

Erik Meskauskas

Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen.

Reformelemente und reformpolitische Strategien



Universitätsdrucke Göttingen

Erik Meskauskas
Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen

This work is licensed under the [Creative Commons](#) License 3.0 “by-nd”, allowing you to download, distribute and print the document in a few copies for private or educational use, given that the document stays unchanged and the creator is mentioned. You are not allowed to sell copies of the free version.



erschieden als forstwissenschaftliche Dissertation
in der Reihe der Universitätsdrucke im Universitätsverlag Göttingen 2004

Erik Meskauskas

Reformprozesse in
staatlichen
Forstverwaltungen

Reform-Elemente und
reformpolitische Strategien



Universitätsverlag Göttingen
2004

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Buch ist auch als freie Onlineversion über die Homepage des Verlags sowie über den OPAC der Niedersächsischen Staats- und Universitätsbibliothek (<http://www.sub.uni-goettingen.de>) erreichbar und darf gelesen, heruntergeladen sowie als Privatkopie ausgedruckt werden. Es gelten die Lizenzbestimmungen der Onlineversion. Es ist nicht gestattet, Kopien oder gedruckte Fassungen der freien Onlineversion zu veräußern.

Umschlagabbildung: Renée Künkel, Fichtenwald im Harz

Umschlaggestaltung: Margo Bargheer

© 2004 Universitätsverlag Göttingen

<http://univerlag.uni-goettingen.de>

ISBN 3-930457-42-3

Danksagung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit Reformprozessen in Forstverwaltungen. Der semantische Gehalt des Begriffs „Reform“ bedeutet nichts anderes als Neugestaltung, *Veränderung*. Im politischen Reformprozess impliziert der Begriff „Reform“ darüber hinausgehend die allgemein als positiv anerkannte Veränderung zum Modernen, Innovativen und Effizienten. Das dominierende Leitmotiv der Arbeit ist daher *die Veränderung* bzw. *der Wandel*. Wie wichtig die zielgerichtete, problemlösungsorientierte Begleitung eines naturgemäss konfliktträchtigen Veränderungsprozesses ist, zeigen die neuen Aufgabenfelder des „Change Managements“ und der „Mediation“, die sich speziell mit solchen Übergangssituationen auseinandersetzen.

Das Bessere ist des Guten Feind. Das Bürokratiekonzept MAX WEBERs mit seinen festgelegten Autoritätshierarchien und Kompetenzen wird heute allgemein als unzeitgemäss angesehen, war jedoch zum Zeitpunkt seines Entstehens Anfang des 20. Jahrhunderts eine ausserordentlich grosse Leistung und trug dazu bei, dass die deutsche Verwaltung lange Zeit des 20. Jahrhunderts als vorbildlich galt.

Ich möchte an dieser Stelle ausdrücken, dass die intensive Beschäftigung mit dem Wesen von *Veränderungen* aus politikwissenschaftlicher Perspektive mich über den Rahmen der vorliegenden Arbeit herausreichend beeindruckt und persönlich geprägt hat. Die Erkenntnis, dass Akteure im politischen Raum bestrebt sind, unter Nutzung ihrer Handlungsmöglichkeiten ihre Interessen durchzusetzen, lässt sich auf nahezu jede soziale Konstellation übertragen. Das einzig Beständige im „Leben“ sowohl von grossen Verwaltungsorganisationen als auch von einzelnen Individuen ist der Wandel. Dies nicht als Bedrohung, sondern als Chance aufzufassen, erscheint zuweilen eine Kunst.

Ganz ausdrücklich danken möchte ich zuallererst Herrn Prof. Max Krott für unsere vielen Gespräche und seine grosse Diskussionsfreudigkeit. Seine frappierende Fähigkeit, die politischen Sachverhalte ad hoc zu analysieren und die zentralen Aspekte unmittelbar auf den Punkt zu bringen, machten die Gespräche zu einem persönlichen Gewinn für mich und darüber hinaus auch erfrischend motivierend. Durch seine Unterstützung konnte ich meine Auffassung politischer Prozesse hin vom anfangs noch normativen Denken bis zur analytischen Betrachtungsweise von politischen Prozessen weiterentwickeln.

Mein Dank gilt weiter den Gesprächspartnern in den Landesforstverwaltungen sowie in den Verbänden und der politischen Ebene in den Bundesländern Niedersachsen und in Rheinland-Pfalz. Sie haben mir durch ihre offene Gesprächsbereitschaft die empirische Rekonstruktion der komplexen Reformprozesse ermöglicht.

Ich danke meinen Eltern und meiner Familie für die vielen Jahre der Unterstützung, bereits zu Studienzeiten. Ohne ihre Unterstützung wäre mir das Studium der Forstwissenschaften nicht möglich gewesen. Ich danke meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz der Universität Göttingen sowie meinen besten Freunden Ines und Peter für ihr Interesse, mit welchem sie sich oft mit mir über politikwissenschaftliche Aspekte und Verwaltungsmodernisierung unterhalten haben.

Mein tiefer Dank gilt Renée, meiner Begleiterin durch wechselhafte Zeiten. Mit keiner möchte ich lieber reisen.

Göttingen, im April 2003

Erik Meskauskas

INHALT

1	Einleitung : Reformprozesse von staatlichen Forstverwaltungen als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchung	1
2	Theoretische Grundlagen.....	4
2.1	Verwaltungsreformen im wissenschaftlichen Diskurs.....	6
2.2	Phasen des Policy-Zyklus im Reformprozess.....	13
2.3	Analyse von Reformprozessen in Forstverwaltungen mittels behördenorientierter Politikfeldanalyse	23
2.4	Hypothesen-Bildung: Reformelemente und reformpolitische Strategien des Akteurs LFV.....	26
3	Methodischer Ansatz der empirischen Untersuchung	31
3.1	Interpretative Fallstudie	32
3.2	Erhebung der empirischen Daten	33
4	Fallstudie : Forstreform in Niedersachsen.....	35
4.1	Politische Vorgaben	35
4.1.1	<i>Kabinettsbeschluß vom 11.01.1994</i>	<i>35</i>
4.1.2	<i>Regierungserklärung vom 23.06.1994.....</i>	<i>43</i>
4.1.3	<i>Zwei Kabinettsbeschlüsse vom 12.07.94</i>	<i>44</i>
4.1.4	<i>Zusammenfassung der politischen Vorgaben.....</i>	<i>48</i>
4.2	Entwicklung eines Organisationskonzeptes in der Landesforstverwaltung	52
4.2.1	<i>Projektgruppe 49</i>	<i>57</i>
4.2.2	<i>Projektgruppe 02.05</i>	<i>88</i>
4.2.3	<i>Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstverwaltung“.....</i>	<i>91</i>
4.3	Erstes Feedback der Landesregierung.....	92
4.3.1	<i>Unmittelbare Reaktionen auf das Konzept der LFV</i>	<i>93</i>
4.3.2	<i>Parallele Entwicklung auf politischer Ebene</i>	<i>102</i>
4.4	Planung der Funktionalreform in der Landesforstverwaltung ...	113
4.4.1	<i>Arbeitsgruppen und Koordinierungsausschuß Forst.....</i>	<i>114</i>
4.4.2	<i>Auftrag der Arbeitsgruppen.....</i>	<i>117</i>
4.5	Zweites Feedback der Landesregierung.....	119
4.5.1	<i>Unmittelbare Reaktionen auf die weitere Planung der LFV</i>	<i>119</i>
4.5.2	<i>Parallele Entwicklung auf politischer Ebene</i>	<i>122</i>
4.6	Zusammenfassende Analyse des Reformprozesses	125
4.6.1	<i>Interessen und reformpolitische Strategien der Akteure</i>	<i>126</i>
4.6.2	<i>Lösungen in Konfliktfeldern.....</i>	<i>134</i>
5	Fallstudie : Forstreform in Rheinland-Pfalz.....	141
5.1	Forstverwaltungs-orientierte Reformdiskussion.....	141

5.1.1	Das Gutachten der Mittelrheinischen Treuhand GmbH (Juli 1992).....	141
5.1.2	Reaktionen auf das Treuhand-Gutachten (1993).....	145
5.1.3	Weitere Ereignisse in der Reform-Diskussion	153
5.1.4	Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform (09/94).....	157
5.1.5	Konzeption der Landesforstverwaltung zur Organisationsreform.....	160
5.1.6	Ministerrats-Beschluß zur Organisationsreform der Landesforstverwaltung..	162
5.2	Weitere Reorganisation der LFV im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz.....	164
5.2.1	Politische Vorgaben zur allgemeinen Verwaltungsreform	165
5.2.2	Neues Steuerungsmodell in der LFV.....	168
5.2.3	Neues Leitbild der LFV.....	170
5.2.4	Politische Vorgabe zur strukturellen Neugestaltung der Mittelebene	174
5.2.5	Veränderung des gesetzlichen Auftrages der LFV (ΔA)	183
5.3	Zusammenfassung der phasenorientierten Analyse des Reformprozesses.....	186
5.4	Akteursorientierte Analyse des Reformprozesses.....	189
5.4.1	Interessen und reformpolitische Strategien der Akteure.....	192
5.4.2	Entscheidungen in reformpolitischen Konfliktfeldern.....	213
6	Reform-Elemente und reformpolitische Strategien des Akteurs LFV	217
6.1	Reform-Elemente zur Innovation der Verwaltung und deren Anwendung in der Forstverwaltung.....	217
6.1.1	Produktorientierung für mehr gesellschaftliche Unterstützung.....	220
6.1.2	Ökonomische Transparenz für die Holzproduktion durch Trennrechnung... 228	
6.1.3	Ergebnisorientiertes Controlling für Waldbewirtschaftung und Hobeitsverwaltung.....	237
6.1.4	Reformelemente „Total Quality Management“ (TQM), Kundenorientierung	244
6.1.5	Personalentwicklung (PE), Mitarbeiterqualifikation, Karriereplanung.....	250
6.1.6	Organisationsentwicklung (OE) + Dezentrale Ressourcenverantwortung....	257
6.2	Strategien der Forstverwaltung zur Umsetzung innovativer Elemente.....	264
6.2.1	Nutzung der inkrementellen Reformdynamik.....	265
6.2.2	Nutzung der Eigendynamik von Reformprogrammen	268
6.2.3	Gewinnen von Bündnispartnern	271
6.2.4	Transparenz der Reformverlierer	273
6.2.5	Nutzung der Innovationsquellen und des verwaltungsinternen Fachwissens..	274
6.2.6	Strategie der Nutzung reformbegleitender Gremien.....	283
7	Zusammenfassung.....	289
8	Literatur.....	292

ABBILDUNGEN

Abb. 2.2_1 : Forstverwaltungsreform im Politikfeld	17
Abb. 2.2_2 : Veränderung als Summe vieler abgrenzbarer Reformprozesse	19
Abb. 4.2_1 : Reformkonzeptionierende Gruppen und Abläufe im ML, Niedersachsen	53
Abb. 5.1_1 : Konzeption zur Neuorganisation der LFV Rheinland-Pfalz laut Treuhand-Gutachten vom 09.07.1992	144
Abb. 5.2_1 : Strukturen der Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz	167
Abb. 5.2_2 : Center-Modell der neuen Landesverwaltung Rheinland-Pfalz	175
Abb. 5.2_3 : Neue Struktur der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz seit 2000	181
Abb. 5.4_1 : Übersicht über den Reformprozess in Rheinland-Pfalz	191
Abb. 6.1_1 : Thüringer Produktplan Forst	222 + 223

TABELLEN

Tab. 2.4_1 : Grundlagen zur Analyse des Planungsprozesses von Reformprogrammen	30
Tab. 4.1_1 : Reformziele und Reformmaßnahmen in Niedersachsen	40
Tab. 4.1_2 : Zusammenfassung der politischen Vorgaben zur Verwaltungsreform in Niedersachsen	51
Tab. 4.4_1 : Sitzungen des Koordinierungsausschusses Forst sowie behandelte Arbeitsgruppen-Berichte	116
Tab. 6.1_1 : Reform-Elemente für eine innovative Forstverwaltung	219

1 Einleitung : Reformprozesse von staatlichen Forstverwaltungen als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchung

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die politikwissenschaftliche Untersuchung von Reformprozessen in Forstverwaltungen. Mit dieser Aussage sind bereits die drei grundlegenden Aspekte der vorliegenden Arbeit eingegrenzt:

Erstens befasst sich die Arbeit mit einer besonderen Situation bzw. einer speziellen Phase im Dasein einer Verwaltung, wobei diese Phase ihre ganz spezifischen Merkmale und Besonderheiten hat: mit der **Verwaltungsreform**. Zweitens ist das hier betrachtete Objekt der Verwaltungsreform die **staatliche Forstverwaltung**, welche im Vergleich zu anderen Fachverwaltungen ihre spezifischen Merkmale aufweist, die wiederum Auswirkungen auf den Reformprozess einer LFV haben. Drittens erfolgt die wissenschaftliche Untersuchung von Forstverwaltungsreformen als **politikwissenschaftliche Untersuchung**. Auf Basis dieser Aspekte formuliert sich die Fragestellung der vorliegenden Arbeit, die hier einleitend skizziert werden soll.

In den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts durchliefen die Landesforstverwaltungen fast aller deutschen Bundesländer einen Reformprozess. Dabei traf der Druck zur Reform nicht allein die staatlichen Forstverwaltungen, sondern lastete auf vielen Fachverwaltungen der kommunaler Ebene, Landesebene und Bundesebene. Die Kritik an „der Verwaltung“ als Gesamtheit war Gegenstand einer öffentlichen, politischen und auch wissenschaftlichen Diskussion, wobei nicht das Handeln einer bestimmten Behörde allein auf dem Prüfstand stand, sondern vielmehr das Prinzip der öffentlichen Leistungserbringung intensiv diskutiert wurde.

Ein zentraler Aspekt der deutschen Verwaltungsreformdebatte der 90er Jahre war die Neudefinition der Rolle des Staates. Unter dem Slogan „Mehr Steuern, weniger Rudern“ forderten Reformbefürworter geringere *Leistungstiefen* der staatlichen Leistungsbereitstellung. Diskutiert wurde die Frage, in welchen Bereichen des öffentlichen Lebens der Staat künftig als **Leistungserbringer** auftreten solle und in welchen nur als **Gewährleister**, der eine Erbringung der Leistung nicht selbst vornimmt, sondern diese sicherstellt und kontrolliert. Für solche Bereiche, in denen der Staat selbst marktwirtschaftliche Leistungen erbringt (z.B. die Forstwirtschaft), wurde verstärkte Orientierung an wettbewerblichen Unternehmensstrukturen der Privatwirtschaft gefordert.

DEHNHARD (1996, S.77) weist in seiner Erörterung über Funktion und Rechtfertigung des Staates darauf hin, dass die Fragestellung der **Aufgaben** eines Staates bis zum Ende des 18. Jahrhunderts im Zentrum der Staatstheorie stand, dann jedoch im Laufe des 19. Jahrhunderts in den Hintergrund gedrängt wurde. Im Rahmen der neueren Verwaltungs-reformdiskussion zum Ende des 20. Jahrhunderts avancierte diese Frage wieder zu grosser Aktualität.

Die Propagierung des *schlanken Staates* wurde zum Paradigma der 90er Jahre (METZEN 1994, S.202ff). Im Kern richtete sich die Kritik gegen die klassische bürokratische Steuerung, wie sie von MAX WEBER unter den Rahmenbedingungen einer unproblematischen finanziellen Haushaltssituation idealtypisch entwickelt wurde (JANN 1998, S.71). Dem mittlerweile negativ besetzten WEBER'schen Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung wurde in das neue Leitbild einer *ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung* entgegengesetzt. Das die Reformdiskussion dominierende Modell war das *New Public Management* (NPM) sowie sein deutsches Pendant, das *Neue Steuerungsmodell* (NSM).

Dennoch weist JANN treffend darauf hin, dass auch das neue Leitbild zunächst nichts anderes war als ein bloßer Gegenentwurf zu den eklatanten – oder behaupteten – Mängeln der derzeitigen Steuerungspraxis in den Verwaltungen. Welche Auswirkungen ein Modell tatsächlich zu erbringen vermag, wird sich erst nach dessen Implementierung in der Verwaltungspraxis zeigen. In diesem Sinne hebt KROTT (1998, S.5) den politikwissenschaftlich bedeutsamen Aspekt von Reform-Modellen hervor, dass jedes neue Modell in einigen Verwaltungsaufgaben besondere Lösungen hervorbringt, in anderen Aufgaben jedoch die Leistungen zurückfährt. Das Ergebnis einer Verwaltungsreform erzeugt zwangsläufig Gewinner und Verlierer der Reform.

Die **Landesforstverwaltungen** nehmen – im Gegensatz zu den meisten anderen Fachverwaltungen der Bundesländer – sowohl hoheitliche als auch betriebswirtschaftliche Aufgaben wahr. Im Rahmen der Verwaltungsreformen der 90er Jahre haben die Landesforstverwaltungen mit unterschiedlichen Strategien versucht, forstfachliche Zielsetzungen in die allgemeinen Reformziele einzubringen. Trotz grossen forstfachlichen Einsatzes wurde das **Ergebnis** vieler

Reformprozesse jedoch in hohem Maße von anderen politischen Interessen bestimmt, so dass die beschlossenen Organisationsänderungen stark von den erarbeiteten forstfachlichen Idealmodellen abweichen.

Seitens der Verwaltungswissenschaft bestehen Modelle zu einer effizienten und wirtschaftlichen Gestaltung der Verwaltungen. Jedoch wird der real stattfindende Prozess der Umsetzung von Modellen in die Verwaltungspraxis von politischen Faktoren determiniert. So fällt die Entscheidung, welche Interessen eine neugestaltete *Forstverwaltung* bedient, im politischen Prozess (KROTT 1998, S.5).

In vorliegender Arbeit werden Reformprozesse in Forstverwaltung aus politikwissenschaftlicher Sicht untersucht. Behandelt wird die Fragestellung, welche kausalen Beziehungen zwischen dem reformpolitischen Akteurshandeln und dem Verlauf bzw. dem Ergebnis eines Reformprozesses bestehen. Dabei wird die politikwissenschaftliche Annahme zugrunde gelegt, dass den Akteuren im Reformprozess zur Durchsetzung ihrer Interessen jeweils bestimmte Handlungsmöglichkeiten – **reformpolitische Strategien** – zur Verfügung stehen. Die Arbeit focussiert insbesondere auf die reformpolitischen Strategien des Akteurs Forstverwaltung, da dieser im Reformprozess eine Schlüsselrolle einnimmt: zum einen ist die zu reformierende Forstverwaltung *Objekt* der Reform. Gleichzeitig ist sie auch handelndes *Subjekt* im Reformprozess, da sie maßgeblich an der Planung des Reformprogramms mitwirkt.

Die Arbeit hat folgende Struktur: in Kapitel 2 werden zunächst die theoretischen Grundlagen und in Kapitel 3 der methodische Ansatz der empirischen Untersuchung dargelegt. Die Kapitel 4 und 5 liefern die Ergebnisse der beiden umfangreichen Fallstudien zu den Reformprozessen der Landesforstverwaltungen in Niedersachsen und in Rheinland-Pfalz. Hierauf aufbauend, befasst sich das Kapitel 6 als zentrales Kapitel dieser Arbeit mit **Reformelementen** sowie **reformpolitischen Strategien** für eine erfolgreiche, zukunftsfähige Forstverwaltung.

2 Theoretische Grundlagen

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die **politikwissenschaftliche Analyse** von Reformprozessen in staatlichen Forstverwaltungen. Der explizite Hinweis auf die Politikwissenschaft ist in erster Annäherung an den Untersuchungsgegenstand als Abgrenzung zu anderen wissenschaftlichen Disziplinen hervorzuheben, da sich Reformprozesse in Verwaltungen aufgrund ihrer komplexen Zusammenhänge nicht nur durch die Politikwissenschaft, sondern auch unter anderen wissenschaftlichen Kriterien untersuchen lassen:

- eine **sozialwissenschaftlich geprägte Analyse** von Reformen würde beispielsweise den Ansatz des „Policy Learnings“ (HOWLETT 1997) aufgreifen, der erklärt, wie die Akteure die Inhalte entwickeln, welche sie im politischen Prozess thematisieren und formulieren. „Policy Learning“ focussiert darauf, wie sich die Akteure ihr Wissen aneignen und wie sie es nutzbar machen. Dieser Ansatz versteht sich als Ergänzung des traditionellen „interessen-orientierten“ Erklärungsansatzes; er läßt sich auch auf die Inhalte im Prozess der Verwaltungsmodernisierung anwenden.

Nach HOWLETT (1997) ist „Policy Learning“ eine politische Aktivität, die sowohl von staatlichen als auch anderen nichtstaatlichen Akteure vollzogen wird. Demnach beteiligen sich im politischen Geschehen alte und neue Akteure, abhängig davon, wieviel sie bereits in eine Politik involviert sind (10). Von den Akteuren werden Ideen eingebracht, wobei sie entweder alte Ideen wieder aufgreifen oder neue Ideen formulieren. Abhängig von der Konstellation in der Politikarena verläuft der Modus von politischen Veränderungen – wie z.B. der Reform der öffentlichen Verwaltungen – langsam bis rapide. Die Veränderung erfolgt schrittweise bis paradigmatisch;

dies gilt, bezogen auf den Reformprozess, beispielsweise für die Akzeptanz von privatwirtschaftlicher Orientierung der Verwaltung oder für den Grad einer neoliberalen Rolle des Staates gegenüber einer modernen Verwaltung. Laut HOWLETT existiert eine deutliche Verbindung zwischen „Policy Learning“ und „Policy Change“. Bezogen auf den Reformprozess bedeutet dies, dass sich in der Entwicklung einer modernisierten Forstverwaltung manifestiert, inwieweit alte bzw. neue Akteure ihre alten bzw. neuen Ideen umsetzen konnten.

- einen weiteren möglichen Ansatz zur Analyse von Reformprozessen bietet die **Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie**. Traditionelle Ansätze implizieren die Annahme, dass sich die Akteure in einem Prozess quasi automatisch und augenblicklich auf jede neue Situation einstellen. Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie geht jedoch davon aus, dass Akteure in ihrer Reaktion auf veränderte Umweltbedingungen eben nicht maschinengleich reagieren; vielmehr laufen Entscheidungsprozesse nicht als Entscheidungslogik, sondern als menschliches Entscheidungsverhalten ab. Die in sozialwissenschaftlichen Studien zugrundegelegte Annahme, dass sich die Akteure eben nicht willkürlich, sondern strategisch verhalten, ist nicht selbstverständlich. SCHARPF (2000, S.26) betont, es handele sich bei der Annahme, dass Akteure egoistisch ihren eigenen Nutzen maximieren, dass dies unter Bedingungen vollständiger Information geschieht und dass ihre Fähigkeit zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen unbegrenzt ist, um eine Unterstellung. BERGER und BERNHARD-MEHLICH (1995) definieren die Frage, wie Organisationen ihren Fortbestand durch Anpassung an eine komplexe und veränderliche Umwelt sichern, als Problem menschlichen (Entscheidungs-) Verhaltens, wobei die Annahmen über entscheidungsrelevanten menschlichen Kapazitäten abhängig sind von den beschränkten kognitiven und motivationalen Kapazitäten der Organisationsmitglieder.

Diesen nur beispielhaft genannten Ansätzen gegenüber focussiert der hier angewandte **politikwissenschaftliche Ansatz** zur Untersuchung von Reformprozessen auf die Annahme, dass sich die Akteure prinzipiell – sowohl in Reformsituationen wie in Nicht-Reformphasen – interessengeleitet verhalten und dass sie zur Durchsetzung ihrer Interessen über spezifische Handlungsmöglichkeiten (Strategien) verfügen (PETERS 1995). Im Falle eines Reformprozesses handelt es sich um reformpolitische Strategien.

Die von EASTON 1965 entwickelte Theorie des Politisch-Administrativen Systems (PAS) besagt, dass das PAS (bestehend aus Politischer Ebene und Verwaltung) und die Gesellschaft (bestehend aus Bürgern und Organisationen) untereinander in folgender Beziehung stehen: die Gesellschaft liefert dem PAS einerseits Unterstützung und stellt andererseits Forderungen an das PAS („Support and Demand“). Im Gegenzug erbringt das PAS bestimmte Leistungen („Decisions and Actions“). Die Leistungen des PAS bestehen darin, Interessenkonflikte zwischen den Nutzergruppen verbindlich zu regeln (KROTT 2001, S.204).

Auch Verwaltungsreformen sind konfliktträchtige Situationen. Allerdings besteht hier folgende Besonderheit: anders als bei der „routinemässigen“ Leistung des PAS, Interessenkonflikte zwischen den Nutzern zu regeln, ist in einer Verwaltungsreformen ein Teil des PAS selbst – die Verwaltung – das „Problem“. Dies führt zu der von KROTT (1998, S.254) als „Münchhausenparadox“ bezeichneten widersprüchlichen Situation, dass eben die Verwaltung, die als erneuerungsbedürftig gilt, sich selbst reformieren soll.

In einer Reform steht die Verwaltung auf dem Prüfstand. Die Leistungen der Verwaltung werden kritisch hinterfragt. Die sich eröffnenden Fragen im Zuge einer Reformdiskussion erstrecken sich über ein breitgefächertes Spektrum, angefangen von paradigmatischen Fragen des Staatsverständnisses (neoliberal oder sozialfürsorglich: „wieviel Staat?“) bis hin zu konkreten Detailfragen („wieviel Forstämter?“). Da sich die Reformen der deutschen Landesforstverwaltungen nicht isoliert, sondern im Kontext allgemeiner Verwaltungsreformen auf Landesebene vollzogen, soll nachfolgend ein exkursorischer Überblick über den wissenschaftliche Diskurs zur Verwaltungsreform dargestellt werden, bevor dann anschliessend auf die Phasentheorie des Policy-Zyklus eingegangen wird.

2.1 Verwaltungsreformen im wissenschaftlichen Diskurs

➤ Reformwellen in der Bundesrepublik Deutschland seit der Nachkriegszeit :

Die Bemühungen, die Verwaltung zu verändern, zu „reformieren“, sind nicht neu. Laut HESSE und ELLWEIN (1992) bezeichnet der Ausdruck „Verwaltungsreform“ das politische Bemühen, „Verwaltungspolitik“ zu betreiben, d.h. mit politischen Zielsetzungen den schleichenden Wachstums- und Veränderungsprozessen der Verwaltung gegenüberzutreten. Der Ausdruck „Verwaltungsreform“ erfreut sich bereits seit den 60er Jahren einer zunehmenden Beliebtheit.

Die Anstrengungen um eine Verwaltungsreform vollzogen sich nach HESSE u. ELLWEIN (1992, S.319ff) in bislang **4 Phasen**:

- Phase der Rechtsbereinigung, etwa Ende der 50er Jahre
- Phase der territorialen Verwaltungsreform, in den 60er Jahren
- Phase der Funktionalreform, um 1970
- Phase der Verwaltungsvereinfachung, Mitte der 70er.

Jedoch stellen die Autoren fest, dass durch die bisherigen Verwaltungsreformen die Überregelung nicht nachhaltig abgebaut werden konnte. Überregelung bedeute zuletzt, dass nicht mehr alles vollzogen werden kann und damit der Vollzieher (d.h. die Verwaltung) in eine Position gerät, in der er auswählt, was er vollziehen will.

Ein Problem beim Vollzug der Modernisierung sehen HESSE u. ELLWEIN (1992, S.323) im Zusammenhang mit allgemeinen Veränderungen im Bereich der **staatlichen Steuerung**. Modernisierungsansätze wie eine 'verantwortlichere und bürgerfreundlichere Verwaltung' könnten nur einen unwesentlichen Teil von Bürokratiedefiziten abbauen. Vielmehr stehe das Staatshandeln in einer grundlegenden Umorientierung, wobei eine erkennbare qualitative Veränderung der Steuerungsinstrumente (insbesondere des Steuerungsmediums 'Recht') wichtig sei.

Als bislang gescheitert sehen HESSE u. ELLWEIN (1992, S.324) die Reform des **öffentlichen Dienstrechts**. Hierin unterscheiden sie zwischen Statusproblemen (Angestellte und Arbeiter ähneln in ihrem Status ihren Kollegen in der freien Wirtschaft, Beamte dagegen verfügen über einen aus dem 19. Jahrhundert stammenden Sonderstatus) und Fragen der Arbeitsbedingung (siehe hierzu auch PETERS 1995, S.136f).

➤ **Weltweite Anstrengungen zu Verwaltungsreformen seit den 80er Jahren**

Weltweit begannen zu Beginn der 80er Jahre für viele Verwaltungen eine Zeit tiefgreifender Reformen. Unter dem Sammelbegriff des „New Public Management“ (NPM) wurden verwaltungspolitische Reformstrategien entwickelt, die überwiegend von einer betriebswirtschaftlichen Interpretation des Verwaltungshandelns geleitet wurden. SCHRÖTER und WOLLMANN (1998, S.59) charakterisieren diese Entwicklung als „Mikroökonomisierung“ öffentlicher Verwaltungen. Ausgangspunkt dieser Entwicklung waren Länder mit angelsächsischer Staats- und Verwaltungstradition (Großbritannien, USA, Neuseeland, Australien), anschließend erfasste diese paradigmatische Reformwelle auch die skandinavischen Länder und die Niederlande. PETERS (1994, S.35) stellt fest: „New Zealand is perhaps the one clear example of a fundamental transformation of the public sector“.

NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.15) merken an, dass diese weitreichenden Umstrukturierungsprozesse, die sich im Zuge der „New Public Management Bewegung“ in vielen Staaten der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung; Kernmitglieder sind die USA, die Staaten West- und Nordeuropas, Japan, Kanada, Australien und Neuseeland) vollzogen, als zentrale Frage die **Struktur und Größe des Staatssektors** thematisierten. NASCHOLD (1994, S.50f) subsummiert die wichtigen Punkte der NPM-Modernisierungsprogramme:

- Trennung der Klienten-Rolle von der Anbieter-Rolle von Dienstleistungen
- Entwicklung von Kontrakten (in Form von Kunden-Lieferanten-Verträgen)
- Ergebnisverantwortung
- Flexibilisierung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen
- Trennung des politischen Prozesses vom Management-Prozess
- Schaffung von Wettbewerb (echter Wettbewerb oder Quasi-Wettbewerb)
- Betrachtung des Bürgers als „Kunden“

➤ **Reformbestrebungen der 90er Jahre in Deutschland:
ein neues Staatsverständnis**

Die international geführte Reformdebatte erreichte Anfang der 90er Jahre auch Deutschland. Hier zielte sie ab auf eine **Neubewertung der Staatsaufgaben** und eine **Neuorganisation der Aufgabenerledigung** durch staatliche und kommunale Institutionen NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.15).

Als Pendant zum New Public Management (NPM) entwickelte sich das **Neue Steuerungsmodell** (NSM) als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. Laut JANN (1998, S.71) verkörpert das NSM derzeit die herrschende Richtung der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, und ungeachtet von sicherlich vorhandenen Unzulänglichkeiten und inneren Widersprüchen gebe es kein konkurrierendes Leitbild der Verwaltungsmodernisierung. Praktisch jede Modernisierungsstrategie (in den Bereichen Personal, Organisation, Verfahren, Budgetierung) werde unter der Überschrift des NSM zusammengefasst.

Entscheidender Verfechter seit Beginn der 90er Jahre der Verwaltungsmodernisierung nach der Philosophie des NSM war die *Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung* (KGSt). Die KGSt selbst bestand bereits seit 1949. Anfang der 90er entwickelte die KGSt ein NSM-Konzept für Verwaltungsmodernisierung auf kommunaler (!) Ebene mit drei Kernelementen: unternehmensähnliche dezentrale Organisationsstrukturen, Output-steuerung, Wettbewerb und Kundenorientierung (JANN 1998, S.73; NASCHOLD und BOGUMIL 2000, S.248).

Die Reformwelle in Deutschland, die ihren Ausgangspunkt auf kommunaler Verwaltungsebene nahm, wirkte sich ab Mitte der 90er Jahre auch auf die **Landesverwaltungen** und die **Bundesverwaltung** aus. KÖNIG (1996) gibt einen Überblick über Ansätze der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene (S.56 ff), auf Landesebene (S.75ff) und Bundesebene (S.100). Bezogen auf die Ebene der Landesverwaltungen (die im Rahmen der vorliegenden Arbeit über die Landesforstverwaltungen besonders interessiert) stellt KÖNIG fest, dass ab 1995 – beeinflusst durch die lokale Reformwelle und durch angespannte Haushalte – auch auf Landesebene Ansätze zur Modernisierung nach dem Prinzip von Effizienz und Effektivität entwickelt würden; dennoch sei hier das Ausmaß der Reformbestrebungen im Vergleich zur kommunalen Ebene noch gering ausgeprägt. Doch zeichneten sich auch auf Landesebene zunehmend betriebswirtschaftliche Reformansätze ab.

Ähnlich äussern sich NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.154 f), die feststellen, dass die Länder eigentlich eine Schlüsselrolle für die Verwaltungsmodernisierung spielen, da sie für die Ausführung der meisten Bundesgesetze zuständig sind und zugleich wesentliche Rahmenbedingungen für die Modernisier-

ung der Kommunalverwaltungen setzen (durch Kommunalaufsicht, Gemeindeordnungen, Regelung von Verfahrensweisen). Doch gebe es zur Zeit (d.h. in 2000) keinen genauen Überblick über die Modernisierungslandschaft auf Landesebene. Hierzu merken die Autoren an, dass das Prinzip des Föderalismus (verbunden mit dem Zwang zur weitgehenden Einheitlichkeit zwischen den einzelnen Bundesländern) zwar eine grössere Variationsbreite im Verwaltungsaufbau verhindere; dennoch seien für Modernisierungen einige **Eingriffsmöglichkeiten** auch auf Landesebene möglich. Beeinflussbar sind:

- die Zahl der Ressorts und (begrenzt) die Anzahl der Fachbehörden,
- das Ausmaß an Dekonzentration von Aufgaben an ortsnahe Träger,
- die Frage des zwei- oder dreistufigen Verwaltungsaufbaus (d.h. mit oder ohne Bezirksregierung),
- die interne Organisation der Landesministerien und Fachbehörden sowie
- die Gestaltung der Rahmenbedingungen der kommunalen Selbstverwaltung.

Dementsprechend können sich laut NASCHOLD und BOGUMIL Reformvorschläge auf Landesebene u.a. beziehen auf:

- die Aufgabenverteilung zwischen den Verwaltungsebenen,
- die Veränderung von Verwaltungsstrukturen (z.B. Frage der Mittelinstanzen),
- die Neugestaltung des Verhältnisses von Politik und Verwaltung,
- die Verbesserung der Verwaltungsabläufe.

Es ist ersichtlich, dass mehrere der genannten Aspekte auch in den Reformprozessen der Landesforstverwaltungen thematisiert wurden.

Ein sehr wesentliches Merkmal der deutschen Verwaltungsreformdebatte der 90er Jahre war die Neudefinition der Rolle des Staates. Die Propagierung des schlanken Staates wurde zum **Paradigma** der 90er Jahre. Im Kern richtete sich die Kritik gegen die klassische bürokratische Steuerung, wie sie von MAX WEBER unter den Rahmenbedingungen einer unproblematischen finanziellen Haushaltssituation idealtypisch entwickelt wurde (JANN 1998, S.71). Dem mittlerweile negativ besetzten WEBER'schen Leitbild der bürokratischen und zentralistischen Steuerung wurde das neue Leitbild einer ergebnisorientierten und dezentralen Steuerung entgegengesetzt.

ADAMSCHEK (1998, S.32ff) geht in seiner Ausführung über die Rolle des Staates als „**Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen**“ speziell auf die finanzielle Notlage als Reformursache ein. Er merkt an, dass im wirtschaftlichen Aufschwung der 50er und 60er Jahre durch Bürger, Interessengruppen und Politik eine Ausweitung der staatlich abgesicherten Leistungspalette erwirkt wurde: in Form der Subventionierung von Kohle, Werften und Landwirtschaft wurden viele politisch wünschbare Ziele realisiert. Der Autor stellt fest, in Zeiten der Krise öffentlicher Haushalte seien diese Leistungen nunmehr akut gefährdet. In den Begriffen „öffentliche Armut“ und „erschöpfter Sozialstaat“ zeigt sich der Zeitgeist.

Vor diesem Hintergrund erörtert ADAMSCHEK die Frage, ob das „Dienstleistungsunternehmen Staat“ als neues Paradigma die Problemlösung bringen kann. Kritik an diesem Konzept gebe es sowohl aus rechts- als auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. Jedoch handele es sich bei der Idee vom „Dienstleistungsunternehmen Staat“ um einen *reformpolitischen Begriff*; er diene nicht der wissenschaftlichen Klassifizierung von staatsrechtlichen oder betriebswirtschaftlichen Erscheinungsformen, sondern stelle vielmehr ein Programm zu Umstrukturierung des Staates dar.

Im weiteren untersucht der ADAMSCHEK das reformpolitische Programm vom „Dienstleistungsunternehmen Staat“. Dazu zerlegt er den Begriff in dessen Komponenten „mehr dienen“, „mehr Leistung“ und „mehr Unternehmen“ und kommt zu dem Fazit, dass es keinen Gegensatz zwischen den Aufgaben einer Hoheitsverwaltung und/oder einem Dienstleistungsunternehmen gebe. Das „Dienstleistungsunternehmen Staat“ gewinne seine Bedeutung vor allem deswegen, weil es den Bürgern mit Konsequenz in seine Rechte als „Eigentümer“ und „Kunde“ des demokratisch verfassten Staates einsetze.

KISSLING-NÄF und ZIMMERMANN (1996) sehen verkrustete Verwaltungsstrukturen als Ausgangspunkt von Reformüberlegungen. Die traditionellen Verwaltungsstrukturen nach MAX WEBER entsprachen der bürokratischen Organisationsform zum Beginn des 20. Jahrhunderts, abgestimmt auf den Typus der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung.

➤ **Rechtsstaatlich-demokratisch begründete Kritik an der Verwaltungsreform**

In der wissenschaftlichen Diskussion der Verwaltungsreform der 90er Jahre wurde die **ökonomische Ausrichtung der Verwaltungsreform** auch kontrovers bzw. kritisch diskutiert. Unter der rhetorischen Parole „Der Staat ist kein Kaufhaus“ (ADAMSCHEK 1998, S.32ff) formulierten einige Autoren ihre Bedenken:

Laut HESSE u. ELLWEIN (1992, S.317) erscheint unter dem Aspekt des Demokratiegebotes das Verhältnis von Politik und Verwaltung brisant; dennoch mache die wissenschaftliche Diskussion jene Brisanz nur selten sichtbar.

BÖHRET (1996) interpretiert die Euphorie, mit welcher Bürger zu „Kunden“ und Amtsstuben zu „Dienstleistungszentren“ umtituliert werden, als eine breit angelegte Kritik an der Staatstätigkeit, welche nicht nur von außerhalb der Verwaltung, sondern auch durch wachsende Selbstkritik von innen geschürt wird. Unter dem Leitwort des NPM würde auf mikropolitische Inhalte wie ökonomische Rationalisierung und Wirtschaftlichkeit focussiert. Das traditionelle WEBER'sche Bild der bürokratischen Verwaltung, real weit verbreitet, gerate ins Wanken.

THIEME (1995) erörtert die Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Verwaltung. Er gibt zu bedenken, dass der Grundsatz der **Wirtschaftlichkeit** zwar ein anzustrebendes Ideal sei, dass aber die öffentliche Verwaltung spezifische Eigenarten hinsichtlich ihrer Ziele und Mittel aufweist („Schule und Polizei müssen sein, auch wenn sie unwirtschaftlich sind“). Hier weist THIEME auf die – durch politisch erwünschte Effekte bedingten – Grenzen der Wirtschaftlichkeitsmaxime hin.

Die Verwaltungsreform fordert eine Ausrichtung der öffentlichen Verwaltungen an privatwirtschaftlichen Unternehmen. Als Besonderheiten eines Wirtschaftsunternehmens nennt THIEME die durch Bilanzierung aufgearbeiteten Rechnungsergebnisse und die eindeutige Identifizierbarkeit des Outputs von wirtschaftlichem Handeln. Für die Verwaltung empfiehlt THIEME folgende Ansatzpunkte: ein **wirtschaftliches Rechnungswesen** (Doppik) aufstellen, mehr Wettbewerb in der Verwaltung organisieren, eigenes Ressourcenmanagement und Mitarbeitermotivation durch Belohnung und Sanktion.

Auch NASCHOLD und BOGUMIL befassen sich mit Bedingungen für erfolgreiche Reformprozesse (200, S.108 ff). Sie sprechen sich gegen das „weltweitverbreitete Vorurteil“ aus, dass ökonomischer Leidensdruck die Hauptvoraussetzung für Verwaltungsmodernisierung sei. Denn die Ressourcenlage präge in eher diffuser Weise das Gesamtumfeld der Modernisierung, ohne jedoch eine strategische Determination der Reformstrategie zu erlangen. Vielmehr seien auf internationaler Ebene die Auslöser für erfolgreiche Reformen zumeist nicht ökonomische Krisen, sondern endogene politische Konflikte, zusammen mit staatlichen Anstößen. Hieraus folgern die Autoren, dass die Politik und die Verwaltung sich der Verantwortung zu Verwaltungsreformen nicht entziehen können.

Weiter stellen sie fest, dass in Deutschland die Modernisierungsbestrebungen jedoch hauptsächlich durch die Haushaltskrise ausgelöst worden seien. Jedoch könnten ökonomische Krisen erst im Kontext von längerfristigen Diskussions- und Umorientierungsprozessen eine „progressive“ Funktion erlangen. Die weitverbreitete Hoffnung der Initiativ- und Katalysatorenfunktion von ökonomischen Krisen sehen NASCHOLD und BOGUMIL als empirisch nicht gerechtfertigt. Sie ziehen das Fazit: es gibt keine ökonomische Entschuldigung der Politik.

Ähnlich schätzt auch KLAGES (1997) das Verhältnis zwischen Verwaltung und Politik als „Schwachstelle“ im Modernisierungsprozess ein. Demnach sei die aktive und fortdauernde Involvierung der politischen Ebene im Reformprozess überwiegend gering geblieben.

Interessanterweise sehen HESSE u. ELLWEIN zum Zeitpunkt ihrer Veröffentlichung im Jahr 1992 (S.326) die Verwaltungsreform geprägt von einer pragmatischen Anpassung an das Machbare: unter der Überschrift „Das Problem: Verwaltungsreform tut not“ würden eher allseits akzeptierte Ziele verfolgt. Die pragmatische Rücknahme allzu ehrgeiziger Reformziele gehe dabei einher mit **Reformzielen**, die fast als selbstverständlich zu bezeichnen seien: z.B. mit der

Forderung nach einer schlanken Verwaltung, befreit von unnötigen Aufgaben, die effektiv und effizient arbeitet, mit wirtschaftsorientierten Strukturen; oder der Forderung nach Ausbau zum modernen, bürgernahen Dienstleistungsunternehmen.

In diesem Sinne weist KROTT (2000, S. 212) darauf hin, dass in Deutschland die Formulierung von Programmen durch Inkrementalismus gekennzeichnet sei. Anstatt um zukunftsweisende Ziele und Instrumente ringe die Programmformulierung um geringfügige Änderungen von bestehenden Programmen. Das scheinbar irrationale Verhalten der Politik, neuartige Lösungen erst gar nicht in Betracht zu ziehen und auf eine umfassende Problemanalyse zu verzichten, ist unter Berücksichtigung des pluralistischen Interessengefüges als machtorientierte Strategie zu interpretieren: ausgehend von einem existierenden Programm testet die Politikformulierung die Konsensfähigkeit kleinster inkrementeller Veränderungen.

2.2 Phasen des Policy-Zyklus im Reformprozess

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind Reformprozesse in staatlichen Forstverwaltungen. In der Begriffswahl „Reformprozesse“ kommt eine wesentliche Eigenschaft zum Ausdruck: Reformen verlaufen als **politische Prozesse**. Die politikwissenschaftliche Analyse reflektiert auf einen bestimmten Zeitausschnitt: die Reformsituation.

WINDHOFF-HÉRITIER (1987, S.64ff) unterteilt den **politischen Prozess** in die Phasen der **Problemdefinition, Agendagestaltung, Politikformulierung, Politikimplementierung, Politik-Terminierung** oder aber **-Neuformulierung** und **Evaluation**.

KROTT (2001, S.207ff) untergliedert den **politischen Prozess der Problembearbeitung** in Anlehnung an WINDHOFF-HÉRITIER in die zwei grossen, logisch aufeinander folgenden Phasen der **Politikformulierung** und **Politikimplementierung**. Demnach ergeben Politikformulierung und Implementierung zusammen einen streng rationalen Prozess für die Problembearbeitung. Ergänzend schliessen sich die Phasen der Evaluierung und ggf. der Terminierung an, wobei die Terminierung bei vollständiger Lösung der Probleme die Beendigung des politischen Programmes zur Folge hat. In seiner Beschreibung fasst KROTT also die ersten 3 HÉRITIER'schen Phasen der Problemdefinition, Agendagestaltung und Politikformulierung zu einer gesamten Phase der Politikformulierung zusammen. Die **Politikformulierung** ist demnach jene Phase der politischen Problembearbeitung, die die zu bearbeitenden **Probleme festlegt** und **Lösungsprogramme** normiert.

Welchen Nutzen bietet nun die Anwendung der Theorie des Policy-Zyklus auf die konkrete Situation einer Verwaltungsreform bzw. eines Reformprozesses? Zunächst ist festzuhalten, dass Reformprozesse in Forstverwaltungen immer auch konflikträchtige, problembehaftete Situationen sind. Insofern bietet die Einbeziehung der Phasentheorie einen Ansatz, um die Phase der Definierung des Problems („worum geht es in der Reformpolitik?“) sowie die Phase der Entwicklung von Lösungsprogrammen analytisch zu verfolgen. Laut KROTT steht im Mittelpunkt einer Politik die Bearbeitung von Problemen, die dem Politikfeld ihren Namen geben. Demzufolge handelt es sich im Falle der vorliegenden Untersuchung um eine „Politikfeldanalyse Reformpolitik“.

An dieser Stelle soll eine weitere Eingrenzung des Forschungsgegenstandes vorgenommen werden: Gegenstand der Untersuchung ist nicht der gesamte Policy-Prozess, sondern die **Phase der Politikformulierung** in der KROTT'schen Definition, in welcher die Probleme festgelegt und Lösungsprogramme entwickelt werden, bzw. die Phasen der Problemdefinition, Agendagestaltung und Politikformulierung in der HÉRITIER'schen Definition. Betrachtet wird also die

Formulierung von Reformpolitik oder, in einem Begriff, die **Reformpolitikformulierung**. Nicht betrachtet werden die Phasen der Implementierung bzw. der Evaluierung von Reformmaßnahmen.

■ Politikformulierung in Reformprozessen

Der gesamte Zyklus von Reformpolitikformulierung und Implementierung der formulierten Reformmaßnahmen umfasst die Überführung der LFV vom alten in einen neuen, reformierten Zustand. Der Prozess setzt sich zusammen aus den beiden Teilprozessen der **Planung** von Reformzielen und -maßnahmen sowie der **Umsetzung** der geplanten Maßnahmen. Die Konzentration der vorliegenden Analyse auf die Phase der Reformpolitikformulierung (d.h. auf den ersten Teilprozess der Planung von Reformzielen und Reformmaßnahmen) geschieht aus folgendem Grunde:

Der Planungsprozess hat den entscheidenden Einfluß auf den **politischen Beschluss** des Lösungsprogrammes (d.h. des Reformprogrammes) durch die jeweilige Landesregierung. Der politische Beschluss ist ein „Brückenkopf“ im Policy-Prozess, denn er markiert den **Endpunkt des Planungsprozesses** und gleichzeitig den Beginn des Implementierungsprozesses. Dieser Entscheidungsprozess bis zum Beschluss steht zentral im Focus der Arbeit: es wird aufgezeigt, in welcher Weise der formale Beschluss durch den vorangegangenen Planungsprozess – mit den darin richtungsgebenden politischen Faktoren *formaler* sowie *informaler* Natur – bestimmt wird. Nichtsdestotrotz ist mit Erreichen des politischen Beschlusses die Reformpolitik noch nicht endgültig terminiert. WINDHOFF-HÉRITIER weist darauf hin, dass auch nach Beschluss eines Programmes in der Implementierungsphase Möglichkeiten bestehen, eine Policy in deren Umsetzung zu blockieren. Auf diese Mechanismen während der Implementierung wird hier nicht eingegangen.

Im untersuchten Teilprozess der Planung von Reformzielen und Reformmaßnahmen erfolgt die **Problemauswahl** sowie die **Erstellung von Lösungsprogrammen** (KROTT, a.A.o.). Diese beiden zentralen Aspekte des Planungsprozess verlaufen gemäss der o.g. WINDHOFF-HÉRITIER'schen Phaseneinteilung (1987, S.64 ff) in folgenden Schritten:

a) Problemdefinition im Reformprozess

In der Phase der **Problemdefinition** wird das lösungsbedürftige Problem definiert. Im Falle einer Forstverwaltungsreform wird in dieser Phase definiert, worin der Reformbedarf der Verwaltung besteht. Politikwissenschaftlich relevant ist der Aspekt, *welchem* Akteur es zuerst gelingt, einen Reformbedarf zu thematisieren. Denn dieser Akteur ist mächtig genug, einen oder mehrere Aspekte in der bisherigen Verwaltungsorganisation als problembehaftet bzw. reform-

bedürftig zu thematisieren und dadurch eine Reformdiskussion überhaupt zu initiieren (wobei hier der Begriff „Verwaltungsorganisation“ sowohl die Aufbauorganisation (Struktur) als auch die Ablauforganisation (Funktion) im Sinne von SIEPMANN und SIEPMANN (1992, S. 3) umfasst).

Denkbar ist, dass ein Reformbedarf „von aussen“, d.h. von pluralistischen Interessenverbänden, an die staatliche Forstverwaltung bzw. an das PAS herangetragen wird, z.B. von den Verbänden des privaten oder kommunalen Waldbesitzes. PETERS (1994, S.181ff) beschreibt die verschiedenen Formen von Einflussnahmemöglichkeiten von „pressure groups“ auf die Bürokratie, wobei die Bandbreite von legitimen Beziehungen über Klientel-Beziehungen bis zu illegitimen Einflüssen reichen. KROTT (2000, S.209) merkt an, dass in der deutschen Politik die Problemdefinition oftmals von Eliten ausgehe. Darüber hinaus können Initiativen zur Reformdiskussion auch „von innen“ kommen: LUHMANN (S.203) weist darauf hin, dass Anstöße zu Verwaltungsreformen oft aus der Verwaltung selbst kommen.

Die Frage nach dem *initiiierenden, thematisierenden Akteur* beleuchtet eine systemare Schwierigkeit bezüglich der Phase der Problemdefinition: laut WINDHOFF-HÉRITIER (1987, S. 67) wird die Phase der Problemdefinition zwar immer selbstverständlich als integraler Bestandteil des Policy-Zyklus verstanden, dennoch gibt es – im Unterschied zu den weiteren Phasen des Policy-Zyklus – kaum systematische Untersuchungen hierüber. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Problemdefinition nur schwer fassbar ist, denn sie lässt sich **keinen institutionellen Strukturen zuordnen**, die für die Problemdefinition zuständig sind.

Dies bedeutet: theoretisch kann sich jeder Akteur an der Phase der Problemdefinition beteiligen. Der Zugang zur Problemdefinition ist zumindest formal nicht limitiert. Die systemare Schwierigkeit liegt nun darin, eine Abgrenzung treffen zu können, ab wann eine Problemdefinition beginnt. Diese Schwierigkeit stellt sich jeder ex-post-Analyse eines Policy-Prozesses.

Diese systemare Abgrenzungsschwierigkeit des Beginns der Problemdefinitionsphase wird in der vorliegenden Analyse von Reformprozessen zusätzlich noch verstärkt durch den Umstand, dass der Begriff „Reform“ inhaltlich letztendlich nicht klar von der kontinuierlichen laufenden Organisationstätigkeit einer Verwaltung abgrenzbar ist. Analytisch stellt sich die Frage: Wodurch kennzeichnet sich eine Verwaltungsreform? Glücklicherweise hat die Schwierigkeit der Abgrenzung jedoch keinen Einfluß auf die Analyse der nachfolgenden Phasen.

b) Agendagestaltung im Reformprozess

WINDHOFF-HÉRITIER (1987, S.69) beschreibt die Agendagestaltung sehr treffend als „Brücke zwischen der Problemdefinition und der Politikformulierung“. Damit ein gesellschaftliches Problem als politisches Problem

verstanden und entsprechend politisch und administrativ behandelt wird, muss es zuerst auf die „politische Tagesordnung“ gelangen.

c) Politikformulierung im Reformprozess

In der Phase der Politikformulierung (WINDHOFF-HÉRITIER 1987, S.74) verfestigen sich die Strukturen und die Auseinandersetzungen, die sich zuvor nur darauf erstreckten, ob einem Issue überhaupt die Chance einer formalen Entscheidungsfindung geboten werden soll. Nunmehr konzentrieren sie sich auf die konkrete Ausgestaltung der Policy oder auf den Versuch, ihn aus der Agenda zu entfernen. In der Phase der Politikformulierung ziehen die politischen Entscheider all die Fäden, die vorbereitend geknüpft und gespannt worden waren, zusammen. Eine Policy wird beschlossen. Informationen werden gesammelt, verarbeitet und zu Programmvorschlügen verdichtet, die sodann einem politischen Organ zur Entscheidung vorgelegt werden. Aus Konflikt und Einigungsprozessen geht schliesslich eine Mehrheitsentscheidung hervor, die dem Programm einen rechtlich-verbindlichen Charakter und Legitimität verleihen.

Bezogen auf den hier untersuchten Fall einer Verwaltungsreform ist ein wichtiger Aspekt festzuhalten: im Gegensatz zur am Anfang des Policy-Prozesses stehenden Phase der Problemdefinition, die keinen institutionellen Strukturen zuzuordnen ist, ist diese **institutionelle Zuordnung** für die Phase der **Problemdefinition** durchaus zu treffen. Die institutionelle Zuständigkeit während der Politikformulierung liegt komplett innerhalb des PAS: nämlich einerseits bei der Verwaltung, welche ganz maßgeblich an der Entwicklung des Reformprogrammes beteiligt ist und zudem den politischen Beschluss vorbereitet, und andererseits bei der politischen Ebene (Landesregierung), die den politischen Beschluss trifft und so das Programm formal legitimiert. So wird das Lösungsprogramm *normiert* (KROTT 2001, S.209).

Hingegen bieten sich die Akteure ausserhalb des PAS in einer Verwaltungsreform – verglichen mit der Phase der Problemdefinition – wenig(er) Handlungsmöglichkeiten. Dies liegt eben gerade an der angesprochenen formal geregelten Zuständigkeit der Verwaltung selbst. Die Zuständigkeit manifestiert sich im empirischen Prozess darin, dass die Verwaltung das bis zu diesem Zeitpunkt entwickelte Lösungsprogramm (d.h. das Reformprogramm) in Form einer **Kabinettsvorlage** (in Niedersachsen) bzw. einer **Ministerratsvorlage** (in Rheinland-Pfalz) der unmittelbaren politischen Entscheidung zuführt. Diese Vorlagen sind die Basis für die Beschlussfassung der politischen Ebene und gehen dem politischen Beschluss unmittelbar voraus. In den untersuchten Fallstudien erfolgte der politische Beschluss des Reformprogrammes durch das **Kabinetts** (in Niedersachsen) bzw. durch den **Ministerrats** (in Rheinland-Pfalz).

Als Abschluss der Phase der Politikformulierung wird durch den politischen Beschluss des Programmes ein *Handlungsauftrag* an die Akteure der

anschliessenden Implementierungsphase erteilt. Der Handlungsauftrag reicht von vage bis präzise. Laut WINDHOFF-HÉRITIER (1987) soll eine nur vage, rahmenähnliche Gestaltung der Policy oftmals dazu dienen, den politischen Entscheidungsträgern die Last der Konfliktaustragung abzunehmen; unter der Decke vordergründiger Programharmonie jedoch lauern die Konflikte und die politische Brisanz. Dieses „legislative Fluchtverhalten“ – von WINDHOFF-HÉRITIER als „Policy without Law“ bezeichnet – manifestiert sich in Verwaltungsreformprozessen darin, dass die politische Ebene nur selektive Vorgaben zu strukturellen Änderungen (z.B. reduzierte Zahl an Forstämtern) macht, ohne dabei funktionale Anpassungen (Aufgaben-Neudefinition, Arbeitsvolumen) vorzugeben. Dieser Aspekt wird im Rahmen der folgenden Fallstudien ausführlich beleuchtet.

Abbildung 2.2_1 verdeutlicht die Einflussfaktoren auf die Reformpolitikformulierung im Rahmen einer **Forstverwaltungsreform**:

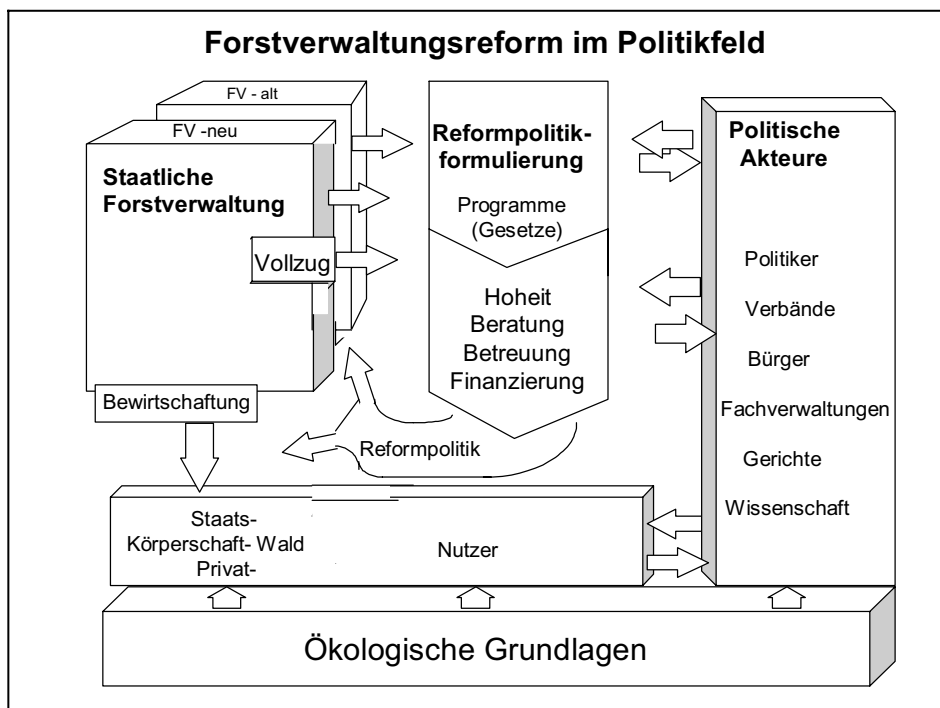


Abbildung 2.2_1 : Forstverwaltungsreform im Politikfeld (KROTT, 1998)

Die **Landesforstverwaltungen** nehmen sowohl hoheitliche als auch betriebswirtschaftliche Aufgaben wahr. Diese breite Palette an wahrgenommenen Aufgaben sowie die Langfristigkeit der zu treffenden Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich – bedingt durch lange Umtriebszeiten – sind Besonderheiten, die eine Forstverwaltung von anderen Fachverwaltungen unterscheidet. Wenn also eine Forstverwaltung unter den Druck gerät, sich reformieren zu müssen, so muss sie einerseits innovative Lösungen entwickeln, um zukunftsfähig zu werden bzw. zu bleiben und bestehende wie auch neue Aufgabenfelder effizient zu lösen; andererseits ist der Hinweis von MÖHRING (1994, S.2) zu beachten, nach dem die Langfristigkeit und Vielschichtigkeit forstlicher Maßnahmen ein von Zeitgeist und Modeströmungen freies, konservativ-kontinuierliches Handeln erfordert. Zur Lösung solcher forstlichen Entscheidungsprobleme erörtert MÖHRING ausführlich ökonomische Entscheidungskalküle und wendet diese auf forstliche Nutzungsentscheidungen an.

Staatliche Forstverwaltungen stehen also mehr als andere Fachverwaltungen unter dem Druck, in Reformprozessen den „Spagat“ zwischen konservativ-kontinuierlichem Handeln und Modernität zu vollziehen. Dass ihnen dies vielfach vorbildlich gelingt, wird durch den Umstand belegt, dass in vielen Bundesländern im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform die Forstverwaltungs-Modernisierungen als „Vorzeige-Projekte“ mit Pilotcharakter gelten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass in der neueren Reformdiskussion geforderte innovative Elemente (wie Controlling-Systeme, wirtschaftlich-marktorientiertes Denken) in den Forstverwaltungen – zumindest im wirtschaftlichen Bereich – schon seit langem bekannt und etabliert sind.

■ Abgrenzbarkeit des einzelnen Reformprozesses

Die Untergliederung des politischen Prozesses in mehrere Phasen bezieht sich auf den einzelnen Reformprozess. Zuvor wurde unter 2.1 der von HESSE und ELLWEIN (1992, S.320f) historische Rückblick zitiert, die vier „Reformwellen“ auf Ebene der Bundesländer seit Ende des zweiten Weltkriegs differenzieren, zu der die fünfte, ökonomisch geprägte Welle seit Beginn der 90er Jahre hinzukommt.

--- Reform-Situation ---	n-Rs	--- Reform-Situation ---	n-Rs	--- Reform-Situation ---	→ t
Prozess x		Prozess x + 1		Prozess x + 2	
Diskussion ↓ Planung ↓ Beschluss ↓ ---- Implementierung von Veränderungen		Diskussion ↓ Planung ↓ Beschluss ↓ ---- Implementierung - von Veränderungen		Diskussion ↓ Planung ↓ Beschluss ↓ ---- Implementierung - von Veränderungen	→ t

Abbildung 2.2_2: Veränderung als Summe vieler abgrenzbarer Reformprozesse.
(n-Rs = Nicht-Reformsituation / t = Zeitachse)

Abbildung 2.2_2 beschreibt ein **Erklärungsmodell**, wonach sich Veränderung in einer Verwaltung über einen langfristigen Zeithorizont als Summe vieler einzelner, *abgrenzbarer* politischer Prozesse vollzieht. Aus politikwissenschaftlicher Sicht unterscheidet sich eine Reformsituation von einer Nicht-Reformsituation (n-Rs) dadurch, dass während der Reformsituation ein „Reformklima“ herrscht, in dem Veränderung (Reform) eine Aufwertung zum *offiziell* positiv *belegten* Begriff erfährt, was allerdings nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass der Begriff dennoch informal negativ belegt bleibt. Zumindest auf formaler Ebene ist Veränderung als politische Ziel erwünscht und der Inkrementalismus, der in Nicht-Reformsituationen das Verwaltungsverhalten kennzeichnet, unerwünscht. Wer in Reformsituationen nicht zum Reformverlierer werden will, muss sich reformfreudig und veränderungswillig präsentieren (LUHMANN 1994, S.203).

■ Modell des einzelnen Reformprozesses als Selektionsprozess

Nach dieser exkursorischen Betrachtung zum Vollzug von Veränderung in Verwaltungen in Form von vielen Reformwellen soll nun wieder die Ebene des *einzelnen Reformprozesses* im Focus der Betrachtung stehen. Rein deskriptiv lässt sich ein einzelner Verwaltungsreformprozess beschreiben als *ein Prozess der Veränderung spezifischer, organisationsbezogener Variablen einer Verwaltung*.

$$R = f(\Delta_A, \Delta_F, \Delta_S)$$

in Worten: der Reformprozess ist abhängig von der Veränderung des Aufgabenbestandes A, der Ablauforganisation bzw. Funktion F und der Aufbauorganisation bzw. Struktur S. Der methodische Ansatz zur deskriptiven Erfassung eines Reformprozesses wird nachfolgend in Kapitel 3 „Methoden“ behandelt. Hier soll indessen auf folgenden Aspekt hingewiesen werden: um den Schritt von der Dokumentation zur Erklärung von Veränderung zu vollziehen (anders ausgedrückt, den Schritt von der Chronologie eines Reformprozesses zu seiner Analyse), ist es hilfreich, den **einzelnen Reformprozess als Selektionsprozess** zu betrachten.

Selektionsprozess bedeutet, dass im Verlauf des Reformprozesses aus der Summe der möglichen Veränderungen nur bestimmte Veränderungen tatsächlich umgesetzt werden. Kombiniert man nun die Annahme, dass im Verlauf eines Reformprozesses Selektion stattfindet, mit der Vorstellung, dass der einzelne Reformprozess (in seiner Eigenschaft als politischer Prozess) phasenmäßig die Phasen des Policy-Zyklus durchläuft, so ergibt sich ein aussagekräftiger Erklärungsansatz:

Annahme: im Verlauf eines Prozesses findet kontinuierliche Selektion statt:

Selektion 1: mögliche Veränderungen
→ tatsächlich **diskutierte** Veränderungen

Selektion 2: diskutierte Veränderungen
→ tatsächlich **geplante**
(d.h. ins Reformprogramm einbezogene) Veränderung

Selektion 3: geplante Veränderungen
→ tatsächlich **beschlossene** Veränderungen

Selektion 4: beschlossene Veränderungen
→ tatsächlich **implementierte** Veränderungen

Das Stattfinden von Selektion während eines Reformprozesses lässt sich bildlich als Sieb oder als eine *Aneinanderreihung mehrerer Filter* veranschaulichen. Einem Akteur gelingt es, eine Reformnotwendigkeit der Verwaltung als problembehaftet zu proklamieren und ein entsprechendes „Maßnahmenpaket“ von Reformissues als problemlösend zu definieren. Dieser Vorgang allein ist schon eine ungeheure Kraftanstrengung, da er die Initialzündung für jeden Reformprozess darstellt: ein bestimmtes Reformissue-Paket (wie z.B. in Niedersachsen *Bürgernähe, Wirtschaftlichkeit, Leistungsorientiertheit*) wird als Input dem Selektionsprozess zugeführt. Die Initialphase der Problemdefinition ist im bildhaften Vergleich also als „Schleuse“ vorstellbar, durch den ein Reformissue-Paket in den Prozess Zugang findet. Diese Schleuse stellt gleichzeitig den ersten Filter im Selektionsmodell da, zudem einen Filter mit sehr starker Wirkungsweise, denn der Zugang in den Reformprozess ist die erste grosse Hürde für ein Reformissue-Paket (bzw. für den dahinter stehenden, promotenden Akteur).

Sobald ein Reformissue-Paket im Prozess aufgenommen ist, d.h. sobald eine mögliche Veränderung der Verwaltung thematisiert ist, setzt sich die Selektion weiter fort. Im Verlauf der Phasen der Diskussion, Planung, Beschlussfassung und der Implementierung unterliegt ein Reformissue-Paket weiterer Selektion.

➤ **Wirkungsweise von Selektion**

Wenn ein Reformissue-Paket im Prozessverlauf der Selektion ausgesetzt ist, so bedeutet eine *zunehmende* Selektion ein *abnehmendes* Maßnahmen-Paket: einige Reform-issues werden aus dem ursprünglichen Gesamtpaket im Verlauf des Prozesses ausselektiert. Im Falle einer kontinuierlich zunehmenden Selektion wäre also das zunächst thematisierte Reformissue-Paket > das diskutierte > das konzeptionierte > das beschlossene > das implementierte Reformissue-Paket (!).

In diesem Falle hat Selektion die Wirkung, dass ein ursprünglich mögliches Reformissue-Paket im Verlauf des Reformprozess kontinuierlich geringer wird. Diese Erscheinung ist im allgemeinen Verwaltungsreformprozess Niedersachsen beobachtbar, in dessen Verlauf sich die ursprünglich thematisierten Reformziele (ökonomischen und politisch administrativen Charakters) auf hauptsächlich ökonomische Issues reduzierten.

Neben der Vorstellung eines (aufgrund von Selektion) kontinuierlich abnehmenden Reformissue-Paketes ist noch eine zweite Vorstellung denkbar. So wäre es möglich, dass es Reformissue- „Quereinsteiger“ gibt, welchen der Zugang in einen laufenden Prozess – in die Thematisierungsphase oder erst in die Konzepterstellung oder auch erst unmittelbar in die Agenda-Gestaltung vor der politischen Beschlußfassung – gelingt. Ein solcher Quereinstieg gelingt vornehmlich solchen Issues, die einen dramatische Katastrophen-Charakter aufweisen (als forstliches Beispiel z.B. Windwurf-Katastrophen). DOWNS (1972, S.14f) beschreibt hierzu den „Issue-Attention Cycle“ und stellt fest, dass die

Öffentlichkeit angesichts eines dramatischen Problems plötzlich über die Dramatik bewusst wird, und dass Forderungen zur Lösung des Problems innerhalb sehr kurzer Zeit entstehen. Solche kurzfristigen Forderungen können daher mittelfristig entwickelte Reformprogramme überlagern.

➤ **„Themenkarriere“ eines Reformissue-Paketes**

Erwähnenswert hinsichtlich der Themenkarriere bzw. der Selektion von potentiellen Reformissues ist die Frage, ob und inwieweit ein totales „Versanden“ eines Reformprozesses möglich ist. Im Modell des Selektionsprozesses würde diese Situation dann eintreten, wenn eine 100%ige Filterung des Reformissue-Paketes stattfände, wenn also die Filter bereits in den ersten Prozess-Phasen der Thematisierung und Diskussion sämtliche Reformissues ausselektieren, bevor ein Programm beschlossen würde. Das „Versanden“ eines Reformprozesses bedeutet in dieser Situation, dass keine Veränderung beschlossen und auch nicht implementiert wird.

Inwieweit erscheint das Entstehen einer solchen Situation im politischen Prozess realistisch? Eine solche Patt-Situation könnte dann entstehen, wenn zwischen den beteiligten Akteuren (mit jeweils ähnlicher Ressourcenausstattung) überhaupt keine Konsensfindung entsteht. Da aber angesichts einer einmal eingetretenen Reformsituation – in welcher Veränderung *positiv belegt* ist – ein Reformdruck auf den Akteuren lastet, ist zumindest davon auszugehen, dass *irgend eine* Veränderung beschlossen wird. Inwieweit diese Veränderung nun den ursprünglichen offiziell proklamierten Reformzielen entspricht oder aber letztlich den kleinsten gemeinsamen Nenner zwischen den Akteuren beschreibt, erschließt sich dem Wissenschaftler jedoch letztlich nur in der ex-post-Analyse. Zumindest aber wird aus politikwissenschaftlicher Sicht deutlich, dass der angesichts einer Reformsituation auftretende Druck zur Veränderung und zum minimalen Konsens einen idealen Nährboden für informale Aushandlungsprozesse (Bargaining-Prozesse) zwischen den Akteuren bildet.

2.3 Analyse von Reformprozessen in Forstverwaltungen mittels behördenorientierter Politikfeldanalyse

KROTT (1998, S.5) hat einen Analyseansatz für die Reformpolitik von Staatsforstverwaltungen entwickelt. Demnach stellen sich der Reformpolitik **zwei Hauptfragen**: zum einen gilt es, die Auswirkungen neuer Modelle für die Forstverwaltung möglichst umfassend zu erkennen. Denn neben den Vorteilen neuer Modelle müssen auch die sonstigen Auswirkungen kritisch erfasst werden. Zum anderen benötigt Reformpolitik notwendigerweise eine Vorstellung von der Akzeptanz des Reformvorhabens bei den politischen Akteuren. KROTT hebt hervor, dass Reformpolitik nur scheinbar eine innerforstliche Verwaltungsaufgabe sei, die nach ökonomischen Fachkonzepten lösbar wäre. Denn nur soweit sich hinter die neuen Reformmodelle einflussreiche politische Akteure der Praxis stellen, kann die Erneuerung auch in der Praxis vollzogen werden.

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Phase der Reformpolitikformulierung oder synonym auf den Teilprozess der Planung von Reformzielen und Reformmaßnahmen. Das Endprodukt dieses Planungsprozesses ist das Reformprogramm, also ein Konzept, welches beschreibt, wie die künftige, modernisierte Forstverwaltung in Struktur und Funktion beschaffen sein soll. Ein Reformprogramm ist bereits das Ergebnis eines intensiven Abstimmungsprozesses, an dem verschiedene Akteure beteiligt waren. Ein Reformprogramm muss zwei Kriterien erfüllen: zum einen muss es, ausgehend vom zuvor als problembehafteten, thematisierten Reformbedarf der Forstverwaltung, die angestrebten **Reformziele** beschreiben; zum anderen muss das Programm die **Maßnahmen** zur Erreichung dieser Ziele darlegen. Damit ist das Reformprogramm das Herzstück einer jeden Verwaltungsreform. Um einen bildhaften Vergleich aus der Medizin heranzuziehen: der Reformbedarf (bzw. das -ziel) entspricht der *Diagnose*, die geplanten Maßnahmen entsprechen einem *Therapievorschlag* des „Patienten Forstverwaltung“. Die *Therapie* selbst besteht dann in der Implementierung des Programms.

Die politische Ebene trifft die Entscheidung, welche Institution mit der Erstellung des Reformprogramms beauftragt wird: ein externes Consulting-Unternehmen oder die zu reformierende Verwaltung selbst. In dieser Entscheidung spiegelt sich möglicherweise die Antizipation der politischen Ebene darüber wider, dass die Verwaltung selbst versuchen wird, auch ihre informalen Interessen einzubringen. Im Fallbeispiel Rheinland-Pfalz wurde zur Erstellung eines forstlichen Reformkonzeptes zunächst die externe Treuhand GMBH beauftragt. In Niedersachsen wurden – da der Aufruf zur Reform in 1994 an alle Fachverwaltungen des Landes erging – die Verwaltungen selbst von Beginn an mit der Umsetzung von politisch gesetzten Vorgaben beauftragt.

Ein Reformprogramm als Herzstück der Reform muss bestimmte Kriterien erfüllen: seine Aussagen zu Reformbedarf, Reformziel und Reformmaßnahmen müssen – auch wenn sie von den Akteuren kontrovers diskutiert werden – auf formal-rationaler Ebene widerspruchsfrei sein, denn ansonsten wird das Programm angreifbar. So wurde im Reformprozess Niedersachsen seitens des Akteurs Gewerkschaft das Programm der LFV dahingehend kritisiert, dass die geplante Reformmaßnahme einer Personalreduktion rational betrachtet mit der Beibehaltung des vollen Aufgabenpensums kollidiere.

■ Akteurstheorie

Der zuvor geleistete Überblick über die Phasen der Reformpolitikformulierung impliziert bereits einen wesentlichen Aspekt: den entscheidenden Einfluss auf die Entwicklung des Reformprogrammes wie auch auf den gesamten Verlauf eines Verwaltungsreformprozesses hat das reformpolitische Verhalten der Akteure. Daher wird in den nachfolgenden zwei Fallstudien der LFV-Reformprozesse in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz ein akteursorientierter Analyse-Ansatz verwendet (s.u.).

Jeder Akteur hat neben den formalen Interessen, welche er aufgrund seiner Rolle im PAS bzw. in der Gesellschaft einnimmt, darüber hinaus auch **informale Interessen**. Grundlegende Interessen des Akteurs Forstverwaltung sind z.B. *Legitimation* und *Wachstum* (bzw. die Vermeidung negativen Wachstums, also Schrumpfung). Bereits DOWNS (1967, S.16ff) stellt fest, dass Behörden die Tendenz zum Wachstum zeigen, unabhängig davon, ob ein steigender Bedarf nach ihren Leistungen besteht. Ursachen hierfür sind u.a. eine höhere Stabilität von grossen Behörden gegenüber Veränderungen.

Die informalen Wachstums- und Veränderungsprozesse innerhalb von Verwaltungen, welche durch Verwaltungsreformen korrigiert werden sollen, sind ausführlich von WEBER (1994, S.217) untersucht worden: demnach entsteht organisatorisches Wachstum von Verwaltungen aufgrund von spezifisch bürokratisch-institutionellen Faktoren. Die Ursache liegt in einer *Spezialisierung und Differenzierung*, welche zwar zunächst einmal die Voraussetzung für zielorientierte, arbeitsteilige Prozesse darstellt, in der aber andererseits auch ein erhebliches Gefährdungspotential für die Gesamtorganisation steckt. Dies ist umso höher, je weniger operational die organisatorischen Ziele und Teilziele sind. Es ist nötig, die Zielerreichungsgrade zu kontrollieren.

Generell verfolgt ein Akteur seine Interessen unabhängig davon, ob er sich momentan in einer Reformsituationen oder in einer Nicht-Reformsituationen befindet. Das spezifische Interesse der Akteure während einer Reformsituation ist, durch die Reform nicht zum Reformverlierer zu werden. Denn Reformpolitik trägt die Merkmale einer redistributiven Policy (WINDHOFF HÉRITIER 1987, S.23f), in welche die bestehende Verteilung von Ressourcen und Legitimation

(durch Aufgabenkritik) auf den Prüfstand gestellt und anschliessend neu verteilt werden. Die elementare „Gefahr“ (aus der subjektiven Sicht des individuellen Akteurs) besteht im Verlust von Ressourcen und Legitimation. Die beteiligten Akteure werden in einem Reformprozess daher solche Elemente der Veränderung (Reformelemente) favorisieren, die ihre formalen sowie auch ihre informellen Interessen unterstützen.

Der dominierende Akteur im Rahmen des hier untersuchten Teilprozesses der Planung von Reformmaßnahmen und Reformzielen (Reformpolitikformulierung) ist der Akteur Forstverwaltung selbst. Daher erfolgt die Analyse des Planungsprozesses unter Anwendung der **behördenorientierten Politikfeldanalyse**. Diese untersucht das Handeln der Akteure im Policy-Prozess und focussiert dabei schwerpunktmässig auf die Position der öffentlichen Verwaltung (KROTT 1990, S.16ff). Die institutionenorientierte Politikfeldanalyse versteht sich als Theorie, die zuerst nach den empirischen Begebenheiten von Forstpolitik fragt und darauf aufbauend Alternativen für die Auswahl und Bewertung von forstpolitischen Strategien anbietet. Sie weist eine empirisch-analytische Orientierung auf und grenzt sich so von Theorien ab, die ihren Ausgangspunkt in der Begründung der „richtigen“ Politik annehmen (KROTT 2001, S.218). Die *Verbindung von forstlichen Institutionen mit dem politischen Prozess* verspricht demnach eine gute Anwendbarkeit auf die konkreten Probleme der Forstpolitik (eines kleinen Segmentes der allgemeinen Politik). Darüber hinaus bietet sie eine grosse Leistungsfähigkeit in der Beschreibung und Erklärung der forstpolitischen Praxis und eine gute Umsetzbarkeit der Erkenntnisse in politische Strategien für die forstlichen Akteure.

Die Dominanz des Akteurs Forstverwaltung im Rahmen eines Planungsprozesses von Reformen begründet sich dadurch, dass die LFV ganz maßgeblich zunächst an der Erstellung des Reformprogramms sowie anschliessend an der Vorbereitung des politischen Beschlusses beteiligt ist. Zuvor wurde das Reformprogramm als Herzstück des Planungsprozesses hervorgehoben, da es den Reformbedarf bzw. die -ziele sowie die zielführenden Maßnahmen beschreibt. Der Akteur LFV ist in seiner Bedeutung für den Reformprozess das institutionelle Pendant zum Reformprogramm.

2.4 Hypothesen-Bildung: Reformelemente und reformpolitische Strategien des Akteurs LFV

Die zuvor unter 2.2 entwickelte Vorstellung von Veränderung in Verwaltung im Rahmen eines einzelnen Selektionsprozesses sowie als Summe mehrerer einzelner, abgrenzbarer Reformprozesse beantwortet die deskriptive Fragestellung, wie sich Veränderung vollzieht. Zur Erklärung der analytischen Frage, wieso sich Veränderung vollzieht, wurde unter 2.3 auf die essentielle Notwendigkeit der Einbeziehung der Akteurs-Interessen in die Analyse von Reformprozessen hingewiesen. Im folgenden soll die Frage der kausalen Zusammenhänge in Reformprozessen aufgegriffen und hieraus die Hypothesen dieser Arbeit abgeleitet werden.

■ Veränderung der Verwaltung als Ausdruck der Veränderung von Machtkonstellationen

Jede zu einem bestimmten Zeitpunkt erhobene Momentaufnahme der augenblicklichen Situation einer Verwaltung (deren Aufgaben, Funktion und Struktur etc.) ist ein Spiegel des zu diesem Zeitpunkt bestehenden Machtgefüges. Die politische Konstellation bedingt die administrative Organisation. Betrachtet man zu zwei verschiedenen Zeitpunkten t_1 und t_2 die charakterisierenden Variablen einer Verwaltung, so ist für jede Variable deren Veränderung feststellbar. Empirisch manifestiert sich ein Reformprozess einer LFV in der Veränderung bestimmter charakteristischer Variablen der Verwaltung. Verwaltungsreform ist also ein Ausdruck eines veränderten politischen Machtgefüges.

Der Ausgangspunkt jedes Veränderungsprozesses ist die Veränderung des Bestehenden. Da nun jede bestehende Situation einer Verwaltung als Spiegel des bestehenden Machtgefüges zwischen den Akteuren interpretiert werden kann, müssen im Falle eines Veränderungsprozesses bestimmte Veränderungen im Machtgefüge für die Veränderung der Verwaltung verantwortlich sein.

■ die „politische Rationalität“ von Reformprozessen

In ihrem „Handbuch zur Verwaltungsreform“ (1998) haben es sich die Herausgeber BANDEMER, BLANKE, NULLMEIER und WEWER nach eigener Aussage zum Ziel gesetzt, *zentrale Konzepte und Begriffe* der aktuellen deutschen Reformdiskussion und der Reformpraxis zu identifizieren (S.9). Hierbei folgen die Herausgeber bewusst der „*inneren Logik des Reformprozesses*“: Im ersten Themenblock „Staats- und Verwaltungsverständnis“ (S.11 ff) werden zunächst paradigmatische Entwicklungen dargestellt (z.B. Hoheitsverwaltung ↔ Dienstleistungsverwaltung), bevor im zweiten Themenblock verschiedene „Reform- und Managementkonzepte“ für die öffentliche Verwaltung (S.59 ff)

erläutert werden. U.a. werden das *New Public Management* (NPM), das *Neue Steuerungsmodell* (NSM) sowie das „*Managementkonzept der Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung*“ behandelt. In vier anschließenden Blöcken (S.141 ff) werden einzelne Reformelemente erörtert: Personalentwicklung, Organisationsentwicklung, Budgetentwicklung, Ergebnis-orientierte Steuerung.

Die Themenblock-Anordnung *Staatsverständnis* → *Reformkonzepte* drückt das Verständnis aus, dass jede Verwaltungsreform – je nach deren „Philosophie“ eine ökonomische oder politisch-administrative – ein bestimmtes Staatsverständnis künftig fordert oder schon impliziert. Dieser Zusammenhang weist darauf hin, dass mit Reformen einhergehende paradigmatische Veränderungen (nicht inkrementelle Veränderungen) nur mit entsprechenden Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen auf der obersten Ebene der Staatsverfassung zu realisieren sind.

Auch KROTT (1998, S.258) erkennt eine „*interne Logik der Reform*“. Demnach hat der Staat bislang noch nach jeder Verwaltungsreform an Einfluss und Umfang gewonnen. Denn eine *erfolgreiche* reformierte Forstverwaltung, welche die Probleme des Schutzes und der Nutzung des Waldes wirksamer und effizienter löst, folge in Verbindung mit öffentlichen Aufgaben immer einem Wachstumstrend.

Hier soll auf folgenden Aspekt hingewiesen werden: Auf der Ebene verwaltungswissenschaftlicher Modelle (wie dem NSM) sowie auf der Ebene der politikwissenschaftlichen Analyse eines Reformprozesses bestehen unterschiedliche Wahrnehmungen der determinierenden Faktoren eines Reformprozesses. Diese beruhen auf unterschiedlichen „Reform-Rationalitäten“.

- Die **Reform-Rationalität der wissenschaftlichen Modelle** zur Verwaltungsreform (NPM, LM) orientiert sich daran, bestimmte Aspekte des Verwaltungshandelns zu *verbessern* und so eine Innovation der Verwaltung erreichen zu wollen. Auf der Ebene des Modells wird Verwaltungsreform bzw. Verwaltungs-Innovation als ein „technisches Problem“ verstanden, welches mit entsprechenden Elementen gelöst werden kann.
- Jede Verwaltungsreform ist ein politischer Prozess. Die **Reform-Rationalität des politischen Prozesses** manifestiert sich in der Weise, dass jeder Akteur im Reformprozess (Verwaltung, Landesregierung, Interessengruppen) sich maßgeblich an der Zielsetzung orientiert, angesichts einer ressourcenbedrohenden Reformsituation nicht zum Reformverlierer zu werden. Auf der Ebene des politischen Prozesses einer Reform wird Verwaltungsreform von den beteiligten Akteuren als „politisches Problem“ (oft als Aushandlungsproblem in Form von Bargaining-Prozessen) aufgefasst und behandelt.

Der Unterschied zwischen Modell-Rationalität und politischer Rationalität lässt sich pointiert folgendermassen ausdrücken: das wissenschaftliche Modell will die *bessere* Verwaltung; die Verwaltung selbst will die *grössere* Verwaltung. Das formale

Ziel von Reform-Elementen (laut Modell) ist *Innovation*; das informale Ziel des strategisch handelnden Akteurs Verwaltung bei der Bewertung und Nutzung von Elementen ist *Wachstum*. Es ist anzunehmen, dass sich das informale Ziel Wachstum im Zuge einer *politisch-administrativ orientierten Reform*, die auf Verbesserung der Serviceleistungen der Verwaltung focussiert, um einiges expliziter im Programm fixieren lassen wird als in einer *ökonomisch orientierten Reform*, die auf Einsparpotentiale focussiert.

Die unterschiedlichen Reform-Rationalitäten zwischen verwaltungswissenschaftlich-theoretischer „Modell-Rationalität“ und politikwissenschaftlicher „Prozess-Rationalität“ manifestieren sich darüber hinaus in der Form, dass Modelle z.T. den konflikträchtigen, politischen Charakter von Reformprozessen negieren. In der Rationalität von Modellen wird das strategische, interessen-geleitete Handeln der Akteure entweder schlicht ignoriert oder als *Problem, Gefahr, Nebenwirkung* dargestellt: So spricht SPITZER (1998, S.338f) im Zusammenhang mit dem Reformelement Produktbeschreibung von „Grenzen und Gefahren“, wobei er feststellt, dass sowohl die Politik als auch die Verwaltung mit Produktbeschreibungen strategisch umgehen und zum Zwecke der Produktmaximierung instrumentalisieren könne. Hierin wird ein grundlegender Unterschied zwischen verwaltungswissenschaftlichem und politikwissenschaftlichem Ansatz zur Analyse von Verwaltungsreformen deutlich: während die Politikwissenschaft das strategische Verhalten von Akteuren als existent und natürlich betrachtet, sieht die Verwaltungswissenschaft die normative Umsetzung allseits akzeptierter Innovationen als Priorität und das strategische Akteursverhalten als Störgröße. Hingegen bedeutet „Politische Rationalität“, dass Akteure deshalb bestimmte Modell-Elemente favorisieren, nicht weil diese „innovativ“ sind, sondern weil diese strategisch nutzbar sind.

Einen weiteren Hinweis, dass in der Rationalität verwaltungswissenschaftlicher Modelle z.T. der politische Charakter von Reformprozessen unberücksichtigt bleibt, liefert die Erörterung von DAMKOWSKI und PRECHT (1995, S.210) zum Reformelement „Organisationsentwicklung“ (OE): hier zitieren die Autoren „unterschiedliche Formen von Interventionen“ als anwendbare OE-Maßnahmen, z.B. *Verfahrens-Interventionen, Struktur-Interventionen, experimentelle Interventionen, Krisen-Interventionen, Wertorientierungsinterventionen*. Letztlich ist aber *jeder* Reformprozess aus der subjektiven Perspektive des Akteurs Verwaltung selbst eine ressourcenbedrohende „Krise“, insbesondere wenn die Reform nicht durch die Verwaltung selbst, sondern durch die politische Ebene initiiert wurde.

■ Zwei grundlegende Hypothesen

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden Reform-Elemente beschrieben, die zur Innovation der Verwaltungen beitragen sollen. Die einzelnen Elemente sind eingebunden in übergeordnete Modelle, die im Laufe der bundesweiten und internationalen Diskussion der neunziger Jahre über Verwaltungsreformen und Neue Steuerungsinstrumente z.T. einen paradigmatischem Charakter erlangten (*New Public Management*, *Lean Management*, *Management by Objectives* usw.)

Die erste grundlegende Hypothese der vorliegenden Arbeit lautet, dass jedes Reform-Element neben der laut Modell *formal* angestrebten Wirkungsweise jedem Akteur auch *informale* Handlungsspielräume eröffnet. Ein wesentliches Ziel der Arbeit ist es, bezogen auf den Akteur LFV zu diskutieren, inwieweit bestimmte **Reform-Elemente** dem Akteur LFV informale Nutzungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume eröffnen, die über die formal vorgesehene Wirkungsweise hinausreichen.

Die zweite grundlegende Hypothese besteht darin, dass jeder Akteur im Reformprozess über Strategien verfügt, um die von ihm favorisierten Elemente zu fördern und möglichst bis zur Implementierung durchzusetzen. Ein zweites wesentliches Ziel der Arbeit ist die Diskussion, welche **reformpolitischen Strategien** dem Akteur LFV zur Verfügung stehen. Diese Diskussion erfolgt maßgeblich in Orientierung an PETERS (1994, S.225 – 242), der in brillianter Präzision einige Strategien der politischen Ebene sowie der Bürokratie aufzeigt. PETERS bezieht die Strategien dabei nicht speziell auf Reformsituation, sondern geht vielmehr davon aus, dass den Akteuren prinzipiell eine bestimmte Palette an Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung steht. Die Fachverwaltungen haben ebenso wie die politische Ebene ihre Strategien. PETERS spricht von 'Bureaucratic Ploys' und 'Politicians Ploys'. KROTT (2001, S.94f) unterscheidet zwischen den Machtmitteln der politischen Institutionen (Legitimität, Volksmandat, finanzielle Ressourcen, Kompetenz- und Personalzuteilung) und den Machtmitteln der Verwaltung (Fachwissen, Vollzugsentscheidung, Bündnispartner, Distanz zur Politik, Dauerhaftigkeit).

Tabelle 2.4_1 fasst die wesentlichen Aspekte der in diesem Kapitel erörterten theoretischen Grundlagen für die Analyse des Teilprozesses der Planung von Reformzielen und -maßnahmen (Reformpolitikformulierung) nochmals zusammen:

Tab. 2.4_1: Grundlagen zur Analyse des Planungsprozesses von Reformprogrammen

Theoretischer Rahmen der Arbeit	Analyseansatz :	Zentrale Aspekte der Analyse :	Grundlegende theorie-gestützte Hypothesen :
Theorie des Policy-Zyklus :	Behördenorientierte Politikfeldanalyse Einfluß der Akteure, speziell Akteur LFV, auf :	Diskussion von:	
Problemdefinition Agendagestaltung Politikformulierung (Implementierung) (Terminierung bzw. Re-Formulierung) (Evaluierung)	Problemauswahl (Reformbedarf u. Reformziele der LFV); Lösungsprogramme (Reform-Maßnahmen zur Zielerreichung)	Reform-Elementen, reform-politischen Strategien	Elemente haben formal erwünschte Wirkungen sowie informal nutzbare Nebenwirkungen ! Strategien zur Umsetzung der Elemente sind verfügbar.

3 Methodischer Ansatz der empirischen Untersuchung

Im Rahmen des Forschungsprojektes, welches dieser Arbeit zugrunde liegt, wurden die **Reformprozesse der Landesforstverwaltungen Niedersachsen und Rheinland-Pfalz** unter politikwissenschaftlichen Aspekten analysiert. Die Auswahl dieser beiden Landesforstverwaltungen geschah vor dem Hintergrund, dass beide Reformprozesse zwar die Veränderung einer staatlichen Forstverwaltung zum Gegenstand haben, dass sich die Prozesse aber auch in spezifischen Merkmalen voneinander abgrenzen. Zwei wesentliche Merkmale sind: in Niedersachsen war die LFV von Beginn des forst-internen Prozesses an eingebunden in die seit Mitte 1994 parallel stattfindende allgemeine Verwaltungsreform aller Fachverwaltungen des Landes Niedersachsen; in Rheinland-Pfalz hingegen entwickelte sich bereits seit 1990 ein erster, forst-interner Reformprozess, der dann jedoch – just in einer Phase, in der forstverwaltungsbezogene Maßnahmen konzeptioniert und politisch beschlossen waren – von einer zweiten, allgemeinen Reformwelle überrollt wurde. Allein dieser Unterschied eröffnet interessante analytische Aspekte. Ein zweites Unterscheidungsmerkmal liegt darin, dass in Rheinland-Pfalz in stärkerem Maße auf wissenschaftliche Unterstützung und Beratung (z.B. seitens der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer) zurückgegriffen wurde, zumindest im zweiten, ressortübergreifenden Reformprozess ab 1994.

3.1 Interpretative Fallstudie

Zur empirischen Erfassung der Reformprozesse wurde die Methode der **Interpretativen Fallstudie** verwendet. Diese Methode bietet sich für die Untersuchung von Reformprozessen aus folgendem Grund an: PATZELD (1986, S.300) unterscheidet verschiedene Typen von Forschungsmethoden. Demnach ist das Ziel von **Einzelfallstudien**, ein idiographisches Tatsachen- und Zusammenhangswissen zu erarbeiten; darüber hinaus kann versucht werden, den Wahrheitsgehalt von Erklärungen und Theorien bezüglich eines Einzelfalls durch Verifikation oder Falsifikation festzustellen. In Abgrenzung hierzu sind **vergleichende Studien** dann günstig, wenn eine hohe Zahl von vergleichbaren Untersuchungsfällen vorliegt. Da es sich bei Reformprozessen je nach Bundesland um individuelle Prozesse handelt, greift hier der Ansatzpunkt für die *Interpretative Fallstudie*.

PATZELD hebt hervor, dass Einzelfallstudien nur bedingt für die *Überprüfung* von sozialwissenschaftlichen Theorien geeignet sind, da die betrachteten Einzelfälle nur selten eine überzeugende Verifikation oder Falsifikation erlauben. Ebendiese Besonderheit der Einzelfallstudie korrespondiert gut mit dem Ziel der vorliegenden Untersuchung von Reformprozessen. Das Anliegen dieser Arbeit ist es, auf der Grundlage gesicherter, existierender politikwissenschaftlicher Theorien Aussagen zu Reformprozessen in Forstverwaltungen zu treffen. Diese Aussagen, welche sich auf Reform-Elemente und reformpolitische Strategien des Akteurs LFV (dargelegt im 6. Kapitel) beziehen, dienen nicht zur Überprüfung der bestehenden Theorien. Vielmehr werden die bestehenden Theorien als Erklärungsansätze für die kausalen Zusammenhänge zwischen Ereignissen im und Verlauf des Reformprozesses herangezogen. Ebenfalls ist es nicht das Anliegen der Arbeit, neue Meta-Theorien über Reformprozesse zu generieren. Hierzu ist die Methode der Fallstudie nicht geeignet.

Für die Verwendung der **Interpretativen Fallstudie** spricht ein gewichtiges Argument. So gibt es zwar eine nahezu unüberschaubare Anzahl von Autoren, die sich aus der Perspektive der Verwaltungswissenschaften mit einzelnen Teilaspekten zur Modernisierung befassen. Häufig sind verwaltungswissenschaftliche Erörterungen normativ geprägt und nicht analytisch, da sie den Reformprozess als eine „technische“ Aufgabe, einen Optimierungsprozess betrachten, ohne dabei das immense Konfliktpotential des ressourcengefährdenden Prozesses zu berücksichtigen. Ein strategisches Verhalten der Akteure ist aus Sicht der Verwaltungswissenschaft eine unerwünschte Nebenwirkung, aus der analytischen Sicht der Politikwissenschaft jedoch eine selbstverständliche Grundannahme in Konfliktregelungsprozessen. Den vielen verwaltungswissenschaftlichen Textstellen gegenüber gibt es kaum Abhandlungen, die sich mit politikwissenschaftlichen Aspekten von Reformprozessen befassen, insbesondere mit Prozessen auf dem kleinen Sektor Forstpolitik. Insofern trägt die vorliegende Arbeit Charakterzüge

einer explorativen Forschungsarbeit. ATTESLANDER (1995, S.70) nennt die Vorzüge der explorativen Forschung: je weniger man über einen Gegenstand weiss und je weniger ein Gebiet erforscht ist, desto wichtiger ist es, ausreichende qualitative Erklärungen zu erstellen. Man verkennt die Ziele und Aufgaben explorativer Sozialforschung, wenn diese immer nur als Vorstufe, sozusagen als Vorbereitung für „wissenschaftlichere“ Anwendung quantitativer Methoden angesehen wird.

Ein weiteres Argument für die Verwendung der Interpretativen Fallstudie ist: der methodische Ansatz der *Interpretativen Fallstudie* unterstützt und ergänzt den theoretischen Ansatz der *behördenorientierten Politikfeldanalyse* in optimaler Weise. Wie zuvor unter 2.3 dargestellt, untersucht die behördenorientierte Politikfeldanalyse das Handeln der Akteure im Policy-Prozess und focussiert dabei schwerpunktmässig auf die Position der öffentlichen Verwaltung (KROTT, a.A.o.). Um nun das Handeln der Akteure im Reformprozess als reformpolitisch-strategisches Handeln zu interpretieren, d.h. um das Handeln der Akteure mit den in der Theorie beschriebenen Handlungsmöglichkeiten (= Strategien) zu korrelieren, ist die Interpretative Fallstudie die adäquate Methode.

3.2 Erhebung der empirischen Daten

Der Vorgang der empirischen Datenerfassung erfolgte unter Anwendung der Methoden des **Experten-Interviews** und der **Dokumentenanalyse**. In beiden Fallstudien setzte sich der Kreis der befragten Experten folgendermaßen zusammen:

- Angehörige der Landesforstverwaltung,
- Funktionäre der Verbände,
- Experten aus staatlichen reformbegleitenden Gremien,
- Angehörige anderer Fachverwaltungen (Finanzministerium, Innenministerium)
- Vertreter der Forstpolitikwissenschaft

Die **Experten-Interviews** erfolgten nicht nach schematischer Vorgabe, sondern hatten einen *narrativen Charakter*. Als Leitfaden diente dabei eine einseitige, kurze Chronologie der markanten Ereignisse im Reformprozess: politische Vorgaben, Reformprogramme, Kabinettsbeschlüsse (in Niedersachsen) bzw. Ministerratsbeschlüsse (in Rheinland-Pfalz). Jedes Interview hatte eine Dauer von 1,5 bis 2 Stunden. Im Rahmen der Fallstudie Niedersachsen wurden insgesamt 25 Experten befragt (siehe Anhang 1), im Rahmen der Fallstudie Rheinland-Pfalz wurden insgesamt 16 Experten befragt (siehe Anhang 2).

Das Prinzip einer narrativen Gesprächsführung (ATTESLANDER 1995, S.176) erwies sich als vorteilhaft, da jeder Gesprächspartner seine Sichtweise des Reformverlaufes aus der Perspektive seiner Funktion im Reformprozess nuanciert darstellte. Die Schilderungen waren mitunter subjektiv, vermittelten aber dadurch in ihrer Gesamtheit einen umfassenden Eindruck des Geschehens. Der Umstand wurde berücksichtigt, dass die Gesprächspartner gerade aufgrund ihrer Teilnahme an der Reform strategische bzw. selektive Darstellungen hätten liefern können. Ohne die Hinweise aus den Experten-Interviews, die z.T. auch informaler, spekulativer Natur waren, wäre die Analyse einiger Ereignisse deutlich schwieriger geworden. Laut FRIEDRICHS (1973, S.224) ist es das Ziel des Experten- oder *Intensiv-Interviews*, im Rahmen soziologisch orientierter Forschung genauere Informationen vom Befragten mit besonderer Berücksichtigung seiner Perspektive zu erlangen.

Eine eminent grosse Bedeutung kam den Interviews als Zugangsweg zu Material-Quellen zu. Nahezu alle Gesprächspartner zeigten die Bereitschaft zur Einsicht oder Leihe von umfangreichem Datenmaterial, wofür allen Teilnehmern nochmals herzlich gedankt sei. Letztlich ermöglichte erst die **Dokumentenanalyse** die Skizzierung der komplexen Zusammenhänge in den Prozessen in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz. PATZELD (1986, S.46) unterscheidet verschiedene Gattungen der Dokumentenanalyse. Sie alle stellen nur Konkretisierungen der allgemeinen Methode der *Inhaltsanalyse* dar. Hierbei werden dem Material die benötigten Informationen (anhand eines auf die zu erarbeitenden oder zu prüfenden Aussagen bezogenen) Kategorienschemas oder eines Analyseleitfadens gewonnen.

4 Fallstudie : Forstreform in Niedersachsen

4.1 Politische Vorgaben

4.1.1 Kabinettsbeschuß vom 11.01.1994

Am 14.12.93 legen Staatskanzlei, Innenministerium und Finanzministerium des Landes Niedersachsen eine Kabinettsvorlage mit dem Titel „Modernisierung der Landesverwaltung“ vor. Darin werden folgende zwölf Punkte genannt:

1. Notwendigkeit und Ziele einer Verwaltungsreform
2. Reformaktivitäten anderer
3. Wege zur Zielerreichung
4. Leitbild für eine künftige Verwaltung
5. Aktionsbereiche der Reform
6. Nähere Funktionsbeschreibung des Modernisierungsvorhabens
7. Struktur des geplanten zentralen Vorhabenmanagements
8. Zeitplanung und Berichtspflichten
9. Kosten
10. Beteiligung anderer Ressorts
11. Frauen- und umweltpolitische Auswirkungen
12. Beschlußvorschlag

Am 11.01.94 fällt ein entsprechender Beschluß der Landesregierung zum Vorhaben „Modernisierung der Landesverwaltung“. Nach ausführlicher Erörterung beschließt das Kabinett auf der Grundlage der Kabinettsvorlage von StK, MI und MF vom 14.12.93. In seinem Beschluß folgt das Kabinett

weitgehend dem Text der Vorlage, nimmt aber auch Änderungen und Ergänzungen der Vorlage vor. Bevor daher der Inhalt des Kabinettsbeschlusses eingehend analysiert wird, soll zunächst auf wesentliche Unterschiede zwischen Vorlage und Beschluß eingegangen werden.

- Die **Kabinettsvorlage** enthält die Formulierung (S.8, Abschnitt 7.2, Satz 5): „Für querschnittsorientierte und ressortübergreifende Projekte, etwa im Bereich des Haushaltswesens oder der Personalentwicklung ist eine Erörterung und Vorklärung im Kreise der Abteilungsleiterinnen und -leiter der Ressorts vorgesehen; im übrigen dürften derartige Projekte in aller Regel wegen ihrer Bedeutung eine Billigung durch das Kabinett verlangen“.

- Dieser Satz wird durch Kabinettsbeschluß wie folgt **geändert**: „Entscheidungen darüber, welche Projektideen aufgegriffen werden sollen und wie die Vorhabensstruktur dauerhaft auszugestalten ist, werden von einem Koordinierungsgremium, in das jedes Ressort einen ständigen Vertreter entsendet, vorbereitet; im übrigen dürften derartige Projekte in aller Regel wegen ihrer Bedeutung eine Billigung durch das Kabinett verlangen“.

Des weiteren enthält der **Beschluß der Landesregierung vom 11.01.1994** gegenüber dem Beschlußvorschlag der Kabinettsvorlage zwei Ergänzungen. Diese sind im folgenden Text des Kabinettsbeschlusses kursiv hervorgehoben:

1. Die Landesregierung führt als Teil einer umfassenden Verwaltungsreform ein Vorhaben „Modernisierung der Landesverwaltung“ auf der Grundlage der von MI, der StK und dem MF vorgelegten Planung durch. *Sie sieht in einem Gelingen dieses Vorhabens eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass die öffentliche Verwaltung ihre durch die Sozialstaatsgarantie verfassungsmäßig vorgegebenen Pflichten auch künftig zu erfüllen mag.*
2. Sie beauftragt das MI, die Federführung für das Vorhaben zu übernehmen und gemeinsam mit der StK und dem MF die zur Realisierung notwendigen Maßnahmen zu treffen. *Entscheidungen darüber, welche Projektideen aufgegriffen werden sollen und wie die Vorhabensstruktur dauerhaft auszugestalten ist, sind von einem Koordinierungsgremium, in das jedes Ressort einen ständigen Vertreter entsendet, vorzubereiten.*
3. Das MI wird gebeten sicherzustellen, dass die Landesregierung regelmäßig über die wesentlichen Planungen und Entscheidungen im Rahmen des Modernisierungsvorhabens unterrichtet wird. Es informiert darüber hinaus die Landesregierung jährlich durch einen zusammenfassenden Bericht über den Stand und die Ergebnisse des Modernisierungsvorhabens.
4. Die Landesregierung verpflichtet die gesamte Landesverwaltung, sich an den in den Nrn. 3 und 4 der Vorlage dargelegten

Zielsetzungen zu orientieren. Insbesondere sind die in den Nrn. 3.4 bis 3.7 formulierten Punkte bei dem Entwurf und der Prüfung von Rechtsvorschriften und Richtlinien zu beachten.

5. Die Landesregierung beabsichtigt, die Verwirklichung konkreter Projekte im Rahmen der Verwaltungsreform kontinuierlich zum Abbau des in der Mittelfristigen Planung ausgewiesenen finanziellen Handlungsbedarfs zu nutzen.

Es ist ersichtlich, dass die Ergänzung unter Punkt Zwei des Beschlusses mit der o.g. Änderung des Textes unter Abschnitt 7.2 der Vorlage übereinstimmt. Entgegen des Vorschlages in der Vorlage, bestimmte reformspezifische Projekte im Kreise der Abteilungsleiter der Ressorts zu erörtern und zu klären, entscheidet das Kabinett dahingehend, dass Entscheidungen über Reformprojekte und -strukturen von einem eigenen Koordinierungsgremium vorbereitet werden sollen. Diese Änderung weist auf das Interesse der Landesregierung hin, bestimmte querschnittsorientierte und ressortübergreifende Projekte nicht durch die Abteilungsleiter der Ressorts vorbereiten zu lassen, sondern durch ein spezielles Koordinierungsgremium. Hierin zeigt sich ein Vorbehalt von Kompetenz seitens der politischen Ebene gegenüber der Verwaltungsebene, welcher sich dahingehend interpretieren lässt, dass die Landesregierung sich der Eigendynamik der Verwaltung durchaus bewußt ist und mittels eines Gremiums eine Kontrollmöglichkeit zur Steuerung der Verwaltungsreform installieren will.

Im folgenden wird nun der reform-relevante Inhalt der Vorlage bzw. des darauf basierenden Beschlusses eingehend analysiert. Die Kabinettsvorlage enthält detaillierte Aussagen zum Reformbedarf der öffentlichen Verwaltung in Niedersachsen, zu Reformzielen und zur Umsetzung der Ziele.

In der Kabinettsvorlage vom 14.12.93 werden unter Punkt 1 die „Notwendigkeit und Ziele einer Verwaltungsreform“ erörtert. Demnach habe es bisher ausgereicht, dass die Verwaltung auf sich wandelnde Rahmenbedingungen reagierte, indem sie ihre Aufgaben, Strukturen und Arbeitsmethoden anpaßte. Solche ständigen Anpassungen wurden als Daueraufgabe begriffen. Dieses Vorgehen genüge nicht mehr. Angesichts der dramatischen Veränderung der Rahmenbedingungen bestehe ein weit größerer Reform- und Handlungsdruck, der die überkommenen Aufbau- und Arbeitsstrukturen der Verwaltung sowie ihren Aufgabenbestand insgesamt erfasse und in Frage stelle, und auch der Politik richtungsweisende Entscheidungen abverlange. Als wesentliche Punkte für Reformbedarf werden genannt:

- eine Diskrepanz zwischen steigender Bürgererwartung auf staatliches Eingreifen und sinkender Bereitschaft zur Lastenübernahme der Bürger;
- neue Herausforderungen an den Staat (durch wirtschaftlichen Wandel, Arbeitslosigkeit, Umweltschäden);
- Außenorientierung staatlichen Handelns durch internationalen Wettbewerb;

- gesellschaftlicher Wertewandel verändert das Verhältnis Bürger/Staat sowie die Einstellung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst;
- bestehende Regelungen von Dienstrecht und Haushaltswesen sind zu unflexibel geworden und gewährleisten kein wirtschaftliches Handeln;
- die öffentlichen Haushalte haben ihre Grenzen erreicht bzw. überschritten;
- ein besorgniserregend hoher Personalkostenanteil.

Aus analytischer Perspektive lassen sich die Argumente, mit welchen das Kabinett den befundenen Reform- und Handlungsdruck begründet, in folgende Kategorien einteilen:

- für die öffentliche Verwaltung ergeben sich zunehmende Aufgaben
- es herrscht Ressourcenknappheit
- es besteht ein Legitimationsproblem.

Die Proklamation einer Reformnotwendigkeit ist für den Akteur Kabinett die argumentative Basis für die folgende Beschreibung von Reformzielen und -maßnahmen. Andere Akteure, welche die angeführten Argumente nicht akzeptieren, werden auch den darauf aufbauenden Zielen und Maßnahmen zur Behebung des Reformdrucks nicht zustimmen. Analytisch ist festzuhalten, dass das Kabinett formal überhaupt keine Aussage über eine Notwendigkeit zur Reform treffen müßte, sondern die Ziele und Maßnahmen auch unkommentiert festlegen könnte. Dass eine Aussage dennoch gegeben wird, dient dem Aufbau von Akzeptanz für kommende konfliktträchtige Rationalisierungsmaßnahmen.

Angesichts des empfundenen Reformdrucks äußert sich das Kabinett in der beschlossenen Vorlage zu **Zielen** und zur **Umsetzung** der Verwaltungsreform. Auf den Handlungsdruck muß demnach bewußt, zielgerichtet und schnell reagiert werden. Die Erwartung von Öffentlichkeit und Politik sei, dass die Verwaltung schlanker und moderner, dass sie in einem umfassenden Sinne 'besser' werde. Das erfordere eine kritische Inventur aller Staatsaufgaben mit dem Ziel, Aufgaben abzubauen oder in geringerem Ausmaß weiterzuführen, insgesamt die Regeldichte zu lockern und damit im Ergebnis Kosten zu senken, ohne dass dadurch die soziale Verpflichtung des Staates geschmälert werde. Gleichzeitig seien aber die Leistungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Bürgerorientierung der Verwaltung zu steigern. Diese Aussage enthält einige analytisch relevante Punkte:

Der Begriff einer schlankeren, moderneren, besseren Verwaltung ist keine operationale Beschreibung eines Zielzustandes. Vielmehr hat diese Wortwahl eine hohe suggestive Wortwahl. LUHMANN (1994, S.203) beschreibt die dogmatische Wirkung einer Ankündigung von Reformen. Ironisch stellt er fest, das Wort Reform sei eines jener Leitworte, welche die Nachfolge religiöser Vorstellungen angetreten haben. Es trage das „Prinzip der Perfektion“ in sich, es bezeichne einen in sich selbst untadeligen Maßstab und übe eine Kritik des Vorhandenen als schlechte Welt. Es sei daher schwierig, sich als Gegner von Reformen zu bekennen. Strategisch mag diese emphatische Aussage dazu dienen, dogmatische Akzeptanz des Vorhabens Verwaltungsreform herzustellen.

Konkreter ist die Zielbeschreibung der Kabinettsvorlage, man wolle im Ergebnis die Kosten senken. Die Formulierung im Ergebnis weist darauf hin, dass die Kostensenkung ein Oberziel darstellt. Dieses soll erreicht werden, indem einerseits Aufgaben abgebaut oder mit geringerer „Fertigungstiefe“ weitergeführt werden und andererseits die Regelungsdichte insgesamt gelockert wird. Erforderlich für das Erreichen dieser Teilziele sei eine kritische Inventur aller Staatsaufgaben. Diese Aufgaben-Inventur stellt demnach eine Maßnahme zur Umsetzung der Reformziele dar, welche am Anfang von Reformbestrebungen steht. Unerwähnt bleibt an dieser Stelle der Umstand, dass die Bestimmung von öffentlichen Aufgaben in die Zuständigkeit der Legislative, nicht der Exekutive, fällt. Laut SIEPMANN und SIEPMANN (1992, S.9) ist eine ‚Öffentliche Aufgabe‘ der normativ durch Gesetz oder durch politische Willensäußerung festgelegte Verwaltungszweck.

Als weitere Zielsetzungen seien aber gleichzeitig die Leistungsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Bürgerorientierung der Verwaltung zu steigern. Die Beschreibung dieser parallelen Ziele steht möglicherweise im Konflikt, wenn nicht gar im Widerspruch zu dem Ziel der Kostensenkung. Zumindest eine gesteigerte Bürgernähe bzw. Leistungsfähigkeit bedeutet nicht per se eine Kostensenkung. Ein Hinweis darauf, dass das Kabinett sich dieses möglichen Zielkonfliktes bewußt ist, läßt sich in der Verwendung des Satzbaues „Gleichzeitig sollen aber ...“ sehen.

Als weitere Aussagen zum Reformziel und zur Umsetzung werden unter Punkt 3 der Vorlage folgende neun „Wege zur Zielerreichung“ genannt:

- über Kostentransparenz zu mehr Kostenverantwortlichkeit
- über Leistungsbeschreibungen zu mehr Erfolgskontrolle
- über Kosten- und Leistungsrechnung zu höherer Wirtschaftlichkeit
- über Kostenbewußtsein und Wettbewerb zum Abbau / zur Ausgliederung von Aufgaben
- über Bürgerorientierung zur Qualitätssteigerung
- über Bürgervertrauen zu weniger Vorschriften
- über flexiblere Organisationsformen zu mehr Eigenverantwortlichkeit
- über Motivation und Personalentwicklung zu höherer Leistungsfähigkeit
- über mehr Transparenz zu höherer Gesamtschau in der Landesverwaltung

Die genannten Wege zur Zielerreichung lassen sich in ihre zwei Komponenten Reformziele und Maßnahmen („Wege“) zerlegen:

Reformziele (≈ Zustand ?)	Reformumsetzung (≈ Maßnahme ?)
mehr Kostenverantwortlichkeit	über Kostentransparenz
mehr Erfolgskontrolle	über Leistungsbeschreibungen
höhere Wirtschaftlichkeit	über Kosten- und Leistungsrechnung
Abbau oder Ausgliederung von Aufgaben	über Kostenbewußtsein und Wettbewerb
Qualitätssteigerung	über Bürgerorientierung
weniger Vorschriften	über Bürgervertrauen
mehr Eigenverantwortlichkeit	über flexiblere Organisationsformen
höhere Leistungsfähigkeit	über Motivation und Personalentwicklung
höhere Gesamtschau in Landesverwaltung	über mehr Transparenz

Tabelle 4.1_1 : Reformziele und Reformmaßnahmen in Niedersachsen

In der Organisationstheorie wird ein **Ziel** als ein Zustand definiert – nicht als Prozess. Analytisch ist festzustellen, dass sich in der Auflistung zwar Ziele im Sinne von Zustandsbeschreibungen finden (z.B. mehr Kostenverantwortlichkeit, höhere Wirtschaftlichkeit), aber auch Ziele, welche diesem Sinne nicht entsprechen. So wäre ein abgebauter ‚Aufgabenbestand‘ ein Zielzustand, hingegen ist der ‚Abbau von Aufgaben‘ ein Prozess, der zielführend ist. Im Gegensatz zum Zielzustand beschreibt eine **Maßnahme** (oder ein „Weg“) einen Prozess und keinen Zustand. In diesem Sinne sind einige in der Kabinettsvorlage genannten „Wege zur Zielerreichung“ als Maßnahmen anzusehen (z.B. Leistungsbeschreibungen), während andere „Wege“ eher als (Unter-)ziel anzusehen sind (z.B. flexiblere Organisationsformen).

Ein weiterer analytisch bedeutsamer Hinweis ergibt sich aus der grammatikalischen Verwendung von Komparativen wie mehr, höher bei der Beschreibung von Zielzuständen. Der Kabinettsbeschluß definiert Reformziele für alle Verwaltungen des Landes. Unabhängig davon, ob und inwieweit in den Fachverwaltungen die geforderten Zielzustände bereits realisiert sind, werden als Ziele jeweils Kriterien genannt, welche gesteigert werden sollen.

Die Zielbeschreibung im Kabinettsbeschluß erfolgt in relativen Dimensionen (mehr von) und nicht in absoluten Kennziffern. Die Vorgabe von allen genannten Reformzielen für alle Verwaltungen (unabhängig davon, inwieweit diese bereits realisiert sind) ist undifferenziert. Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass es für das Kabinett als Akteur der politischen Ebene gar nicht leistbar ist, an die Exekutivebene eine Beschreibung von Reformzielen in Form von absoluten Kennziffern – geschweige denn von differenzierten Anweisungen an jede einzelne Verwaltung – weiterzugeben. Die Erklärung lautet dann, dass das Kabinett nicht überblicken kann, wieviel Reformpotential in einer jeden Fachverwaltung steckt. Dies hieße, das Kabinett wendet auch deshalb das „Rasenmäherprinzip“ an, weil es aus Mangel an Information nicht anders kann.

Eine alternative Erklärung hierzu ist, dass das Kabinett – unabhängig davon, ob es das Rationalisierungspotential kennt oder nicht – ganz bewußt eine Beschreibung von Reformzielen in relativen Dimensionen und undifferenziert an alle Fachverwaltungen gerichtet vornimmt. Dies hieße, das Kabinett wendet das „Rasenmäherprinzip“ an, weil es eben genau das will.

Auf der Grundlage der dargestellten Ziele und Lösungswege wird in der Kabinettsvorlage unter Punkt 4 ein erstes **Leitbild für eine künftige Verwaltung** entworfen. Eine Weiterentwicklung des Leitbildes, die insbesondere den Dienstleistungscharakter der öffentlichen Verwaltung stärker betont, wird angestrebt und muß sich -laut Beschluß- aus dem Reformprozess selbst ergeben. Das skizzierte Leitbild enthält in kompakter Form die zuvor dargelegten Reformziele.

„Angestrebt wird eine **bürgernahe, leistungsorientierte und wirtschaftliche Verwaltung**, in der

- **motivierter, qualifizierter Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**
- auf einen notwendigen **Bestand beschränkte Aufgaben**
- in der **Verpflichtung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern**
- **kooperativ, eigenverantwortlich und ergebnisorientiert** erfüllen

sowie mit Hilfe

- einer **flexiblen Organisation** und
- **zeitgemäßer Steuerungsinstrumente**

ohne gravierende Qualitätseinbußen zur **Kostensenkung** beitragen“.

(Hervorhebung durch Fettdruck wie im Original)

Vorhaben Verwaltungsreform : die Frage der Verantwortlichkeit

Neben den Aussagen zum befundenen Reformdruck und zu den Reformzielen enthält die Kabinettsvorlage auch Aussagen zur Umsetzung der Reformmaßnahmen. Demnach müsse auf den Handlungsdruck bewußt, zielgerichtet und schnell reagiert werden. Die Reformziele könnten nicht mehr mit herkömmlichen Mitteln und in den überkommenen Strukturen durch bloße Korrekturen und Anpassungen erreicht werden, sondern nur durch eine gemeinsame Anstrengung von Politik, gesellschaftlichen Kräften und Bediensteten der gesamten Landesverwaltung bewältigt werden.

Die appellartige Aussage ließe sich zunächst als Werben um Zustimmung interpretieren, als einen Versuch, für das riesige angestrebte Projekt „Reform der Landesverwaltung“ Bündnispartner zu gewinnen. Jedoch ist es angesichts der Machtposition zwischen Kabinett und Landesverwaltung faktisch nicht relevant, ob die Landesverwaltung die dargelegten Gründe für Reformdruck akzeptiert oder nicht. Selbst wenn ein Teil der angesprochenen Verwaltungs-Bediensteten die argumentative Basis eines Reformbedarfs nicht teilen sollte, so hätten die Verwaltungen dennoch den Anweisungen des Kabinetts Folge zu leisten.

Ein Überzeugen aufgrund logischer Konsistenz in der Argumentationskette Reformbedarf – Reformziele ist seitens des Kabinetts gegenüber den Akteuren der Fachverwaltungen nicht zwingend nötig. Auf diesem Sektor könnte sich das Kabinett aufgrund seiner Weisungsbefugnis ebenso auf ein reines Anordnen von Reformzielen und Maßnahmen beschränken. (dies wäre zugegebenermaßen ein rigider Führungsstil, der den zeitgemäßen Stilen des management by objectives nicht gerecht würde und der darüber hinaus dem geforderten Reformziel des motivierten Mitarbeiters wohl kontraproduktiv gegenüberstünde). Festzuhalten ist, dass Überzeugungsarbeit gegenüber der Verwaltung zumindest formal nicht zwingend ist.

Interpretiert man den Appell in der Kabinettsvorlage ausschließlich als Werben um Akzeptanz für Reformmaßnahmen, so stellt sich die Frage, inwieweit sich das Kabinett an die Verwaltungen richtet – zumindest teilweise muß dieser Appell auch an die ebenfalls angesprochenen gesellschaftlichen Kräfte adressiert sein – und wieso das Kabinett diese formal nicht notwendige Argumentation leistet.

Ist dieser Appell in der Vorlage also mehr als eine nette Geste? Aus den dargelegten Gedanken läßt sich die Erklärung ableiten, dass das Kabinett versucht, **Verantwortung** für die zukünftigen Reformmaßnahmen zu erzeugen und abzuwälzen. Denn warum sollte sich ein Beamter der Verwaltung darauf einlassen, einen vom Kabinett attestierten Widerspruch zwischen steigenden Aufgaben und sinkenden Ressourcen als sein Problem anzunehmen? Warum sollte er die Lösung dieses Konfliktes nicht vielmehr als ein Primat der Politik – und zwar ausschließlich – ansehen?

Unter diesem Aspekt läßt sich die Beschwörung *einer gemeinsamen Anstrengung von Politik, gesellschaftlichen Kräften und Bediensteten* als der Versuch des Kabinetts erklären, einer solchen Denkweise der Beamtenschaft vorzubeugen, die Verwaltungsmitarbeiter zur Kooperation bei Reformmaßnahmen zu verpflichten und damit einen Teil der eigenen Verantwortung als politische Führung abzuwälzen. Denn formal könnte sich die administrative Ebene zurückziehen und sich auf eine explizite Darstellung der wahrzunehmenden Aufgaben berufen. (Dies wäre die Strategie, die politische Ebene „auflaufen“ zu lassen).

Dass sich das Kabinett seiner politischen Verantwortung bewußt ist, wird in der Aussage deutlich, dass der „Reform- und Handlungsdruck [...] *auch* der Politik richtungsweisende Entscheidungen abverlangt“. Das Kabinett wählt hier das Wort *auch* (und *auch* bedeutet nicht *ausschließlich*).

Ein weiterer zu analysierender Aspekt ist die Feststellung, dass *Reformziele nicht mehr mit herkömmlichen Mitteln und in den überkommenen Strukturen erreicht werden könnten*. (An anderer Stelle trifft das Kabinett die Aussage, dass der „Reform- und Handlungsdruck [...] die überkommenen Aufbau- und Arbeitsstrukturen der Verwaltung sowie ihren Aufgabenbestand insgesamt erfaßt und in Frage stellt“).

Bereits zu diesem Zeitpunkt, zu Beginn des Reformprozesses, drückt das Kabinett sein Bewußtsein aus, dass die Verwaltung mit ihren überkommenen Strukturen nicht nur das Objekt der Reformbemühungen ist, sondern dass die Verwaltung gleichzeitig als handelndes Subjekt der Reform, also als ein Akteur im Reformgeschehen, auftritt (dieser Sachverhalt beschreibt das Paradoxon der Verwaltung, die sich selbst reformieren soll).

Aus der Aussage, mit den bestehenden Strukturen könnten die gesteckten Reformziele nicht erreicht werden, läßt sich ableiten, dass das Kabinett eine unkooperative bis blockierende Haltung der Verwaltung gegenüber nicht ausschließt. Angesichts der möglichen Wirkungsweise von Reformmaßnahmen, die Ressourcen neuverteilt und Reformgewinner bzw. Reformverlierer erzeugt, ist diese Annahme plausibel.

4.1.2 Regierungserklärung vom 23.06.1994

Am 23.06.94 kündigt Ministerpräsident Schröder in seiner Regierungserklärung an, dass in Niedersachsen eine umfassende Reform der Landesverwaltung durchgeführt werden soll. Unter Hinweis auf die Haushaltssituation wird die Verwaltungsreform als eines der zentralen Reformvorhaben der Landesregierung herausgestellt. Die Regierungserklärung enthält Aussagen zu folgenden Punkten:

Reformbedarf:

Der Ministerpräsident verweist auf die Haushaltssituation. Die Aufforderung, im Bewußtsein leerer Kassen mit Vernunft und Weitblick an die Einleitung und Umsetzung von Reformen zu gehen, richtet er nicht nur an andere. Auch die Arbeits- und Aufgabenstrukturen in der Landesverwaltung könnten in der heutigen Form nicht erhalten bleiben. [...] Wenn Niedersachsen sich seine Politik der sozialen Gerechtigkeit weiter leisten wolle, dann könne es sich seinen Verwaltungsapparat in seiner heutigen Form nicht mehr leisten.

Reformziele:

Laut dem Ministerpräsidenten muß in der Verwaltung ein Sparvolumen realisiert werden, das alle bisherigen Sparauflagen übertrifft. Das Potential in der Landesverwaltung sei so weit wie möglich auszuschöpfen. Hierzu werden vier Hauptziele angestrebt:

- Reduzierung der Aufgaben der Landesverwaltung
- Minimierung des Verwaltungsaufwandes
- Motivation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- Optimierung des Einsatzes von Landesmitteln.

Analytisch ist festzuhalten, dass der Ministerpräsident in seiner Erklärung eine Focussierung der Verwaltungsreform auf das Oberziel von Einsparungen

andeutet. Eine Zusage der Landesregierung lautet, man wolle unsoziale und ungerechte Radikallösungen vermeiden. Diese Aussage wird an die Bedingung geknüpft, hierzu auf die Mithilfe, auf das Engagement und die Opferbereitschaft der Verwaltungsbeschäftigten angewiesen zu sein.

Die Regierungserklärung hat programmatischen Charakter und ist in ihren Inhalten mehr als Willensbekundung denn als operationale Handlungsanweisung an die Verwaltung aufzufassen; dies wird deutlich am gesamten Inhalt der Regierungserklärung – neben der Verwaltungsreform werden darin politische Absichten zu vielen Bereichen kurz angeschnitten – und am pathetischen Titel der Erklärung „Wir nehmen die Herausforderung an“. Dennoch hat die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten eine starke legitimationsstiftende Wirkung für die genannten Reformprojekte. Hier bekundet die Landesregierung ihr dringendes Interesse an einer allgemeinen Verwaltungsreform in Niedersachsen. In der nachfolgenden Phase berufen sich die Akteure der politischen Ebene wiederholt auf die Regierungserklärung, um die Focussierung auf Kosteneinsparungen zu rechtfertigen.

4.1.3 Zwei Kabinettsbeschlüsse vom 12.07.94

12.07.94 :

Staatskanzlei, Innenministerium und Finanzministerium legen eine Kabinettsvorlage mit dem Titel: Vorhaben „Verwaltungsreform Niedersachsen“ vor.

Das Kabinett beschließt am selben Tag entsprechend dieser Vorlage. In der Vorlage werden folgende sieben Punkte angesprochen:

1. Fortentwickelte Ausgangslage
2. Strukturen der zentralen Vorhabenssteuerung
3. Wesentliche erste Umsetzungsschritte mit Auswirkungen in allen Ressorts
4. Kosten
5. Beteiligung anderer Ressorts
6. Frauen- und umweltpolitische Auswirkungen
7. Beschlußvorschläge

Die Kabinettsvorlage trifft für den weiteren Reformprozess bedeutsame Aussagen.

- **Fortentwickelte Ausgangslage**

„In der Regierungserklärung ist die Notwendigkeit einer ganz wesentlichen Kostensenkung in der Landesverwaltung hervorgehoben worden. Dieses Erfordernis stellt damit eine wichtige Vorgabe für die zu ergreifenden Maßnahmen dar.

Die mit der Verwaltungsreform ebenfalls zu verfolgenden Ziele – Umgestaltung der überkommenen organisatorischen, haushalts- und dienstrechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Steuerungsinstrumente der Verwaltung [...] – bleiben gleichwohl bedeutsam und sollen weiterverfolgt werden. Sie sind aber dem Ziel der Kostensenkung auszurichten.“ (...)

„Die Ankündigung der Regierungserklärung ist nunmehr von den Ressorts mit den genannten Zielvorgaben durch konkrete Einzelprojekte zu hinterlegen. Dabei werden Vorhaben, die sich im wesentlichen nur in dem Geschäftsbereich eines Ministeriums auswirken, von diesen federführend zu betreuen sein.“

• **Strukturen der zentralen Vorhabenssteuerung**

Laut Kabinettsvorlage ist aus verfassungsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen, dass das für die Verwaltungen bestehende Ressortprinzip die Kompetenz umfaßt, fachliche und organisatorische Fragen innerhalb des Ressorts grundsätzlich allein zu entscheiden. Dennoch werden durch den Kabinettsbeschluß „vor dem Hintergrund einer straff und rasch durchzuführenden Verwaltungsreform“ die reformbegleitenden Gremien einberufen, die als übergeordnete Gremien die Reformen aller Fachverwaltungen kontrollieren. Die Gremien haben folgende Kompetenzen und Funktionen:

4.1.3.1 - *Kabinettsausschuß Kab-A*

(Vorsitz Innenminister; angehörig Finanzminister, Leiter der Staatskanzlei)

Der Kabinettsausschuß hat die Koordination und das Controlling aller Maßnahmen und Projekte zu gewährleisten. Er entscheidet über wichtige Vorhaben der Verwaltungsreform, soweit nicht aus politischen, inhaltlichen oder verfassungsrechtlichen Gründen die Landesregierung entscheiden muß. Er hat ein direktes Vorlagerecht gegenüber dem Kabinett.

4.1.3.2 - *Sachverständigenrat SVR*

Aufgabe des SVR ist die allgemeine Beratung des Kabinettsausschusses, insbesondere Stellungnahmen zu Inhalten der Verwaltungsreform, der Vorgehensweise und zu Projekten.

4.1.3.3 - *Staatssekretärausschuß StS-A*

(Vorsitz StS MI; angehörig StS MF, AbteilungsleiterIn StK)

Aufgabe ist die Koordination, Moderation sowie die Mitarbeit an der Vorhabenssteuerung.

4.1.3.4 - *Arbeitskreis der Reformbeauftragten AK-R*

Die Zusammensetzung besteht aus je einem Reformbeauftragten aus jedem Ressort. Die Aufgabe des AK-R ist, zu den einzelnen Projekten ein Votum aus verwaltungspraktischer Sicht abzugeben. Er gewährleistet bei zwischen einzelnen Ressorts streitig gebliebenen Vorschlägen die Vorbereitung der erforderlichen Aufbereitung, damit rasch eine Befassung des Kabinetts erfolgen kann.

Die erläuterten reformbegleitenden Gremien fungieren im Reformprozess vorrangig in vertikaler Richtung, indem sie den Fluß von Entscheidungsvorbereitungen für das übergeordnete Kabinett sowie von Information der nachgeordneten Verwaltungsführungen sicherstellen.

Analytisch ist festzustellen, dass der Kabinettsbeschluß vom 12.07.94 konkretisierte Aussagen zum Reformbedarf der öffentlichen Verwaltung in Niedersachsen, zu Reformzielen und zur Umsetzung der Ziele trifft. Mit Bezug auf die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten wird die Notwendigkeit einer wesentlichen Kostensenkung statuiert. Die Kostensenkung wird als „wichtige Vorgabe“ als Oberziel der Verwaltungsreform bestimmt. Andere Ziele (Umgestaltung der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der Steuerungsinstrumente) „bleiben gleichwohl bedeutsam und sollen weiterverfolgt werden“ und werden dadurch in den Status von Unterzielen gesetzt.

Weiterhin fordert der Kabinettsbeschluß, dass eine frühe und umfassende Einbindung der Spitzen aller Ressorts (Minister u. Staatssekretäre) am Beginn eines Vorhabens wie der Verwaltungsreform stehen solle. Hierdurch soll eine persönliche Verpflichtung erreicht werden. Neben den Ministern müssen auch die Führungen der Verwaltung auf die Reformideen und die Verfahren verpflichtet werden. Dies solle eine Motivierung und Aktivierung der unmittelbaren Arbeitsebene erzeugen.

Zusammenfassend betrachtet markiert der Kabinettsbeschluß vom 12.07.94 einen wesentlichen Punkt im Prozess der allgemeinen Verwaltungsreform in Niedersachsen. Die zukünftigen reformbegleitenden Gremien werden formal legitimiert. Der Kabinettsbeschluß selbst stützt sich inhaltlich auf Legitimation aufgrund dem vorangegangenen Kabinettsbeschluß vom 11.01.94 und aufgrund der Regierungserklärung vom 23.06.94.



Im Rahmen der Experten-Interviews äußerte ein Mitglied der bis 1998 im Innenministerium bestehenden ‘Geschäftsstelle für Verwaltungsreform’ seine Auffassung, dass insbesondere das Gespann aus Kabinettsausschuß und Sachverständigenrat der „Machtpromoter“ der allgemeinen Verwaltungsreform war. Hingegen habe der Arbeitskreis der Reformbeauftragten eine untergeordnete Bedeutung gehabt (Interview I-20).

Ein anderer Gesprächspartner, ein Mitglied des Sachverständigenrates, unterstrich die tragende Rolle des SVR im Reformprozess. Aufgrund seiner Zusammensetzung aus qualifizierten Fachleuten habe der SVR eine innovative und ökonomische Neugestaltung des Verwaltungsapparates verfolgt. Die Verwaltung brauche dringend mehr Wettbewerb, wobei nicht ein interner Wettbewerb, sondern die Privatwirtschaft als Vergleichsmaßstab zu wählen sei.

Als Ziel müsse gelten, dass die Verwaltungen ihre Leistungen so wirtschaftlich erbringen wie der günstigste private Anbieter. Der Gesprächspartner beschrieb seine Auffassung einer modernisierten, reformierten Verwaltung dahingehend, dass öffentliche Leistungserstellung angesichts der Finanznot ein Abwägungsprozess sei, welche Leistungen zukünftig staatlich erbracht werden sollten.

Die Vorgabe von pauschalen Einsparquoten (siehe nächstes Unterkapitel) hielt der Gesprächspartner für notwendig und kommentierte sie dahingehend, die Landesregierung sei dazu gezwungen gewesen, Druck auszuüben, um zu quantitativen Veränderungen zu gelangen („krass gesagt:: erst durch Arbeitsvernichtung kommt man zur Aufgabenreduktion. Politisch gewollt war Arbeitsvernichtung, nicht: Arbeitsplatzvernichtung“). Bezeichnenderweise stellte der Gesprächspartner fest, dass im Gegensatz zu den politischen Vorgaben deren Umsetzung kein politisches Thema war. Um die Funktionalreform habe sich auf politischer Ebene niemand gekümmert (Interview I-21).

12.07.94 :

Das **Kabinett** faßt einen weiteren Beschluß über eine Vorlage des **Innenministeriums** vom 11.07.94 mit dem Titel: **Vorhaben „Verwaltungsreform Niedersachsen“**.

I. Gegenstand

Das MI äußert den Vorschlag, im Rahmen der Verwaltungsreform einzelne Projekte, die zumindest mittelfristig wesentlich zur Haushaltsentlastung beitragen oder denen im Zusammenhang mit der Erfüllung globaler Einsparauflagen eine erhebliche Signalwirkung zukommt, bereits jetzt in Angriff zu nehmen.

II. Vorschläge für Projekte

1. Konzeptentwicklung innerhalb von 6-12 Monaten für die Neustrukturierung von Verwaltungsbereichen:

- Staatliche Umweltverwaltung
- Staatliche Landwirtschaftsverwaltung
- Staatliche Sozialverwaltung
- Staatliche Straßenbauverwaltung

2. Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien

Die obersten Landesbehörden sollen durch Beschränkung auf ihre eigentlichen Aufgaben „verschlankt“ werden. Der Kernbestand ministerieller Aufgaben sowie die auf nachgeordnete Behörden delegierbaren Vollzugs- und Einzelfalltätigkeiten sind zu ermitteln. Im Ergebnis scheint eine deutliche Reduzierung der Stellenzahl in den Ministerien durch Einsparungen bzw. Verlagerung von Stellen möglich.

- 2.1 Abbau von Genehmigungsvorbehalten, Überprüfung der Intensität der Fachaufsicht gegenüber dem nachgeordneten Bereich
- 2.2 Verlagerung von Aufgaben in den nachgeordneten Bereich
- 2.3 Überprüfung der Aufbauorganisation der Ministerien, Erhöhung der Leitungsspannen in den Abteilungen und Referaten

Analytisch ist festzustellen, dass der Kabinettsbeschuß unter Punkt II.1 vier Projekt-Vorschläge von Verwaltungen nennt, für welche eine Konzeptentwicklung für die Neustrukturierung innerhalb von 6 bis 12 Monaten erbracht werden könne. Die LFV befindet sich zu diesem Zeitpunkt nicht unter den genannten Fachverwaltungen.

4.1.4 Zusammenfassung der politischen Vorgaben

Mit der Regierungserklärung vom 23.06.94 sowie mit den Kabinettsbeschlüssen vom 11.01.94 und vom 12.07.94 gibt die politische Ebene den Rahmen für die Verwaltungsreform in Niedersachsen vor und baut einen Reformdruck auf, auf welchen die Verwaltungen des Landes reagieren müssen.

Die Beschreibung der Inhalte der Verwaltungsreform, also die Definition der Reform-Issues seitens der politischen Ebene, präzisiert sich im Verlauf des Jahres 1994 (siehe Tabelle 2). Während im Kabinettsbeschuß vom 11.01.94 noch neun Reformziele ohne Rangfolge aufgelistet sind, wird laut Kabinettsbeschuß vom 12.07.94 eine wesentliche Kostensenkung als Oberziel der Verwaltungsreform genannt, wobei die anderen Ziele hieran auszurichten seien. Parallel zur Definition der Reform-Inhalte werden die reformbegleitenden Gremien strukturiert. In einem weiteren Kabinettsbeschuß vom 12.07.94 wird eine Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien angeordnet.

Sehr konkret schließlich ist die politische Vorgabe an die Verwaltungen zur Erbringung einer bestimmten Personaleinsparquote. Diese politische Vorgabe wird zum Jahresende '94 gestellt und wird im Jargon des Innenministeriums als 'Gandersheimer Beschuß' bezeichnet. Darin vorgesehen ist, dass die Verwaltungen des Landes innerhalb der Legislaturperiode eine Personaleinsparung von 8% erbringen sollen, wobei eine Verteilung von jährlich 2% auf die Jahre 1995 bis 1998 gilt. Die Quote von 8% wird für die meisten Verwaltungen, so auch für das ML, vorgegeben. Eine geringere Quote wird für Polizei und Schulverwaltung festgesetzt.

Die Vorgabe der 8% Quote bezieht sich auf alle Hierarchieebenen der Verwaltungen. Zusätzlich wird eine Einsparquote für die Ministerialebenen vorgegeben. Demnach sollen auf Ministerialebene 10% der Stellen eingespart und 10% auf nachgeordnete Ebenen verlagert werden.

Als spätere Reaktion äußern sich anlässlich der 5. Sitzung des reformbegleitenden Gremiums Staatssekretärsausschuß am 03.04.95 mehrere Staatssekretäre dahingehend, dass die Vorgabe von 8% Einsparquote erbracht werden könne (→ ausführliche Analyse siehe Kapitel 4.3.1).

Strategie der politischen Ebene

Die politischen Vorgaben der Reform-Issues sind in zweierlei Hinsicht undifferenziert. Inhaltlich undifferenziert sind zunächst die pauschalen Vorgaben, mehr Leistung und weniger Kosten zu erbringen, da diese Vorgabe nicht das Vorhandensein von entsprechenden Potentialen in den Verwaltungen erfasst. Ebenfalls undifferenziert ist die Adressierung der Vorgaben an alle Verwaltungen des Landes, unabhängig davon, ob bzw. inwieweit einzelne der geforderten Elemente in der jeweiligen Verwaltung bereits existieren.

Analytisch relevant ist die Frage, inwieweit die politische Ebene konkrete bzw. konkretere Reformziele hätte vorgeben können. Inwieweit wäre dies strategisch überhaupt sinnvoll? Die politische Ebene kennt die Einsparpotentiale/Reserven jeder einzelnen Fachverwaltung nicht. Insofern baut sie mit einer pauschalen Vorgabe an die gesamte Landesverwaltung einen undifferenzierten Reformdruck auf, um dadurch die Reform einzuleiten.

Hinsichtlich der inhaltlichen Planung und Umsetzung ist politische Ebene auf die Kooperation der Verwaltungen angewiesen. Die Verwaltung soll die konkrete Ausgestaltung leisten und Vorschläge zu den politisch vorgegebenen Issues entwerfen, über welche dann politisch entschieden wird. Dazu reicht es von politischer Seite, Reformdruck auszuüben. Dass dieser Druck undifferenziert erfolgt, spielt dabei keine Rolle, da ja seitens der Verwaltungen zunächst eine Resonanz erwartet wird.

Ausgehend von der Annahme, dass es der politischen Ebene primär wichtig ist, die Reformarbeit einzuleiten, zu kanalisieren und voranzutreiben, bekommt die Etablierung der reformbegleitenden Strukturen eine hohe Bedeutung für die politische Ebene. Die reform-begleitenden Gremien erfüllen die Funktion von Kontroll- und Entscheidungsorganen. Ihre Funktion ist weniger die detaillierte Planung als die Definition von Reformzielen und vor allem die Entscheidung über die Konzepte aus den Verwaltungen. PETERS (1995, S.235 ff) nennt als Strategien der politischen Ebene die Etablierung entsprechender politikbegleitender Gremien – sogenannter *counterstaffs* -, um eine Kontrolle zu gewährleisten.

Der Anspruch der politischen Ebene bedeutet für die Verwaltungen eine drohende Ressourcen-Minderung. Die politikwissenschaftliche Literatur (DOWNS, PETERS, a.A.o.) beschreibt, wie Verwaltungen sich hier verhalten (mit der Einrichtung eigener Gremien, mit der Behauptung des Machbaren bzw. Nichtmachbaren). Die politische Ebene weiß um diese potentiellen Strategien, welche die Verwaltungen zur Blockade des Reformanspruchs einsetzen können. Aus diesem Grund und auch, weil die politische Ebene die Größenordnung der Rationalisierungspotentiale in den Verwaltungen nicht kennt, läßt sich die konkrete Vorgabe von 8% Personaleinsparung als Aufforderung an die Verwaltungen interpretieren, gegenüber dieser Forderung Stellung zu beziehen.

In diesem Zusammenhang ist ein weiterer Aspekt in der Strategie der politischen Ebene zu nennen: hinsichtlich der Organisation von Verwaltungen besteht der formale Zusammenhang, dass eine öffentliche Aufgabe die Verwaltungsorganisation sowohl funktional als auch strukturell determiniert (SIEPMANN und SIEPMANN, 1992). Die politische Ebene darf zumindest nicht offensichtlich gegen diesen Grundsatz verstoßen, da ansonsten die Verwaltungen mit dem schwerwiegenden Argument reagieren könnten, durch Rationalisierungen werde die Aufgabenerfüllung unmöglich. Daher fordert die Politik als ein Reform-Issue eine Aufgabenkritik und Aufgabenverringering.

Die Tabelle 4.1_2 (folgende Seite) fasst die politischen Vorgaben zur Verwaltungsreform in Niedersachsen zusammen.

	Kabinettsbeschluss vom 11.01.94	Regierungserklärung vom 23.06.94	Kabinettsbeschluss 1 vom 12.07.94	Kabinettsbeschluss 2 vom 12.07.94	politisch vorgegebene Einsparung
Reformbedarf der öfftl. Verwaltung	zunehmende Aufgaben Ressourcenknappheit Legitimationsproblem	Niedersachsen kann sich seinen Verwaltungsapparat in derzeitiger Form nicht mehr leisten.	Notwendigkeit einer ganz wesentlichen Kostensenkung (Bezug auf Min.präs.)		
Reformziel	mehr Kostenverantwortlichkeit mehr Erfolgskontrolle höhere Wirtschaftlichkeit Aufgaben-Abbau bzw. -Ausgliederung Qualitätssteigerung weniger Vorschriften mehr Eigenverantwortlichkeit höhere Leistungsfähigkeit höhere Gesamtschau in Landesverwaltung	- Reduzierung der Aufgaben der Landesverwaltung - Minimierung des Verwaltungsaufwandes - Motivation der Mitarbeiter - Optimierung des Einsatzes von Landesmitteln.	4 Ziele laut Min.Präs. Daraus wird gefolgert: Oberziel ist Kostensenkung. Andere Ziele sind daran auszurichten (Umgestaltung der organisatorischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und der Steuerungsinstrumente)	Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien	Einsparquote 8% auf allen Hierarchieebenen (in 1995-98) Auf Ministerial ebene: 10% sparen 10% verlagern
Umsetzung von Reformmaßnahmen	über Kostentransparenz über Leistungsbeschreibungen über Kosten- u. Leistungsrechnung über Kostenbewußtsein Wettbewerb über Bürgerorientierung über Bürgervertrauen über flexiblere Organisationsformen über Motivation u. Personalentwicklung über mehr Transparenz	Vermeidung von unsozialen und ungerechten Radikallösungen	Installation der Strukturen der zentralen Vorhabensteuerung (Kab-A, StS-A, AK-R) persönliche Verpflichtung der Ressortspitzen (Minister, Staatssekretäre) auf Reform	Ermittlung des Kernbestandes ministerieller Aufgaben sowie der auf nachgeordnete Behörden delegierbaren Vollzugs- und Einzelfall-tätigkeiten.	
			Verpflichtung der Verwaltungsspitzen (Abteilungsleiter) auf Reformideen und Verfahren		

4.2 Entwicklung eines Organisationskonzeptes in der Landesforstverwaltung

Seitens der politischen Ebene ist durch die zuvor erörterten Kabinettsbeschlüsse und die Regierungserklärung ein Reformdruck erzeugt worden, auf welchen die Verwaltungen des Landes reagieren müssen. Die Niedersächsische Landesforstverwaltung sieht sich ebenso wie alle anderen Verwaltungen des Landes mit dem Anspruch konfrontiert, die politischen Vorgaben zur Reform inhaltlich auszugestalten.

Ziel dieses Kapitels ist die Analyse der Rezeption des politisch erzeugten Reformdrucks in der LFV. Die leitenden Frage sind, wie die LFV die Ausgestaltung der Reformvorgaben vornimmt, welche der vorgegebenen Issues sie dabei aufgreift (und welche nicht); des weiteren, welche Schlüsse das Verhalten der LFV auf ihre Strategien zuläßt.



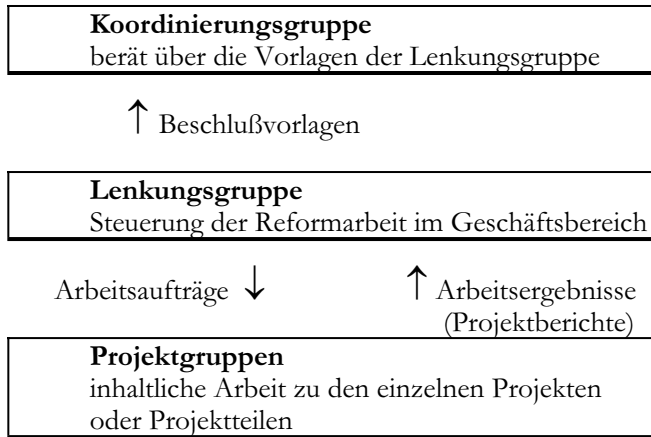
Im Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kündigt am 07.11.94 der Leiter der Abteilung 1 an, die Reformarbeit im Geschäftsbereich voranzutreiben. Zu diesem Zweck werden als reformbegleitende Strukturen innerhalb des ML eine Koordinierungsgruppe, eine Lenkungsgruppe und entsprechende Projektgruppen installiert.

Die bereits bestehende Koordinierungsgruppe unter Leitung des Staatssekretärs soll zum wesentliche Abstimmungsgremium ausgebaut werden. In der Koordinierungsgruppe sind die Vorschläge der Lenkungsgruppe zu beraten. Nach Befassung der Koordinierungsgruppe kann der weitere Verfahrensweg beschritten werden (Arbeitskreis des Reformbeauftragten – Staatssekretärausschuß – Kabinettsausschuß – und ggf. Kabinett).

Eine Lenkungsgruppe unter Beteiligung des Staatssekretärs und der Abteilungsleiter soll Arbeitsaufträge und Terminvorgaben erteilen, ein entsprechendes Controlling sicherstellen und, soweit erforderlich, jeweils eine Bestimmung über die Bildung von Projektgruppen treffen. Die Arbeitsergebnisse (Projektberichte) sind der Lenkungsgruppe vorzulegen, die nach eingehender Prüfung die Vorlagen für die Koordinierungsgruppe erstellt.

Die wesentliche inhaltliche Arbeit wird bei den fachlich zuständigen Adressaten zu erledigen sein. Hierzu sollen Projektgruppen gebildet werden, deren Leitung i.d.R. bei der jeweils fachlich zuständigen Abteilung liegt. Die Projektgruppen haben die ihnen von der Lenkungsgruppe vorgegebenen Arbeitsaufträge zu erledigen und die Projektberichte termingemäß der Lenkungsgruppe vorzulegen.

Abbildung 4.2_1 : Reformkonzeptionierende Gruppen und Abläufe im ML



Am 07.12.94 geht ein Schreiben vom Leiter der Abteilung 4 (Landesforstverwaltung) an die nachgeordneten Dienststellen der LFV. In dem Schreiben informiert der Leiter darüber, dass dem Innenministerium die **Projektidee** „Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ vorgeschlagen worden ist.

Die momentane Ausgangslage der LFV wird dahingehend beschrieben, dass aufgrund neuer Kommunikationstechniken, weiterer Delegationen von Zuständigkeiten sowie moderner Arbeitsverfahren erneute Organisationsänderungen in allen Hierarchie-Ebenen der Forstverwaltung möglich erscheinen. Als vorgeschlagenes Projektziel wird die Überprüfung und Beschreibung der Aufgaben aller Forstdienststellen genannt, mit der Vorgabe, dass die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft erreicht und die Landesforsten zum höchsten Nutzen für die Allgemeinheit bewirtschaftet werden. Weiteres vorgeschlagenes Projektziel soll die Entwicklung einer optimalen Organisationsstruktur, die den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewährleistet, sein. Mit dem Vorhaben soll eine Organisationsform gefunden werden, die die Aufgabenerfüllung weiterhin gewährleistet, die gemeinnützigen Leistungen des Waldes nach Möglichkeit verbessert und zugleich zu geringeren Verwaltungskosten führt.

Dem Innenministerium wird als Vorschlag für die Projektdurchführung unterbreitet, dass die Federführung dem ML obliegen soll, die Ausarbeitung der Projektvorschläge die Aufgabe der Landesforstverwaltung sein soll. Die Ausarbeitung der verschiedenen Organisationsmodelle soll Ende 1995 abgeschlossen sein. Als **Beschlußvorschlag** wird empfohlen, das ML zu beauftragen, eine Projektgruppe einzurichten und ein geschlossenes Konzept mit Entscheidungsvarianten für die künftige Organisation der Landesforstverwaltung vorzulegen.

Aus analytischer Perspektive reagiert der Leiter der LFV mit dem Vorschlag einer Projektidee auf den Anspruch der politischen Ebene nach Reformarbeit der Verwaltungen bzw. in den Verwaltungen. Diese Reaktion erfolgt relativ schnell, vier Monate seit dem entsprechenden Kabinettsbeschuß. Mit dem Vorschlag der Projektidee manifestiert die LFV-Führung ihr Interesse in zwei Punkten: inhaltlich besteht ihr Interesse darin, ein selbst formuliertes Projektziel aufzuarbeiten und ein geschlossenes Konzept zur künftigen Organisation zu entwickeln. Ihr strukturelles Interesse ist es, zur Konzeption eine entsprechende Projektgruppe einzurichten.

Die inhaltlichen Aussagen zur Ausgangslage und zum Projektziel sind vage formuliert. Das Projektziel, die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft zu erreichen, ist nicht eindeutig abgrenzbar. Die Multifunktionalität des Waldes (Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion) ist bereits in §1 BWaldG genannt. Eine multifunktionale Forstwirtschaft bezieht sich auf die Multifunktionalität des Waldes. Laut KLOSE u. ORF (1998, S.62f) bedingt eine solche ordnungsgemäße Bewirtschaftung auch Konflikte zwischen Interessengruppen. Insofern ist die Vorgabe des Projektziels, die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft zu erreichen, nicht trennscharf.

Ebenso verhält es sich mit dem Projektziel, die Landesforsten mit dem höchsten Nutzen für die Allgemeinheit zu bewirtschaften. KLOSE u. ORF (1998, S.293) erörtern im Kontext ihrer Interpretation des Forstrechts (§9 BWaldG) den Begriff „Belange der Allgemeinheit“; Demnach gehören zu den Belangen der Allgemeinheit auch andere als die des Waldschutzes, z.B. Verkehr, Wirtschaft, Energie u.v.a.m. Eine erschöpfende Aufzählung und Kommentierung aller denkbaren öffentlichen Belange sei nicht möglich.

Die Vorgabe von vage gehaltenen Projektzielen kann dazu dienen, die Akzeptanz der „Projektidee“ abzusichern. Als Machtstrategie läßt sich hier eine Schaffung von politischer Akzeptanz mittels einer Formulierung von Leerformeln und/oder dogmatischer Aussage annehmen: Der Auftrag zu einer Konzept-Entwicklung, welche sich auf die Multifunktionalität der Forstwirtschaft bzw. auf den höchsten Nutzen der Allgemeinheit beruft, ist wenig angreifbar, da andere Akteure hiergegen nur schwer Einwände erheben können.

Der Vorschlag zur Projektdurchführung und insbesondere der Beschlußvorschlag hingegen sind sehr explizit ausformuliert. Hier zeigt sich das Interesse der LFV-Führung, ein Organisationskonzept in eigener Regie durch eine Projektgruppe zu erstellen. Durch die Deutungsspielräume hinsichtlich der gesteckten Projektziele entstehen dabei Ausgestaltungsspielräume in der Konzept-Entwicklung.

Dass die Ausgestaltung der inhaltlichen Reformplanung innerhalb entsprechender Projektgruppen durchgeführt werden soll, ist einen Monat zuvor am 07.11.95 im ML festgelegt worden. Insofern verfolgt die LFV mit dem Vorschlag einer Projektidee gezielt die Kombination beider Elemente, den Prüfungsauftrag selbst

zu definieren und diesen durch eine selbst eingerichtete Projektgruppe aufzuarbeiten, denn die formale Beauftragung als Reformprojekt bedingt die Einrichtung einer Projektgruppe.

~

Die LFV-Führung stößt mit ihrem Vorschlag der Projektidee auf positive Resonanz im ML. Während einer Sitzung der Lenkungsgruppe des ML am 16.12.94 erläutert der Leiter der LFV die geplanten zwei Projektgruppen im Fachbereich seiner Abteilung. Die Bildung der Projektgruppen erfolgt aufgrund von entsprechenden **Prüfungsaufträgen** an die LFV.

Zum einen ist an die LFV folgender Prüfungsauftrag gestellt worden:

- Überprüfung und Beschreibung der Aufgaben aller Dienststellen mit der Vorgabe, dass die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft erreicht und die Landesforsten zum höchsten Nutzen für die Allgemeinheit bewirtschaftet werden.
- Entwicklung einer optimalen Organisationsstruktur für die NLFV, die den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewährleistet.

Mit dem Vorhaben soll eine Organisationsform gefunden werden, die die Aufgabenerfüllung weiterhin gewährleistet, die gemeinnützigen Leistungen des Waldes nach Möglichkeit verbessert und zugleich zu geringeren Verwaltungskosten führt. Dieser Prüfungsauftrag soll im Rahmen des Projektes „Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ aufgearbeitet werden. Die Leitung dieses Projektes P49 übernimmt der Leiter des Referats 408 (Betriebswirtschaft, Revision, Organisation) der LFV.

Analytisch bedeutsam ist, dass der Prüfungsauftrag bereits als *vorgeschlagenes Projektziel* in der 'Projektidee zur Verbesserung der Organisation der LFV' formuliert steht, welche vom Leiter der LFV als Beschlußvorschlag dem Innenministerium übermittelt wurde. Damit ist die LFV-Führung in zwei Punkten erfolgreich: erstens formuliert sie selbst einen Projektauftrag, der so vage und umfassend gehalten ist, dass daher wenig kritisierbar ist. Solche Strategie unterstützt die Akzeptanzschaffung. Dadurch ist es der LFV möglich, im folgenden Jahr ein geschlossenes Konzept zur künftigen Organisation zu erstellen. Zweitens erhält sie wie angestrebt den Auftrag, eine Projektgruppe einzurichten. Mit der Anmeldung als Reformprojekt manövriert sich die LFV-Führung in die Situation, inhaltlich ein geschlossenes Konzept erarbeiten zu *müssen*, dabei aber die Projektziele selbst definieren zu *können*.

Das geschilderte Verhalten der LFV entspricht wiederum in zweierlei Hinsicht der Theorie von Peters über die Strategien von Verwaltungen. Zum einen beschreibt PETERS die Einrichtung von *beratenden Organen* als eine der Strategien von Verwaltungen (S.233). Innerhalb solcher Strukturen kann die Verwaltung Planungsarbeit leisten. Die Parallele zum Verhalten der LFV besteht darin, dass auch die LFV an einer eigenen Projektgruppe interessiert ist, welche die Konzeption leisten soll. Zum zweiten nennt PETERS *Information und Fachwissen* als

die möglicherweise wichtigste Ressource von Verwaltungen (S.225). Indem die LFV sich anmeldet, ein geschlossenes Konzept zu erstellen, sichert sie sich die Zustimmung der politischen Ebene, ihr Fachwissen in den Kontext der politischen Reformvorgaben zu integrieren. Die Erstellung eines geschlossenen Konzeptes gibt der LFV Gelegenheit, eine umfangreiche Planung durchzuführen, deren Inhalt sich zwar an der politischen Vorgabe orientieren muß, in welcher aber auch andere (informale) Ziele verfolgt werden können. Entscheidend ist dann die Akzeptanz, welche das Gesamtkonzept bei der politischen Ebene findet.

Die aktive Anmeldung des Reformprojektes „Verbesserung der Organisation“ durch die LFV-Führung im Dezember 95 läßt sich als Strategie einer „Flucht nach vorn“ interpretieren. Auf die politische Reformvorgabe mußte die LFV in irgendeiner Form reagieren. Zum einen bedingt die Anmeldung die Schaffung eigener Projektgruppen, welche den Reformauftrag ausgestalten müssen bzw. können. Zum anderen wurde in den Projektgruppen ein Prüfungsauftrag bearbeitet, der von der LFV-Führung bereits im Vorschlag der Projektidee an das MI selbst formuliert worden ist.

Wie im vorhergehenden Kapitel aufgezeigt wurde, ist die politische Ebene auf das Fachwissen und auf entsprechend Planungsarbeit der Verwaltungen angewiesen. Das primäre Interesse der politischen Ebene besteht darin, ihre Kontrollmöglichkeit und Entscheidungsbefugnis zu sichern. In dieser Hinsicht ist der Hinweis, man wolle ein geschlossenes Konzept mit Entscheidungsvarianten für die künftige Organisation der Landesforstverwaltung entwerfen, als akzeptanzschaffende Formulierung zu sehen, da die Entscheidung über die Varianten der politischen Ebene obliegt.

Neben dem Auftrag zur umfassenden Organisationsuntersuchung ist bereits am 05.12.1994 ein weiterer Prüfungsauftrag an die LFV gegeben worden, den Themenkomplex „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ aufzuarbeiten. Insbesondere ist zu untersuchen, ob die Betreuung künftig vermehrt oder ausschließlich durch die Landwirtschaftskammern vorgenommen werden soll. Zur Prüfung dieses Auftrages wird eine zweite Projektgruppe „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ gebildet. Die Leitung dieses Projekts P 02.05 obliegt dem Leiter des Referates 404 der LFV (Forstpolitik, Forsthoheit, Förderung der Forstwirtschaft).

Die beiden Projektgruppen P 49 und P 02.05 führen ihre Arbeit der Konzeptentwicklung im wesentlichen im Jahr 1995 durch und legen ihre abschließenden Berichte im Januar 96 vor. Zusätzlich wird im Anschluß an diese Reformarbeit im Auftrag des Ministerpräsidenten Schröder von einer Arbeitsgruppe die „Auswirkungen einer Gemeinschaftsforstverwaltung“ untersucht (KEDING, 1999). Diese Arbeitsgruppe steht ebenfalls der unter Leitung des Referatsleiters 404 und legt im März '96 ihren Bericht vor. Die Reformarbeit der beiden Projektgruppen und der Arbeitsgruppe wird im folgenden eingehend analysiert.

4.2.1 Projektgruppe 49

Am 31.08.94, also bereits einige Wochen vor der formellen Projektanmeldung, geht ein Schreiben zur organisatorischen Entwicklung der LFV vom Referatsleiter 408 und zukünftigen Leiter der Projektgruppe 49 an die Gewerkschaft Gartenbau, Landwirtschaft und Forstwirtschaft (GGLF). Darin informiert der Referatsleiter über die Ergebnisse der LFV in den letzten 15 Jahren, über Entwicklungstendenzen sowie über voraussichtliche Ergebnisse eines Normalbetriebs. Demnach seien die Verwaltungskosten in den letzten 15 Jahren kontinuierlich von 200 DM im Durchschnitt der Jahre 76 bis 78 auf fast 300 DM in den Jahren 91 bis 93 gestiegen. Als entscheidende Frage, die zur Weichenstellung über die Intensität der Forstwirtschaft in den Landesforsten beantwortet werden müßte, sieht der Referatsleiter die langfristige Entwicklung der Holzpreise. Wenn kostendeckend gewirtschaftet werden solle, müßten die Holzpreise gegenüber dem Niveau 1988 bis 1990 verdoppelt werden können.

Der Referatsleiter stellt fest, dass im Zeitraum von 1976 bis 1993 als Ergebnis der jährlichen Defizite 1,3 Mrd. DM in den Landesforstbetrieb investiert worden sind. Derzeitige Zuschüsse von 400 DM je Jahr und Hektar würden bedeuten, dass in den Gesamtbetrieb der Landesforsten innerhalb von acht Jahren eine weitere Milliarde investiert werden müsse. Zur gleichen Zeit sei der Großprivatwald unabhängig von seiner Betriebsstruktur gezwungen, die Kosten den realisierbaren Erlösen anzupassen. Im kleineren Privatwald werde sich die Ertragslage ebenfalls verschlechtern, so dass der Ruf nach verstärkter finanzieller Hilfe noch lauter werde. Gleichzeitig nehme die Finanznot der öffentlichen Hand zu. In dieser Situation könne keine Rationalisierungsmaßnahme tabu sein.

Das Interesse des Referatsleiters 408 (und zukünftigen Projektleiters) hinter dieser reinen Informationsübermittlung besteht darin, kommende Rationalisierungsmaßnahmen zu begründen, wobei dies aufgrund der Darstellung ökonomischer Sachverhalte erreicht werden soll. Die Feststellung, „wenn kostendeckend gewirtschaftet werden soll, müßten die Holzpreise verdoppelt werden“ ist eine konditionale Aussage. Eine – theoretisch denkbare – Vorgabe an die LFV, kostendeckend zu wirtschaften, obläge der Legislative, nicht der Exekutive. Eine solche Vorgabe würde den Rahmen des geltenden Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit übersteigen. Die konditionale Bedingung, „dann müßten die Holzpreise verdoppelt werden“, ist hypothetisch und wäre überdies in einer Marktwirtschaft nicht problemlos zu realisieren.

Das gezogene Fazit, keine Rationalisierungsmaßnahme könne tabu sein, ist eine normative Aussage; wiederum obliegt es dem Kabinett zu entscheiden, welche Reformmaßnahme hinsichtlich ihres Nutzens sowie ihrer Sozialverträglichkeit akzeptiert und durchgeführt wird. Der Versuch des Referatsleiters 408, kommende Rationalisierung anhand der ökonomischen Situation zu begründen, hat die Auseinandersetzung mit den Akteuren der Berufsverbände zur Folge.

4.2.1.1 „Untersuchungen und Vorschläge“ (Febr. 95)

Im Februar 1995 liefert die LFV-Führungsspitze mit den „Untersuchungen und Vorschläge zu Verbesserung der Organisation [...]“ eine erste Aussage über die Inhalte der künftig zu leistenden Organisationsentwicklung. Erstellt vom Leiter des Referats 408 und Leiter der Projektgruppe 49, enthält das umfangreiche Textheft zahlreiche Aussagen sowohl zur Aufgabenwahrnehmung als auch zur Funktion (Ablauf-Organisation) und Struktur (Aufbau-Organisation) der LFV.

Im folgenden soll das umfangreiche Papier zunächst daraufhin analysiert werden, welche Aussagen darin zu den politisch vorgegebenen Reform-Issues getroffen werden. Anhand dieses Befundes kann eine Hypothese über die Strategie der LFV-Führungsspitze entwickelt werden.

Die Gliederung der „Untersuchungen und Vorschläge“ veranschaulicht die inhaltliche Argumentationsführung: nach einleitender Begründung für das Projekt sowie der Darlegung von Zielen und Durchführung des Projektes wird eine Analyse und Kritik der *Ziele, Aufgaben und Ergebnisse* sowie eine Analyse und Kritik der *Aufbau- und Ablauforganisation* angekündigt. Anschließend erfolgt eine Erörterung von drei möglichen Organisationsmodellen.

(a) Anlässe und Ziele der Organisationsüberprüfung

Seitens der NLFV wird die vom Kabinett proklamierte **Notwendigkeit** zur Reform nicht nur akzeptiert, sondern sogar explizit mitgetragen. Jedoch werden fünf Gründe für das Projekt „Verbesserung der Organisation der NLFV genannt (S.2), welche sich nicht nur auf die politischen Vorgaben, sondern darüber hinaus auch auf eigene Erfahrungen stützen:

1. Äußerer Anlaß zur Organisationsüberprüfung der LFV zu diesem Zeitpunkt war die Verwaltungsreform Niedersachsen. Als Sofortmaßnahme ist angeordnet worden, in der laufenden Legislaturperiode 8% der Personalstellen einzusparen. Diese Auflage ist wegen der unausgeglichenen Altersstruktur des Personals in 4 Jahren nicht zu erfüllen, jedoch zwingen auch schon die in geringerem Umfang wegfallenden Stellen zu organisatorischen Änderungen. Diese sind nur sinnvoll im Rahmen eines Gesamtkonzeptes der künftigen Organisationsstruktur vorzunehmen.
2. Zweiter Anlaß zur Organisationsprüfung der LFV in Niedersachsen ist die in allen Bundesländern geführte Diskussion über zweckmäßige Organisationsstrukturen der Landesforstverwaltungen.
3. Als dritter Grund wird angeführt, dass verschiedene private und wissenschaftliche Akteure sich dafür ausgesprochen hätten, flexiblere Organisationsstrukturen der LFV, eine „Entmonopolisierung“ der Beratung in Ländern mit Einheitsforstverwaltungen, Trennung von Hoheits- und Betriebsaufgaben und mehr marktwirtschaftlichen Wettbewerb einzuführen.

4. Der wichtigste Grund resultiert nicht aus äußeren Zwängen, sondern aus dem gesetzlichen Auftrag, aus der Kernaufgabe und dem Selbstverständnis der Führung der LFV, einerseits die Ziele des Unternehmens von Zeit zu Zeit kritisch zu analysieren und veränderten Anforderungen anzupassen und andererseits diese Ziele nach dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit mit möglichst geringen finanziellen und personellen Mitteln zu erreichen. Erheblich veränderte Rahmenbedingungen der Forstwirtschaft erfordern zwingend eine Prüfung und Anpassung der Organisation. Diese zu verwirklichen, ist eine der wichtigsten, nicht delegierbare oder auf politische Instanzen abwälzbare Aufgabe der Unternehmensführung.
5. Im übrigen ist es das Hauptziel der Verwaltungsreform in Niedersachsen, alle Landesverwaltungen und Dienststellen auf die Förderung von Effizienz, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit zu verpflichten.

Unter analytischen Gesichtspunkten lassen sich die genannten Anlässe zur Organisationsprüfung differenzieren in Anlässe aufgrund politischer Vorgabe (1 und 5) sowie Anlässe, welche sich aus eigener Wahrnehmung des Umfeldes der LFV ableiten (2, 3 und 4).

Gerade die Darstellung der selbst wahrgenommenen Anlässe zur Reorganisation läßt auf die interne Position der LFV-Führung schließen. Zum einen beobachtet sie erheblich veränderte Rahmenbedingungen der Forstwirtschaft, zum anderen sieht sie aufgrund der in anderen Bundesländern geführten Diskussion über zweckmäßige Organisationsstrukturen und aufgrund der Forderungen von privater und wissenschaftlicher Seite einen Anlaß, die eigene Organisation zu überprüfen. Der Anlaß (4) der veränderten forstwirtschaftlichen Rahmenbedingungen wird als besonders prekär herausgehoben, da diese eine zwingende Anpassung der Situation erforderlich machen. Ihre Aufgabe sieht die LFV darin, eine Prüfung und Anpassung der Organisation an veränderte Rahmenbedingungen vorzunehmen. Diese Aufgabe hält sie für nicht auf politische Instanzen abwälzbar. Diese Feststellung steht im Spannungsverhältnis zur aktuellen Situation, in welcher die politische Ebene auf die Verwaltungen Reformdruck ausübt.

Wenn eine Organisationsüberprüfung aufgrund der forstwirtschaftlichen Rahmenbedingungen als zwingend erachtet wird, stellt sich die Frage, warum die LFV gerade jetzt damit beginnt und dies nicht schon früher tat. Hierauf antwortet die LFV selbst damit, die allgemeine Verwaltungsreform in Niedersachsen als äußeren Anlaß zur Organisationsprüfung aufzufassen. Da die LFV-Führung zwischen mehreren Anlässen zur Reorganisation unterscheidet, von denen sie gerade die nicht politisch vorgegebenen, sondern die selbst wahrgenommenen als zwingend einschätzt, so wird sie auch mehrere Interessen hinsichtlich der künftigen Organisation verfolgen, und nicht nur die politisch vorgegebenen Reformziele. Dieser Vermutung soll anhand der Analyse der Reformziele, welche die LFV nennt, weiter nachgegangen werden.

Die Unterscheidung zwischen politisch vorgegebenen und selbst wahrgenommenen Anlässen zur Reorganisation deutet darauf hin, dass die LFV-Führung ihre eigene Vorstellung hinsichtlich einer veränderten Organisation der LFV hat. Diese konnte sie bislang nicht durchsetzen. Die allgemeine Verwaltungsreform bietet nun den Anlaß, im Rahmen einer Organisationsüberprüfung zum einen die politischen Vorgaben zu erfüllen und zum anderen, die eigenen Interessen umzusetzen. Eine Strategie der LFV könnte es sein, zwischen den politisch vorgegebenen und den eigenen Zielen eine weitestmögliche Kongruenz herzustellen. Ein Hinweis darauf, dass die Interessen der politischen Ebene und der LFV sich zumindest tendenziell ähneln müssen, besteht darin, dass seitens der Führungsspitze der LFV die allgemeine Verwaltungsreform ja gerade zum Anlaß genommen wurde, sich als Projekt anzumelden und eine umfassende Reorganisation durchzuführen.

Legt man die Herstellung von weitestgehender Kongruenz zwischen den vorgegebenen und internen Reformzielen/Interessen als Strategie der LFV-Führung zugrunde, so finden sich auch Hinweise, in welchen Bereichen sich die Interessen nicht überdecken. So wird der äußere Anlaß der politischen Vorgabe einer Verwaltungsreform (Punkt 1) dahingehend kommentiert, dass eine Verwaltungsreform aufgrund des Haushaltsdefizites zwar unausweichlich sei. Die konkrete politische Vorgabe einer achtprozentigen Personaleinsparung innerhalb der nächsten 4 Jahre wird jedoch aufgrund der Personalstruktur als nicht erfüllbar eingeschätzt. Hingegen wird die Maßnahme eines Gesamtkonzeptes vorgeschlagen.

Dieser Vorschlag ist ein erster Hinweis auf das Interesse der LFV-Führung an einer Entkoppelung von politischer Vorgabe und an der Erstellung eines geschlossenen Reformkonzeptes. Hierauf werden in der weiteren Analyse zahlreiche Hinweise folgen. Insofern kann der Hinweis unter Punkt 5 auf das Hauptziel der Verwaltungsreform in Niedersachsen, alle Landesverwaltungen und Dienststellen auf die Förderung von Effizienz, Flexibilität und Wirtschaftlichkeit zu verpflichten, als Solidarisierung mit der politischen Vorgabe bzw. als Zusage an die politische Ebene gesehen werden, auch in dem angestrebten eigenen Gesamtkonzept diese Grundsätze zu verfolgen.

Bislang wurde diskutiert, dass die LFV-Führung zwischen politisch vorgegebenen und selbst wahrgenommenen Anlässen zur Neuorganisation unterscheidet. Die Darstellung verschiedener Anlässe ist nicht notwendig, da die politische Vorgabe allein bereits bindend für die Verwaltungen ist. Warum also beginnt die LFV-Führung ihre Untersuchung mit einer Unterscheidung von politischen und internen Anlässen zur Organisationsüberprüfung? Eine Erklärung hierfür liegt in dem Selbstverständnis der LFV-Führung: sie sieht die LFV als Unternehmen und beansprucht ein gewisses Maß an Autonomie hinsichtlich ihrer Entscheidungskompetenz über das Reformkonzept.



Die „Untersuchungen und Vorschläge“ nennen zwei **Hauptziele** des Projektes (S.4):

- Überprüfung und Beschreibung der Aufgaben aller Dienststellen mit der Vorgabe, dass die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft erreicht und die Landesforsten zum höchsten Nutzen für die Allgemeinheit bewirtschaftet werden.
- Entwicklung einer optimalen Organisationsstruktur für die NLFV, die den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewährleistet. Mit dem Vorhaben soll eine Organisationsform gefunden werden, die die Aufgabenerfüllung weiterhin gewährleistet, die gemeinnützigen Leistungen des Waldes nach Möglichkeit verbessert und zugleich zu geringeren Verwaltungskosten führt.

Exakt diese Formulierung findet sich als Projektziel bereits in der Projektidee zur Verbesserung der Organisation der LFV, welche vom Leiter der LFV als Beschlussvorschlag dem Innenministerium übermittelt wurde. Festzustellen ist, dass die LFV-Führung darin erfolgreich ist, im Rahmen der allgemeinen politischen Vorgabe das eigene Projektziel selbst zu gestalten.

SIEPMANN und SIEPMANN (1992, S.9ff) beschreiben in ihren Ausführungen zur Verwaltungsorganisation den formellen Ablauf von Aufgabenüberprüfung und *anschließender, darauf aufbauender* Organisationsentwicklung. Allerdings werden in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ die beiden Projektziele nebeneinander genannt, ohne diesen Kontext des Ablaufes herzustellen. Tatsächlich ist eine völlige Ergebnisoffenheit der Organisationsentwicklung, die sich nur aus einer Aufgabenüberprüfung ableitet, zu diesem Zeitpunkt der Reform nicht mehr gewährleistet, da die politische Ebene mit der Vorgabe der Einsparquote ein strukturelles Reformziel vorgibt, welches sich nicht am Aufgabenbestand der Verwaltungen ausrichtet.

(b) Beschreibung und Überprüfung der Aufgaben

In Kapitel 2 der „Untersuchungen und Vorschläge“ sind die Aufgaben und Ziele der LFV beschrieben. Die Aufgabenbeschreibung erfolgt differenziert für die drei Felder Bewirtschaftung der Landesforsten, Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes sowie Besondere Aufgaben.

Bewirtschaftung der Landesforsten

Die Beschreibung der Aufgaben der LFV erfolgt unter Bezugnahme auf mehrere bereits in früheren Jahren getroffene Aussagen:

- der §7 des LWaldG (novelliert 1978) wird zitiert, nach welchem der Wald des Landes Niedersachsen zum höchsten Nutzen für die Allgemeinheit zu bewirtschaften ist.
- die Untersuchung der Treuarbeit-AG von 1980 wird angeführt, mit dem Hinweis, dass seitens der Treuarbeit uneingeschränkt die Richtigkeit der

- multifunktionalen Zielsetzung und die Zweckmäßigkeit der kombinierten Hoheits-, Betriebs und Dienstleistungsaufgaben bestätigt worden sei.
- es wird auf eine Broschüre des Landwirtschaftsministeriums von 1989 verwiesen, in welcher die Ziele und Aufgaben der LFV umfassend formuliert worden seien.
 - das LÖWE-Programm wird als „Unternehmensleitbild in produktionstechnischer Hinsicht“ genannt, dessen Umsetzung viele Jahrzehnte benötigen werde.

Betreuung des Körper- und Genossenschaftswaldes

Das Ziel der Betreuungsarbeit ist, den Waldeigentümern forstfachliche Hilfe zu geben, damit sie ihren Wald erhalten und ordnungsgemäß bewirtschaften können. Seitens der LFV werden sowohl Aufgaben bei der Betriebsplanung (Forsteinrichtung, Jahresplanung, Beratung in Förderungsangelegenheiten) als auch Aufgaben bei der Betriebsleitung (Holzernte, Bestandesbegründung, Holzverkauf, Forstschutz) wahrgenommen.

Besondere Aufgaben

Besondere Aufgaben bestehen in den Bereichen Forst- und Jagdhoheit, Waldnaturschutz und Landschaftspflege, Jugendwaldeinsätze, Erholung und Information der Öffentlichkeit, Aus- und Fortbildung, praxisbezogene Forschung, Unterstützung anderer Dienststellen sowie Personalvertretung.

In Kapitel 3 der „Untersuchungen und Vorschläge“ wird eine Analyse und Kritik der Aufbau- und Ablauforganisation angekündigt. Doch enthält dieses Kapitel nicht nur Aussagen zur Struktur und Funktion der LFV-Organisation, sondern auch Aussagen zu den Aufgaben. Die Ausführungen in Kapitel 3 erfolgen differenziert nach den Hierarchiestufen ‘Forstämter’ und ‘übergeordnete Dienststellen’.

Unter Punkt 3.2 der „Untersuchungen und Vorschläge“ werden die **Aufgaben des Forstamtes** beschrieben (S.51). Die Aufgabenbeschreibung erfolgt sowohl auf Grundlage einer ‘Richtlinie für Organisation, Zuständigkeitsverteilung und Personalfragen in der Landesforstverwaltung’ von 1973 als auch auf Grundlage des Treuarbeit-Gutachtens von 1980. Eine Passage des Treuarbeit-Gutachtens wird zitiert, wonach das Forstamt für die selbständige Planung und Durchführung der von Legislative und Exekutive festgelegten Aufgaben zuständig sei.

Es erfolgt eine Beschreibung der Aufgaben des Revierförsters (S.56), des Forstamtsbüros (S.67) sowie der Aufgaben der Forstamtsleitung (S.71). Es wird vornehmlich eine Beschreibung der bestehenden Aufgaben gegeben, ohne zu diskutieren, ob und in welchen Bereichen eine Reduzierung der Aufgaben möglich wäre.

Unter Punkt 3.3 der „Untersuchungen und Vorschläge“ werden Aussagen zu den **übergeordneten Dienststellen** getroffen.

Die Beschreibung der Aufgaben auf der Ebene der Bezirksregierung (S.76) erfolgt ebenfalls unter Bezugnahme auf die ‘Richtlinie für Organisation, Zuständigkeitsverteilung und Personalfragen in der Landesforstverwaltung’ von 1973. Wie schon auf der Forstamtsebene, erfolgt über die Beschreibung hinaus keine Diskussion von Möglichkeiten zu Aufgabenreduzierung.

Die Beschreibung der Aufgaben auf der Ebene des Ministeriums (S.78) erfolgt wiederum auf Grundlage einer ‘Richtlinie für Organisation..’ von 1973 und darüber hinaus unter Bezugnahme auf das Treuarbeit-Gutachten von 1980, aus welchem 13 Punkte von ministeriellen Aufgaben zitiert werden (S.79).

Die Aufgabenbeschreibung auf Ministerialebene erfolgt ausführlicher als die der anderen Organisationseinheiten. Zudem wird der Punkt der Aufgabenreduzierung zumindest angesprochen (S.80): Im Zuge der Verwaltungsreform Niedersachsen seien die Möglichkeiten, die **Aufgaben** der Forstabteilung **zu reduzieren**, im einzelnen geprüft worden. (siehe Anlage 8 im Anlagenheft). Insgesamt würden sich wenige Möglichkeiten der weiteren Delegation von Aufgaben bzw. des Verzichts an Aufgabenerfüllung ergeben. Für den LFB sei vielmehr zu prüfen, welche Rationalisierungsmöglichkeit in einer Zusammenfassung der Aufgaben der obersten und mittleren Instanz bei gleichzeitiger Aufgabendelegation auf verstärkte Forstämter genutzt werden können.

Anlage 8 ist ein Schreiben von Abt. 4 (LFV) an Abt.1 im ML vom 14.12.94. Das Schreiben bezieht sich direkt auf die politische Vorgabe, nach der eine Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien zu erreichen ist.

Darin werden folgende Fragen behandelt:

- Welche Aufgaben müssen nicht mehr wahrgenommen werden?
- Welche Aufgaben gehören nicht zum Kernbestand ministerieller Aufgaben?
- Mit welchem Arbeitsaufwand werden die entfallenden und die nicht zum Kernbestand gehörenden Aufgaben bisher bearbeitet?
- Auf welche nachgeordneten Behörden ist eine Verlagerung der nicht zum Kernbestand gehörenden Aufgaben (...) am ehesten denkbar ?

Zusammenfassend findet sich in den der „Untersuchungen und Vorschlägen“ hinsichtlich des Aufgabenbestandes die Aussage (S.94), dass aufgrund der in den Kapiteln 2 und 3 vorgenommenen Ziel-, Aufgaben- und Organisationsanalyse u.a. folgender Grundsatz für eine Reorganisation der LFV abgeleitet wird: Beibehaltung aller bisherigen Aufgabenfelder der LFV, jedoch weitergehende Spezialisierung durch vermehrte Funktionsstellen.

Strategie der Aufgabenbeschreibung

Die politische Vorgabe an die Landesverwaltungen lautet hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung folgendermaßen: mit der Regierungserklärung vom 23.06.94 wird eine Reduzierung der Aufgaben der Landesverwaltungen gefordert. Durch Kabinettsbeschluß vom 12.07.94 wird -konkreter- eine Reduzierung der Aufgabenwahrnehmung in den Ministerien gefordert. Dementsprechend nennt die LFV als ein Projektziel die 'Überprüfung und Beschreibung der Aufgaben aller Dienststellen' (S.3) Wie vorangehend beschrieben, wird in den „Untersuchungen und Vorschlägen ..“ vornehmlich eine Beschreibung der Aufgaben gegeben, ohne wesentliche Möglichkeiten zur Reduzierung der Aufgaben darzulegen. Im Gegenteil wird seitens der LFV eine Beibehaltung aller Aufgaben favorisiert.

Die bloße Beschreibung des Gesamtbündels an wahrgenommenen Aufgaben, also die Darstellung des Ist-Zustandes, läßt sich mit der Absicht der LFV-Führung erklären, die eigene Tätigkeit / Funktion zu **legitimieren**. Eine Hypothese lautet: für die Verwaltung bedeutet der Aufgabenbestand ihre Legitimation. Reformdruck in Form einer politischen Forderung nach Aufgabenabbau schafft Legitimationsdruck.

Eine Möglichkeit zur Erreichung einer Kostensenkung bzw. eines geringeren Personalbestandes besteht in dem Abbau von Aufgaben. Diese Möglichkeit wird vom Kabinett eindeutig als Reformziel benannt, wird aber von der LFV nicht in Erwägung gezogen. Erklärbar ist dies anhand der Annahme, dass der vorgegebene Bestand an Aufgaben für die Verwaltung eine Legitimation ihrer Funktion und Struktur (Ablauf- und Aufbau-Organisation), letztlich ihrer Existenz bedeutet. Dieser Zusammenhang greift bereits in 'unbelasteten' Zeiten ohne Reformdruck. Die Forstverwaltung kann also nicht bestrebt sein, ohne zwingenden Grund den Bestand an ihr vorgegebenen Aufgaben zu schmälern.

Die Aufgabenbeschreibung in Kapitel 2 erfolgt gegliedert für die drei Felder Bewirtschaftung, Betreuung, Besondere Aufgaben. Insofern handelt es sich hier um die Beschreibung der Summe von Aufgaben, welche die LFV als Gesamtorganisation wahrnimmt, ohne dass hier eine Verbindung zur aufgabenwahrnehmenden Hierarchieebene hergestellt wird. Die bloße Beschreibung des Gesamtbündels an wahrgenommenen Aufgaben deutet daraufhin, dass sie weniger dazu dient, Möglichkeiten zu Aufgabenverzicht herauszufiltern, als vielmehr die eigene Tätigkeit zu legitimieren.

Hingegen stehen in Kapitel 3 die Aussagen zu Aufgaben im übergeordneten Zusammenhang mit Aussagen zur Aufbau- und Ablauforganisation der Hierarchiestufen 'Forstämter' und 'übergeordnete Dienststellen', da hier die Aufgabenbeschreibung im Zusammenhang einer Analyse und Kritik der Aufbau- und Ablauforganisation erfolgt. Möglichkeiten der Aufgabenreduzierung werden für die Ebenen Forstamt und Bezirksregierung gar nicht diskutiert, für die Ministerialebene wird Aufgaben-reduzierung explizit abgelehnt.

Eine Erklärungsmöglichkeit für den dargelegten Unterschied in der Aufgabenbeschreibung der Kap. 2 und 3 lautet folgendermaßen: Die LFV reagiert auf die allgemein gehaltene politische Vorgabe der Aufgabenreduzierung (laut Kab.beschluß vom 11.01.94 und Regierungserklärung vom 23.06.94), indem sie in Kapitel 2 eine ‘Analyse und Kritik der .. Aufgaben .. ‘ ankündigt, darin aber vielmehr die Aufgaben beschreibt (zur Legitimation).

Das Kabinett ist sich dieses potentiellen Reaktion der Verwaltungen, die Aufgaben zu beschreiben, um sie zu legitimieren, bewußt. Um dieses Verhalten zu umgehen, fordert der Kabinettsbeschluß vom 12.07.94 eine Reduzierung der Aufgaben in den Ministerien und ordnet eine Ermittlung des Kernbestandes ministerieller Aufgaben an. Dieser schärfer konkretisierten politischen Vorgabe muß die LFV auch in konkreterer Weise antworten. Dies tut sie, indem einige nicht zum Kernbestand gehörende Aufgaben genannt werden (Anlage 8), so z.B. die Drucklegung und Verteilung von Merkblättern oder die Beantwortung von Einzelanfragen. Insgesamt aber sieht die LFV jedoch wenige Möglichkeiten der weiteren Delegation von Aufgaben bzw. des Verzichts an Aufgabenerfüllung.

(c) Aussagen zur künftigen Organisation (Funktion und Struktur)

In Kapitel 3 der „Untersuchungen und Vorschläge..“ wird eine Analyse und Kritik der Aufbau- und Ablauforganisation vorgenommen. Die Aussagen erfolgen gegliedert nach den Hierarchiestufen ‘Forstämter’ und ‘übergeordnete Dienststellen’. Neben der Beschreibung der bestehenden Funktion und Struktur werden – zumindest für die Forstamtsebene – auch Aussagen über Rationalisierungsmöglichkeiten getroffen.

Organisation der Revierförstereien

Der Revierdienst wird als Angelpunkt der Organisation der LFV betrachtet. Möglichkeiten, den Revierdienst zu rationalisieren, werden einerseits in der Verminderung des Arbeitsvolumens und andererseits in der Delegation von Aufgaben auf Forstwirtschaftsmeister sowie in der Funktionalisierung von Revierleitertätigkeiten gesehen (S.57).

Eine Verminderung des Arbeitsvolumens ließe sich erreichen, indem eine Verringerung der Altdurchforstungen durch Verlängerung des Durchforstungszeitraumes vorgenommen würde, dadurch entstünde ein Entlastung des Revierleiters (S.59). Eine Delegation von Aufgaben auf Waldarbeiter bestünde in einer Änderung des bisherigen Verfahrens des Auszeichnens von Beständen (S.57). Möglichkeiten zur Funktionalisierung von Revierleitertätigkeiten werden in einer verstärkten Spezialisierung von Teilaufgaben im Betriebsdienst gesehen, wie z.B. Maschineneinsatz, Wegebau, Naturschutz, Öffentlichkeitsarbeit.

Hinsichtlich der Organisation der Revierförstereien (S.66) wird angestrebt, die naturalen und technischen Maßnahmen – ohne Gefährdung der waldbaulichen Ziele – erheblich zu reduzieren bzw. mit höherer Arbeitsproduktivität durchzuführen. Dadurch wird der Revierdienst entlastet und eine entsprechende Vergrößerung der Revierförstereien realisierbar.

Forstamtsbüros

Eine Rationalisierung des Forstamtsbüros soll durch moderne Bürotechnik erreicht werden; Eine Funktionalisierung wird durch Delegation von Sonderaufgaben aus dem Bereich der Forstamtsleitung und des Revierdienstes an die Büroleitung angestrebt (S.69). Erhebliche Rationalisierungen des Forstamtsbüros sind möglich und notwendig, lassen sich überwiegend aber nur realisieren, wenn die Forstämter vergrößert werden oder Bürogemeinschaften funktionsfähig wären. (S.70).

Forstamtsleitung

Eine Erhöhung der Kontrollspannen von derzeit 6 Revierförstereien wird angestrebt. Möglichkeiten zur Delegation sind weiter auszuloten (S.71). Eine weitergehende Funktionalisierung im Bereich der sonstigen Aufgaben soll erreicht werden, indem Forstamtsdezernenten für mehrere Forstämter tätig werden (S.73). Die Forstämter müssen nach Vergrößerung der Revierförstereien und durch Erweiterung der Kontrollspannen flächenmäßig erweitert und in der Zahl verringert werden. Der Bereich der sonstigen Aufgaben sollte stärker funktionalisiert werden, indem vermehrt auf Büroleiter delegiert wird und Dezernenten forstamtsübergreifend eingesetzt werden (S.75).

Für die den Forstämtern **übergeordneten Dienststellen** ist es entscheidend, die Verwaltungskosten für den betrieblichen Bereich zu senken (S.83). Es finden sich aber keine Aussagen über Rationalisierungsmöglichkeiten auf ministerieller Ebene.

Aussagen über den Ist Zustand der Struktur LFV finden sich an folgenden Stellen:

- Stellen und Personalstruktur der Gesamtorganisation (S.50)
- Betriebs-, Personal- und Verwaltungskostenstruktur im Durchschnittsforstamt (S.54)
- Personal- und Verwaltungskosten der Bezirksregierung (S.78)
- Personal- und Verwaltungskosten des Ministeriums (S.81)

Aussagen zur Funktionalreform

Ohne direkten Bezug zur ausführenden Organisationseinheit werden unter Kapitel 3.4 (Schwerpunkte der Ablauforganisation, S. 84) Felder der Funktionalreform erörtert. Als Reformziele werden Verbesserungen im Planungs- und Kontrollsystem, im Rechnungswesen, im Kassenwesen und sonstige Vereinfachungen genannt. Mehrere Male wird betont, dass Funktionalreform und Strukturreform parallel erfolgen müssen und dass funktionale Neugestaltungen nur durch dementsprechend angepaßte Strukturen zu erreichen sind (S.70), (S.95).

Aussagen zur Strukturreform

Ein Schwerpunkt des Textheftes „Untersuchungen und Vorschläge“ ist die Entwicklung und Diskussion von 3 möglichen **Organisationsmodellen** für die LFV (S.94-119). :

Modell **A**: Beibehaltung der bisherigen dreistufigen, aber verschlankten Struktur.

Modell **B**: Verdoppelung der Forstamtsgröße und des Leitungspersonals. Ersatzlose Auflösung der Forstdezernate 605 und 606 in den Bezirksregierungen .

Modell **C**: Völlige Trennung der Hoheitsverwaltung von einem erweiterten Landesforst- und Dienstleistungsbetrieb, der nach § 26 LHO kaufmännische Freiheiten erhält und auch im Dienstleistungsbereich expandieren darf.

Bereits vor der Erörterung der Modelle sind im vorhergehenden Text Hinweise darauf enthalten, dass der Projektgruppe das Modell B als das Aussichtsreichste erscheint: So wird in der Beschreibung der Forstamtsorganisation (S.75) empfohlen, die Forstämter müssten in der Zahl verringert werden. Erst wenn der Abbau einer Hierarchiestufe (Mittelinanz) aufgrund der stark verringerten Zahl der Forstämter ermöglicht würde, werden größere Vorteile gesehen. Auf S.83 wird gesagt, durch Abbau der Hierarchiestufe Forstdezernatsgruppe könnte sowohl die Spezialisierung als auch der Informationsfluß erheblich verbessert werden. An anderer Stelle (S.95) wird ebenfalls gefordert, nach Möglichkeit den Abbau der Hierarchiestufe Mittelinanz für den Landesforstbetrieb vorzunehmen.

(d) Zusammenfassung der Analyse-Ergebnisse der „Untersuchungen u. Vorschläge“ / Strategie der LFV-Führung

Hinsichtlich der Gründe für das Reform-Projekt differenziert die LFV-Führung zwischen politisch vorgegebenen und selbst wahrgenommenen Anlässen. Hieraus läßt sich ein Interesse der LFV-Führung an einer weitgehend autonomen, von politischen Vorgaben losgelösten Planung und Umsetzung eines Gesamtkonzeptes zur Neuorganisation der LFV ableiten. Die Strategie ist, eine Kongruenz zwischen den politisch vorgegebenen und den eigenen Reformzielen hervorzuheben bzw. in Punkten, in denen diese Interessen voneinander abweichen, das eigene Konzept argumentativ zu unterstützen.

Das Verfahren der LFV-Führung, die „Verbesserung der Organisation“ als förmliches Projekt im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform anzumelden, erweist sich bereits insofern als erfolgreich, als dass die im Rahmen des Projektes angestrebten Ziele zuvor mittels einer Projektidee von der LFV selbst vorgeschlagen worden sind.

Eines der beiden Hauptziele des Projektes ist die Überprüfung und Beschreibung der Aufgaben aller Dienststellen mit der Vorgabe, dass die Ziele einer multifunktionalen Forstwirtschaft erreicht und die Landesforsten zum höchsten

Nutzen für die Allgemeinheit bewirtschaftet werden. Hinsichtlich ihres Aufgabenbestandes spricht sich die LFV-Führung jedoch deutlich für eine Beibehaltung aller Aufgabenfelder der LFV aus. Um die von der Landesregierung geforderte Einsparung zu erreichen, empfiehlt die LFV der Landesregierung also nicht, durch eine Verringerung der vorgegebenen Aufgaben eine Personalreduktion zu erreichen. Diese Argumentation erklärt sich durch die Bedeutung des Aufgabenbestandes als existentielle Legitimation für die Verwaltung.

Um bei gleichbleibendem Aufgabenbestand eine Personalreduktion zu erreichen, muß also die Effizienz des verbleibenden Personals in Erledigung der Aufgaben zunehmen oder – bei gleichbleibender Effizienz – die tatsächliche Arbeitszeit. Das zweite Hauptziel des Projektes ist die Entwicklung einer optimalen Organisationsstruktur für die LFV, welche den Grundsatz der Wirtschaftlichkeit gewährleistet und zu geringeren Verwaltungskosten führt. Das Erreichen sowohl der politisch vorgegebenen Refomziele als auch der selbst gesteckten Ziele soll nach Vorstellung der LFV-Führung durch Änderungen im strukturellen/funktionalen Bereich der Aufbau- und Ablauforganisation erreicht werden. Daher wird in den Untersuchungen mehrmals die Bedeutung einer Funktionalisierung und Spezialisierung herausgehoben (S.124).



Ein Schwerpunkt der „Untersuchungen und Vorschläge“ bildet die Vorstellung und Diskussion von 3 möglichen Organisationsmodellen. Im Text finden sich Hinweise, dass das Modell B als geeignet angesehen wird. Inhaltlich wird bereits ein Modell beschrieben, welches später umgesetzt wird. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die „Untersuchungen und Vorschläge“ lediglich den Status einer Diskussionsgrundlage haben. Sie sind bereits vor der ersten Sitzung der Projektgruppe erstellt worden.

Unmittelbar nach Herausgabe der „Untersuchungen und Vorschläge“ wendet sich am 24.02.95 der Leiter der Projektgruppe 49 RIPKEN in einem Schreiben mit dem Betreff „Projekt Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ an die Mitglieder der Projektgruppe (darin enthalten sind vorbereitende Informationen zur ersten Tagung der Projektgruppe am 08.03.95). Die Konstruktionen der Modelle stellen laut dem Projektgruppenleiter zwar denkbare Lösungen dar. Sie sollen aber in erster Linie einen weiten Rahmen abstecken, um die Diskussion anzuregen. Die Ausarbeitung derartiger Modelle bedeute keineswegs eine Festlegung der Landesforstverwaltung oder gar der Landesregierung. Die Diskussion sei völlig offen, die besseren Argumente sollten entscheiden. Nicht nur in der Projektgruppe sollten die verschiedenen Möglichkeiten erörtert werden, sondern alle Mitarbeiter der LFV sollten Gelegenheit erhalten, ihre Meinung darzulegen.

Hier läßt sich eine Strategie des Projektgruppenleiters erkennen, mit einem 138-seitigem Textband und einem ca. 80-seitigem Anlagenband eine sehr ausführliche Diskussionsgrundlage bereitzustellen, um damit den Rahmen abzustecken,

innerhalb dem sich die zu leistende Planung bewegt. Dies wäre eine abgewandelte Variante der Strategie des gezielten Einsetzens von Fachwissen, welche sich in diesem Fall nicht nur an die politische Ebene, sondern auch verwaltungsintern an die Projektgruppen-Mitglieder sowie alle Bediensteten der LFV wendet.

Darüber hinaus äußert sich der Leiter der Projektgruppe 49 in seinem Schreiben vom 24.02.95 dahingehend, es gehe bei dieser Reorganisation nicht darum, den Weg des geringsten Widerstandes zwischen Politik, Haushalt, Berufsverbandsinteressen und Interessen der Mitarbeiter zu finden, sondern um nicht weniger als die mittelfristige Existenz der Landesforstverwaltung als öffentliches Unternehmen. Wenn man glaubhaft machen wolle, dass eine Landesforstverwaltung in der Lage ist, ihren Betrieb unternehmerisch zu gestalten und zugleich die öffentlichen Aufgaben einer Landesforstverwaltung kostengünstig zu erfüllen, dann dürften auch weitergehende Organisationsmodelle mit dem Ziel einer erheblichen Personalreduzierung kein Tabu sein.

Analytisch bedeutsam ist die Aussage, worum es bei der Reorganisation nicht gehe: um einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessenlagen von Politik, Haushaltslage und Berufsverbänden. Diese Aussage ist als weiterer Beleg der Entkoppelungs-Strategie von äußeren Vorgaben zu interpretieren. Vielmehr stellt der Projektgruppenleiter fest, es gehe bei dieser Reorganisation um die Existenz der Landesforstverwaltung als öffentliches Unternehmen. Wie bereits in seinem Schreiben vom 31.08.94, argumentiert er auch in diesem Schreiben in konditionalem Stil. Seine Feststellung, wenn man glaubhaft machen wolle, dass eine Landesforstverwaltung in der Lage ist, ihren Betrieb unternehmerisch zu gestalten und zugleich die öffentlichen Aufgaben einer Landesforstverwaltung kostengünstig zu erfüllen, dann dürften auch weitergehende Organisationsmodelle mit dem Ziel einer erheblichen Personalreduzierung kein Tabu sein, ist eine konditionale Aussage. Jedoch ist aus analytischer Sicht zu berücksichtigen, das unabhängig von der inneren Logik einer Folgerung (wenn ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll, dann ist hierzu eine bestimmte Bedingung nötig) keine Aussage darüber getroffen wird, ob jenes Ziel erreicht werden soll.

Die Entscheidung dieser Frage, im vorliegenden Fall, ob eine Landesforstverwaltung in der Lage sein sollte, ihren Betrieb unternehmerisch zu gestalten, ist eine hochgradig politische Entscheidung, welche im Kontext einer ökonomisch ausgerichteten Verwaltungsreform mehr Zustimmung erfahren könnte als ohne diesen Zeitgeist, welche aber in ihrer Reichweite in letzter Konsequenz sogar ein verändertes Staatsverständnis impliziert. RIPKEN kleidet seine Vorstellung vom Unternehmen LFV in eine rhetorische Frage, und er folgert, dass auch weitergehende Organisationsmodelle mit dem Ziel einer erheblichen Personalreduzierung kein Tabu sein dürfen. Diese Auffassung entspricht dem bereits im früheren Schreiben gezogenen normativen Fazit, keine Rationalisierungsmaßnahme könne tabu sein.

~

Am 13.03.95 informiert der Leiter der Landesforstverwaltung in einem Runderlaß mit dem Betreff „Verwaltungsreform Niedersachsen; Projekt Verbesserung der Organisation der Landesforstverwaltung“ die Dienststellen der LFV über eine nunmehr vorliegende erste Bestandsaufnahme mit Vorschlägen zur Verbesserung der Organisation der LFV. Diese soll als Grundlage für die Beratung in der Projektgruppe dienen. Alle Angehörigen der LFV werden aufgerufen, Verbesserungsvorschläge zu den Zielen und Aufgaben, zur Organisation und zu den Geschäftsabläufen einschließlich Rechnungswesen an die Projektgruppe zu senden. Im weiteren Schreiben nennt der Leiter der LFV dieselben Argumente, welche bereits der Leiter der Projektgruppe 49 am 24.02.95 dem kleineren Kreis der Projektgruppen-Mitglieder dargelegt hat.

Beide leitenden Beamten äußern sich dahingehend, dass es bei dieser Reorganisation um die Existenz der Landesforstverwaltung als öffentliches Unternehmen gehe. Der Runderlaß der LFV-Führung hat die Intention, die Mitarbeiter der LFV auf die kommenden, organisationsverändernden Reformmaßnahmen vorzubereiten. Zudem werden sie zur aktiven Mitarbeit mittels Verbesserungsvorschlägen aufgefordert.

~

Ein wichtiger analytischer Aspekt ist die Aufforderung der LFV-Führung an die Mitarbeiter, hinsichtlich der künftigen Organisation eine Aussage zu treffen. Alle Angehörigen der LFV sind dazu aufgerufen, Verbesserungsvorschläge zu den Zielen und Aufgaben, zur Organisation an die Projektgruppe zu senden. Entsprechend hat sich auch Projektgruppenleiter 49 geäußert, nicht nur in der Projektgruppe sollten die verschiedenen Möglichkeiten erörtert werden, sondern alle Mitarbeiter der LFV sollten Gelegenheit erhalten, ihre Meinung darzulegen.

Warum eröffnet die LFV-Führung den Bediensteten bereits in diesem Stadium die Möglichkeit zu Verbesserungsvorschlägen bzw. zur Meinungsdarlegung? Neben dem angeführten Grund, tatsächlich inhaltliche Verbesserungsvorschläge zu bekommen, besteht eine Erklärung darin, dass hierdurch vorsorglich eine legitimationsstiftende Wirkung für das zukünftige Konzept aufgebaut werden soll. Nach Fertigstellung des Konzeptes kann die LFV-Führung dann sowohl gegenüber der politischen Ebene als auch innengerichtet gegenüber den Bediensteten auf eine frühzeitig gegebene Einbeziehung der Mitarbeiter verweisen.

Diese Annahme wird durch die Brisanz der bevorstehenden Reorganisation/Umstrukturierung gestützt. Dass die LFV sich der zu erwartenden Konfliktpotentiale bewußt ist, zeigt die Aussage, es gehe nicht um einen Kompromiß zwischen den verschiedenen Interessenlagen. Insofern konnte die LFV-Führung davon ausgehen, dass die Berufsverbände auch ohne explizite Aufforderung hierzu Stellung beziehen würden. Nun aber sind die kommenden Reaktionen von vornherein auch formell von der Führung angefordert und dienen ihr gleichzeitig als Nachweis für Einbeziehung. Freilich wird nicht definiert, inwieweit faktisch ein Grad an Partizipation gegeben ist, da keine Aussagen über den Umgang mit den Meinungsäußerungen getroffen wird.

Die Gelegenheit zur Meinungsäußerung wird sowohl von den organisierten Berufsverbänden als auch von einzelnen Bediensteten wahrgenommen. So geht beispielsweise im Juli 95 ein verwaltungsinternes Schreiben vom Leiter der forstlichen Mittelebene in der Bezirksregierung Hannover an den Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. In dem Schreiben mit dem Betreff „Vorschlag der Bez.Reg. Hannover zur Verbesserung der Organisation der NdS. Landesforstverwaltung“ wird gesagt, da nach Auffassung der Bezirksregierung Hannover die Modelle B und C nicht weiter verfolgt werden sollten, wird zum jetzigen Zeitpunkt darauf verzichtet, eine hypothetische Aufteilung von Aufgaben der Dezernate 605 bis 607 auf Forstämter vorzulegen. Verständlicherweise sträubt sich die mittlere Hierarchieebene gegen ihre geplante Verschlankung.

~

4.2.1.2 Reaktionen der Berufsverbände

Seitens der forstlichen Berufsverbände Gewerkschaft für Gartenbau, Landwirtschaft und Forstwirtschaft (GGLF) und Bund Deutscher Forstleute (BDF) werden Aussagen zur geplanten Organisationsänderung getroffen. Nach Aussage der LFV-Führung sollen „Untersuchungen & Vorschläge“ als Grundlage für die Beratung in der Projektgruppe dienen. Doch liefern sie mit Bekanntwerden ab Februar 95 auch einen Bezugspunkt, auf den sich die Argumentation der Berufsverbände stützt.

In der Zeit nach Herausgabe der „Untersuchungen & Vorschläge“ erfolgen Aussagen der Berufsverbände zur künftigen Organisation. Analytisch ist festzuhalten, inwieweit die Aussagen eine Reaktion auf den seit Herbst 94 bestehenden Reformdruck im Allgemeinen und auf die „Untersuchungen und Vorschläge“ im Speziellen sind.



Am **07.03.95** überreicht die GGLF ein Papier mit 11 Forderungen zum Reformprojekt „Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ an die Fraktionen im Landtag und an die politische Führungsspitze. Die Forderungen lauten:

1. Zur Bündelung der Kompetenzen und fachlichen Kenntnisse in Raumordnung, Strukturförderung, Agrar- und Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft und Waldpflege sowie Naturschutz und Landschaftspflege, ist ein Ministerium für den ländlichen Raum mit umfassenden Zuständigkeiten bis in die Ortsstufe zu schaffen.
2. Die Ansprüche der Gesellschaft an den Wald sind aus einer politischen Diskussion, auch mit den Bürgerinnen und Bürgern, herzuleiten. Die sich daraus ergebenden Aufgaben der Forstverwaltungen sind vor Einleitung von Organisationsänderungen quantitativ und qualitativ zu erfassen. Diese Erhebung muß Grundlage für Personalplanung und Organisationsmodelle sein.
3. Zentrale Aufgabe jeglicher Waldbetreuung ist die dauerhafte Sicherung der biologischen Funktionsfähigkeit und der allgemeinen Wohlfahrtswirkungen des Waldes (Nutz-, Schutz- und Erholungsfunktion). Die Nachhaltigkeit bei der Produktion des Rohstoffes Holz hat dabei besondere Bedeutung.
4. Die landeskulturelle Bedeutung des Waldes erfordert es, die forstliche Betreuung aller Waldbesitzarten dauerhaft durch eine effiziente, einheitliche und öffentliche Forstverwaltung zu gewährleisten. Im Rahmen der Verwaltungsreform ist ein entsprechendes Modell als Alternative zu den bisherigen Organisationsmodellen zu entwickeln.
5. Die dezentralen Strukturen der Forstverwaltungen sind ihre Stärke; örtliche Dienststellen sind bürger- und walddaher zu erhalten und zu entwickeln. Die Forstämter sollen Untere Forstbehörden werden.

6. Ein Vergleich der jetzigen Landesforstverwaltung mit dem Groß-Privatwald ist unzulässig, da die Bewirtschaftung der Landesforsten dem höchsten Nutzen für die Allgemeinheit, die des Privatwaldes dem des Eigentümers, verpflichtet ist. Eine Trennung von Hoheitsverwaltung und Dienstleistungsbetrieb wird abgelehnt.
7. Reformüberlegungen müssen die Arbeitslosigkeit ganzer Jahrgänge von forstlichen Facharbeitern, Universitäts- und Fachhochschulabsolventen einbeziehen. Angesichts vielfach festgestellter Vollzugsdefizite in den Wäldern (100.000 ha = 10 % Pflegerückstände in Nds. It. Bundeswaldinventur) ist eine Personalverstärkung für die Arbeit im Wald erforderlich.
8. Auch für die Forstverwaltung müssen flexible, beschäftigungsfördernde Organisations- und Arbeitszeitmodelle entwickelt werden. Die Motivation und Arbeitsfreude der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist durch ausbildungsgerechte Aufgabenzuweisung, Durchlässigkeit des bisher starr angewandten Laufbahnprinzips (Hierarchiedenken) und kooperativere Arbeitsmethoden zu fördern. Marketing und Öffentlichkeitsarbeit sind weiterzuentwickeln.
9. Das Landeswaldgesetz ist zu novellieren. Um eine Verbesserung umständlichen Verwaltungshandelns und der Entscheidungsabläufe zu erreichen, ist die Vielzahl verwaltungsinterner Erlasse und Verfügungen gründlich zu durchforsten und zu reduzieren.
10. Das Programm zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung (LÖWE) darf nicht zur kurzfristigen Rationalisierung und Einsparung mißbraucht werden. Für die Umsetzung dieses bundesweit vorbildlichen Programms und zur Sicherung der Aufgabenerfüllung im Wald insgesamt, ist das entsprechende Fachpersonal einzusetzen. Die Umsetzung des LÖWE soll auch im Privatwald angestrebt werden.
11. Das Projekt „Verbesserung der Organisation der Nds. Landesforstverwaltung“ ist als Reform, und nicht als Personaleinsparungsprogramm, ergebnisoffen mit den Beschäftigten, den Personalräten und der GGLF in einem demokratischen Verfahren zu erarbeiten und sozialverträglich umzusetzen.

Die GGLF als Berufsverband wendet sich mit ihren Forderungen an einen breiten Kreis der politischen Ebene sowie der Verwaltungsführung. Die Forderungen der GGLF offenbaren Konfliktpotentiale zu anderslautenden Vorstellungen der LFV-Führung. Die GGLF thematisiert in ihren 11 Forderungen verschiedene inhaltliche Bereiche:

Forderungen mit programmatischem Charakter:

- (3) Forderung nach nachhaltiger Produktion.
- (10) Forderung nach Umsetzung des LÖWE-Programmes

Forderungen mit personalpolitischer Intention :

- (7) aufgrund des Arbeitsvolumens sei objektiv sogar eine Personalverstärkung nötig.

- (8) Forderung nach flexiblen, beschäftigungsfördernden Organisations- und Arbeitszeitmodellen.

Forderungen zur künftigen Aufbau-Organisation

(d.h. zu Ergebnissen der Planung):

- (1) Schaffung eines Ministeriums für den ländlichen Raum
- (4) Forderung nach Einheitsforstamt
- (5) Forderung des (bürgernahen) Erhalts von Forstämtern

Forderungen zum Vorgehen der Reformplanung

- (2) Forderung nach Aufgabenerfassung als Grundlage für Organisationsmodelle und Personalplanung
- (11) Forderung nach einer ergebnisoffenen, partizipativen Konzepterstellung.

Die Entwicklung eines eigenen Konzeptes dient der GGLF zum einen als Grundlage für die Reaktion auf die bereits begonnene Planungsarbeit der Projektgruppe 49. Zum anderen erscheint die frühe Thematisierung von Inhalten des zukünftigen Konzeptes günstig. Die Akteure nutzen die bestehende Reformsituation als Zeitfenster, um eigene Interessen zu thematisieren. Hierbei besteht eine Strategie darin, zwischen eigenen Interessen und politisch vorgegebenen Zielen Kongruenz herzustellen, indem eigene Ziele als reformdienlich dargestellt werden. So stellt die GGLF ihr Interesse am Erhalt von Forstämtern als bürgernah dar und bezieht sich damit auf ein angestrebtes Issue der allgemeinen Verwaltungsreform. Analytisch ist festzustellen, dass das in den 11 Forderungen dargestellte Organisationskonzept der GGLF ein expansives Modell beschreibt: vorgesehen ist ein Aufgabenzuwachs sowie ein erweiterter Personalbestand (siehe Kap. 4.6.1).



Im **Juli 95** gibt der BDF eine „Stellungnahme zur Organisationsänderung der LFV im Rahmen der Verwaltungsreform“ ab. In dem siebenseitigen Papier äußert sich der BDF zu den Aussagen und Zielen der Verwaltungsreform, zu den Rahmenbedingungen und zur Forstorganisation.

Der BDF stellt fest, die Hauptziele der Reform – Wirtschaftlichkeit, Bürgerorientierung, Leistungsbereitschaft – seien gleichrangig zu verfolgen. Die maßgeblichen Entscheidungen zur Verwaltungsreform dürften nicht aus wenigen Meinungen allein der Verwaltungsspitze resultieren. Trotz der problematischen Rahmenbedingungen in der Landwirtschaft und der schwierigen Ertragslage in der Forstwirtschaft seien die Wälder aller Besitzarten fachgerecht und gleich gut zu betreuen. Mit Bezug auf Personalpolitik sagt der BDF, auch die LFV dürfe sich nicht einem der größten gesellschaftlichen Probleme, der Arbeitslosigkeit, verschließen.

Hinsichtlich der Forstorganisation fordert der BDF, dass Forstamts- und Reviergrößen überschaubar sein müssen. Örtliche Dienststellen würden Bürger- und Waldbesitzernähe gewährleisten. Die Einheit von Hoheit, Verwaltung und Waldbewirtschaftung sei zu erhalten. Die Beibehaltung der bisherigen, forstlichen Instanzen auf Ministerial-, Bezirksregierungs- und Forstamtssebene sei unbedingt notwendig, um Verwaltungseffizienz und Bürgernähe zu gewährleisten. Der BDF manifestiert seine Forderung nach Einrichtung von Gemeinschaftsforstämtern.

Der BDF hält Einsparungen über die politisch festgelegten 8% nicht für tragbar. Die vorab von der Verwaltungsspitze benannten Sparziele von 20% und mehr hätten zu einem anhaltenden Motivations- und Vertrauensschwund bei den Bediensteten geführt. Der BDF hält eine Reform der LFV für geboten, sich daraus ergebende Organisationsänderungen dürften jedoch erst in einem zweiten Schritt erfolgen, nachdem die Ziel- und Aufgabendefinition abgeschlossen und die Funktionalreform umgesetzt sei.

Mit dieser Forderung spricht der BDF den sensiblen Punkt der Abhängigkeit zwischen Verwaltungszweck und Verwaltungsorganisation an. Hier fordert er das Einhalten der Reihenfolge und eine transparente Herleitung des Reformpotentials.

Am **05.05.95** ist während einer erweiterten Landesfachgruppen-Vorstandssitzung der GGLF in Peine auch der Leiter des Projekts 49 „Verbesserung der Organisation“ anwesend. Gewerkschafts-Vertreter tragen eine Stellungnahme zum Projekt 49 vor. Darin heißt es:

„Den vorgelegten Bestandsaufnahmen, Analysen und Vorschlägen zur sogenannten ‘Verbesserung der Organisation’ stimmen wir nicht zu! Grundsätzlich stehen wir Reformmaßnahmen in der Forstverwaltung offen gegenüber. Unsere schlechten Erfahrungen mit der Umorganisation im Harz, den Vorgängen in der Klosterkammer Hannover haben unser Vertrauen in die Verwaltung und ihre Absichten zerstört. Die persönliche Verunsicherung in unserer Mitgliedschaft und bei vielen anderen Beschäftigten der Niedersächsischen Landesforstverwaltung ist groß, die Lage demoralisierend und motivationstötend.

Wir haben 11 Forderungen zur Verwaltungsreform aufgestellt und veröffentlicht. In Diskussionen mit Politikern aller Parteien sind wir auf viel Zustimmung gestoßen. Entgegen den Absichten in der Landesregierung, Reformen in der Landes- (auch forst)verwaltung im Konsens mit Beschäftigten, Gewerkschaften und Personalräten zu verwirklichen, geht die Landesforstverwaltung auf Konfrontationskurs gegenüber ‘Berufsverbandsinteressen und Interessen der Mitarbeiter’ mit der Feststellung, ‘es gehe bei dieser Reorganisation nicht darum, den Weg des geringsten Widerstandes zu finden’. Wir verstehen diese Äußerungen als Kampfansage und Provokation und werden in bisher nicht dagewesener Art und Weise alle sich bietenden Gelegenheiten nutzen, um die sich abzeichnende ‘Reform’ zu bekämpfen und zu verhindern. Die Verwaltung sieht scheinbar eine Reform nur in Personaleinsparung. Die Neuschneidung von Verwaltungseinheiten

ist keine inhaltliche Reform. Wird die Chance einer inhaltlichen Reform nicht genutzt, verbessert sich gar nichts“.

Mit dieser Stellungnahme bezieht sich der Akteur GGLF als Berufsvertretung auf die Formulierung des Akteurs LFV-Führung vom 24.02.95 und 13.03.95 und interpretiert diese als Kampfansage und Provokation. Zudem stellt die GGLF fest, die LFV sehe eine Reform nur in Personaleinsparung, dies sei keine inhaltliche Reform. Diese emphatischen Äußerungen mit emotionalen Formulierungen deuten auf das Interesse der GGLF hin, im Rahmen der LFV-Reform die Inhalte zu thematisieren. Ein solcher wiederholt thematisierter Inhalt ist z.B. die Forderung nach einer objektive Arbeitsvolumenermittlung.

Zwei Wochen später, am 18.05.95, wird diese Stellungnahme als Info-Papier mit der Überschrift „Reform oder Kahlschlag?“ an die Mitglieder der GGLF-Landesfachgruppe ‘Forstbeamte und -angestellte in Niedersachsen’ verschickt.

4.2.1.3 Zwischenbericht (August 1995)

Der Zwischenbericht der Projektgruppe 49 vom 15.08.95 ist nach den „Untersuchungen und Vorschlägen“ ein weiteres markantes Ereignis im Verlauf des Projektes P49 zur Verbesserung der Organisation der LFV. Im Gegensatz zu den 6 Monate zuvor vom Projektleiter allein zusammengestellten „Untersuchungen und Vorschlägen“ ist der Zwischenbericht von der Projektgruppe erarbeitet worden. Im folgenden werden dessen Aussagen wiederum analytisch untersucht, um Strategien in der Reformpolitik der LFV aufzuzeigen.

(a) Aufgaben der LFV

Hinsichtlich des Aufgabenbestandes geht die Projektgruppe von den derzeitigen Aufgaben der NLFV aus (S.3). Wie schon in den „Untersuchungen ..“ wird keine Verringerung des Aufgabenbestandes vorgesehen. Vielmehr findet sich an anderer Stelle – im Zusammenhang mit der Beschreibung der künftigen Organisation – die Aussage, die LFV solle so flexibel sein, dass Ziele auch geändert und zusätzliche Aufgaben übernommen werden könnten (S.19).

In Kapitel 2 des Zwischenberichtes erfolgt eine Aufgaben- und Zielbeschreibung, welche sich auf die Richtlinie „Ziele und Aufgaben der NLFV“ sowie das Regierungsprogramm zur langfristigen ökologischen Waldentwicklung „Löwe“ beruft. (Auf diese Grundlagen bezog sich bereits die Aufgabenbeschreibung der „Untersuchungen“ vom Februar 95). Die Beschreibung der wahrgenommenen Aufgaben erfolgt auf nunmehr 2 Seiten (S.4-5). Die aktuell bestehenden Aufgaben der LFV sind die Bewirtschaftung des landeseigenen Waldes, die Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes, die Erfüllung forst- und jagdhoheitlicher Aufgaben. In der Erfüllung ihrer Aufgaben orientiert sich die LFV an den Prinzipien der Gemeinnützigkeit, Nachhaltigkeit und Wirtschaftlichkeit.

Unter 2.2 erfolgt hinsichtlich der wahrgenommenen Aufgaben eine Beschreibung von **Zielen**, welche die LFV in einem mittel- bis langfristigen Zeitraum zu erreichen plant. Die geplanten Ziele bewegen sich innerhalb der bestehenden Aufgabenfelder (S.7-11). Unter 2.3 werden **Strategien** genannt, die zur Erreichung der zuvor beschriebenen Ziele verfolgt werden (S.12-19). Der Zwischenbericht stellt die bestehenden Aufgaben dar. Es wird keine explizite Aussage über einen Reformbedarf hinsichtlich des zu erfüllenden Aufgabenvolumens getroffen.

(b) Reformziele

In Kap.3 des Zwischenberichtes (S.19ff) trifft die Projektgruppe Aussagen darüber, welche Reformziele sie durch die Reorganisation erreichen will. Demnach wird im Rahmen der künftigen Organisationsgestaltung angestrebt,

- die gestellten Aufgaben zu erfüllen,
- flexibel zu sein,
- die Mitarbeiter zu motivieren und ihre Innovationskraft zu nutzen,
- Verwaltungskosten zu senken,
- Organisationsstrukturen zu finden, die entwicklungsfähig sind.

Nach eigener Aussage der Projektgruppe birgt diese Zielkombination **Konflikte**. Hierbei handele es sich um die gleichen Konflikte, welche sich auch im Leitbild der allgemeinen Verwaltungsreform laut Kabinettsbeschluß vom 11.01.94 zeigten (an dieser Stelle zitiert der Zwischenbericht das Leitbild der allgemeinen Verwaltungsreform, siehe Kap.4.1.1). Analytisch betrachtet zeigt sich in dieser Argumentation eine Parallele zu den „Untersuchungen und Vorschlägen“. Dort wurde aufgezeigt, dass die LFV hinsichtlich der Anlässe zur Reform unterscheidet zwischen politischer Vorgabe und selbst beobachteten Anlässen. Es wurde herausgearbeitet, dass die politische Vorgabe zur Reform für die LFV ein Anlaß (daher eine Ressource) war, auch eigene Ideen zu realisieren. Ein ähnliches Muster bzw. eine Fortführung dieser Argumentationslinie ist hier zu erkennen: die LFV liefert eine Zielkombination. Diese ist konfliktreich. Indem die LFV sich darauf bezieht, die Konflikte bestünden auch in der allgemeinen Reform (welche ja vorgegeben ist), gibt sie einen Teil der Verantwortung für Konflikte in ihrer Zielkombination an die politische Ebene ab.

Folgende **vier Konflikte** bestehen laut Projektgruppe in der Zielkombination der LFV-Reorganisation (sowie der allgemeinen Verwaltungsreform):

K1: Jede Änderung gewohnter Kompetenzen und Verwaltungsabläufe bewirkt zunächst eine Demotivation der Mitarbeiter, welche Nachteile befürchten und verunsichert sind.

K2: Wirtschaftlichkeit bedeutet Senkung der Verwaltungskosten und Stellenabbau. Die dadurch entstehende Leistungsminderung soll nach den Zielen der Verwaltungsreform durch Beschränkung auf Kernaufgaben, flexible Organisation und zeitgemäße Steuerungsinstrumente aufgefangen werden. Ein Stellenabbau soll durch Zusammenlegung von Dienststellen erreicht werden. Dies widerspricht laut Projektgruppe jedoch nicht wirklich dem Ziel der Bürgernähe, die nicht durch räumliche Präsenz, sondern durch jederzeitige Ansprechbarkeit bereitgestellt werde.

K3: Zur Konfliktlösung sind Entscheidungen zu treffen, welche Teilziele vorrangig verfolgt werden sollen. Die Regierungserklärung vom 23.06.95 betont unter Hinweis auf die Haushaltslage die Notwendigkeit einer ganz wesentlichen Kostensenkung.

K4: Für die LFV stellt sich die Frage, ob sie ihre notwendige Organisationsänderung auf das erste Sparziel von 8% Personaleinsparung ausrichten soll oder ob es zweckmäßiger ist, davon losgelöst und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Die Projektgruppe empfiehlt den zweiten Weg, ohne jedoch die Vorgabe eines bestimmten über 8% hinausgehenden Personalsparziels zu akzeptieren.

Aufschlußreich ist die analytische Betrachtung der geschilderten Konflikte. Der zweitgenannte Konflikt drückt in ungewohnt deutlicher Form aus, dass eine Senkung der Verwaltungskosten und Stellenabbau auch eine Leistungsminderung verursachen. Diese soll nach den Zielen der Verwaltungsreform durch Beschränkung auf Kernaufgaben, flexible Organisation und zeitgemäße Steuerungsinstrumente aufgefangen werden. Nach den Zielen der LFV ist eine Verringerung der Aufgaben aber nicht vorgesehen. (Die Leistungsminderung muß daher allein durch organisatorische Maßnahmen aufgefangen werden).

Zur Konfliktlösung sind Entscheidungen zu treffen, welche Teilziele vorrangig verfolgt werden sollen. Das in der Regierungserklärung fixierte Oberziel der Kostensenkung ist auch in der Zielkombination der LFV genannt, insoweit besteht hier kein Widerspruch zwischen den Zielen der politischen Vorgabe und den Zielen der LFV (somit stellt auch die Regierungserklärung zum gewissen Grad eine Ressource dar). Allerdings nennt auch die Regierungserklärung – wie das Leitbild – die Aufgabenreduzierung als Ziel.

Von sehr hoher Aussagekraft ist **K4:** die Projektgruppe spricht sich dafür aus, losgelöst von politischen Vorgaben und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Jedoch vermeidet sie es, sich auf ein bestimmtes über 8% hinausgehendes Personalsparziel festzulegen.

Strategie der selektiven Gewichtung

Bereits in der Analyse der „Untersuchungen“ wurde festgestellt, dass die LFV hinsichtlich der Anlässe zur Reform unterscheidet zwischen politischer Vorgabe und eigener Beobachtung. Die dort angestellte Vermutung, dass die Projektgruppe nicht nur hinsichtlich der Anlässe, sondern auch der Reformziele differenziert, bestätigt sich im Zwischenbericht.

Die Argumentation der Projektgruppe läßt sich als eine Strategie der selektiven Gewichtung von Reformzielen interpretieren: in solchen Punkten, in denen die politische Vorgabe und die eigenen Reformziele übereinstimmen, bezieht sich die LFV explizit auf politische Vorgabe, da ihr in diesem Fall die politische Vorgabe sogar als argumentative Ressource dient. In Punkten, in welchen keine Übereinstimmung besteht, argumentiert die LFV, warum sie ein anderes Konzept verfolgt.

(c) Maßnahmen der Funktionalreform

Der Zwischenbericht nennt Mängel der bisherigen Organisation der LFV (S.22):

- unzureichende Erfüllung der Aufgaben in den Bereichen Hoheit, Waldnaturschutz,
- zu geringes Marketing,
- zu hohe Regelungsdichte, nicht ausgeschöpfte Delegationsmöglichkeiten und zu kompliziertes Rechnungswesen.,
- zu geringe Flexibilität und Fehler in der Umsetzung moderner Führungsgrundsätze,
- zu hohe Verwaltungskosten des Wirtschaftsbetriebes der Landesforsten.

In der Behebung dieser Mängel sieht die Projektgruppe eine Möglichkeit zum Erreichen des Reformzieles der Kostensenkung. Ziele der Reorganisation sind Deregulierung, Delegation, Vereinfachung des Rechnungswesens, Verbesserung des Marketings sowie die Senkung der Verwaltungskosten des Wirtschaftsbetriebes.

Unter Kapitel 3.2 (S.23f) werden „Grundsätze für die Weiterentwicklung der Organisation“ empfohlen. Die genannten Grundsätze beschreiben Maßnahmen und beziehen sich größtenteils auf die Ablauforganisation (Ausnahme: Punkt 4).

- Selbststeuerung durch Zielvereinbarung und Delegation von Aufgaben
- Regionale Zuständigkeit und Funktionalisierung (= mehr Spezialisteneinsatz)
- Flexibilität und Teamarbeit
- Abbau von Hierarchiestufen, Vergrößerung der Kontrollspannen
- Arbeitsvolumen und Personalkapazität
- Motivation der Mitarbeiter und sozialverträgliche Umsetzung von Organisationsänderungen

Wie dies bereits in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ geschah, werden in einem gesonderten Kapitel (S.27-38) wichtige Felder der Funktionalreform erörtert. Als Reformziele werden Verbesserungen im Controlling, im Rechnungswesen, im Kassenwesen und in der Delegation von Aufgaben auf die Forstämter genannt.

(d) Maßnahmen der Strukturreform

Der Zuschnitt der neuen **Forstamtsstrukturen** wird laut der Projektgruppe von organisatorischen Kriterien bedingt, so z.B. von vergrößerten Revierförstereien und erhöhten Kontrollspannen zwischen 6 und 9 Revierförstereien pro Forstamt. Die Projektgruppe sieht sich nach eigener Aussage nicht in der Lage, eine bestimmte Zahl aufzulösender Forstämter und Revierförstereien zu benennen (S.58).

In der Erörterung über die künftige Organisation der Forstabteilung im Ministerium wird eine analytisch relevante Aussage getroffen: Demnach sei für der Ministerialforstabteilung 'folgende Entwicklung ins Kalkül zu ziehen': Der Personalbestand solle von 33 Mitarbeitern auf 27 verringert werden. Weitere Reduzierungen seien angekündigt. Gleichzeitig sollten nach den Vorstellungen des Innenministeriums die Kontrollspannen in den Referaten erhöht werden.

Mit dieser von außen kommenden Organisationsmaßnahme stimmt die Projektgruppe nicht überein. Sie vertritt den Standpunkt, eine solche Personalkürzung auf Ministerialebene könne schwerwiegende Folgen nach sich ziehen. Bei so geringer Personalstärke würden wesentliche Aufgaben nicht erfüllt werden können. Hier besteht eine Inkongruenz zwischen eigenen Zielen der LFV und von außen kommenden Vorschlägen, in diesem Fall einer Absicht des Innenministeriums. Als Reaktion auf diese Absicht greift die LFV zu einem sehr starken Argument: der Erklärung der Unfähigkeit zur Aufgabenerfüllung im Falle der Realisierung.

Die Projektgruppe liefert Vorschläge für die künftige Organisationsstruktur auf der Ebene der übergeordneten Dienststellen (S.65ff). Sie sagt aus, dass zwischen 2 Wegen gewählt werden müsse:

- Beibehaltung einer dreistufigen Struktur auch für den Landesforstbetrieb (volle Dreistufigkeit) oder
- Auflösung der Forstbetriebsdezernate (605 und 606), Verstärkung des Dezernates 607 -Wald, Forstwirtschaft und Jagd- (Dreistufigkeit der Hoheitsverwaltung und Forst- sowie Jagdpolitik, Zweistufigkeit des Landesforstbetriebes).

Wie die Projektgruppe selbst einräumt, steht Weg Nr.2 dem Ziel der Verwaltungsreform, die Aufgaben in den Ministerien zu reduzieren und die Stellenzahl dort deutlich zu vermindern, entgegen. Jedoch beruft sich die Projektgruppe auf einen Beschluss des Kab-A vom 01.02.95, nach dem für Aufgaben, die keiner Bündelungsfunktion der Bezirksregierungen bedürfen, ein zweistufiger Verwaltungsaufbau in Erwägung gezogen werden könnte. Dies hält die Projektgruppe für den Wirtschaftsbetrieb gegeben. Die Konsequenz der beschriebenen Auflösung der Forstbetriebsdezernate wäre eine Umstrukturierung der Ministerial-Forstabteilung. Dort würde der Personalbedarf aufgrund der Übernahme der Aufgaben auf 45 -55 steigen. Laut Projektgruppe würde sich die Chance eines Stellenabbaus von 20 % innerhalb der den Forstämtern übergeordneten Dienststellen eröffnen (!).

Schon im den „Untersuchungen“ gab es Hinweise für eine Bevorzugung des zweiten Modells gegenüber dem ersten. Die Projektgruppe spricht hier unmittelbar den Punkt an, dass ihr favorisiertes Konzept der politischen Vorgabe einer Aufgabenreduzierung in den Ministerien zuwiderläuft. Im gleichen Zug stellt sie eine nach eigener Aussage 'überproportionale' Stelleneinsparung in Aussicht.

Ein eigenes Kapitel (S.77ff) widmet die Projektgruppe der Diskussion der Organisationsvariante eines **Landesbetriebes nach §26**. Dabei werden zwei Möglichkeiten dargestellt:

(a) Landesbetrieb

Dieses Modell legt eine Trennung in eine Hoheitsverwaltung sowie einen Forst- und Dienstleistungsbetrieb zugrunde. Als Zentrale des Landesbetriebs dient ein Forstbetriebs- und Planungsamt. Der Landesbetrieb nach §26 LHO erfüllt die Aufgaben:

- Bewirtschaftung der Landesforsten,
- Erfüllung der Infrastrukturleistungen,
- Dienstleistungsbetrieb „Betreuung des Körperschaftswaldes“

Die Hoheitsverwaltung ist auf allen Stufen eigenständig organisiert: im Ministerium verbleibt ein Forstpolitikreferat als oberste Forstbehörde, ein Jagdreferat als oberste Jagdbehörde und ein Landesbetriebs-Referat, welches alle nicht auf das Forstbetriebs- und Planungsamt delegierbaren Aufgaben wahrnimmt. Das Modell eines solchen Landesbetriebes ohne Privatwaldbetreuung wird jedoch von der Projektgruppe als sehr kritisch beurteilt.

(b) Landesbetrieb mit liberalisierter Betreuung des Privatwaldes

Dieses Modell bezeichnet ebenfalls die zuvor erläuterte Trennung in eine Hoheitsverwaltung sowie einen Forst- und Dienstleistungsbetrieb nach §26 LHO. Zudem legt dieses Modell eine Liberalisierung der bisherigen Betreuung und Beratung des Privatwaldes zugrunde. Laut LWaldG §9 ist die Betreuung des Privatwaldes derzeit eine Pflichtaufgabe der Landwirtschaftskammer. Im Falle einer Liberalisierung würde der Landesbetrieb die Aufgaben erfüllen:

- Bewirtschaftung der Landesforsten
- Erfüllung der Infrastrukturleistungen,
- Betreuung von fremden Forstbetrieben nicht nur des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes, sondern auch des Privatwaldes

Die Möglichkeit einer Liberalisierung der Betreuung des Privatwaldes (Modell C der „Untersuchungen“) ist laut Projektgruppe nicht vorgesehen. Die Betreuung des Privatwaldes soll weiterhin eine Aufgabe der Landwirtschaftskammer bleiben. Hierfür haben sich Landwirtschaftsminister Funke, der Hannoversche Landesforstverband und die AGDW ausgesprochen.

Analytisch ist dies als Hinweis auf einen starken Einfluß des organisierten Privatwaldes bzw. der LWK zu sehen. Ein weiterer Hinweis in diese Richtung findet sich auf S.3 des Zwischenberichtes. Dort bedauert die Projektgruppe, nicht zumindest modellhaft eine Zusammenführung von LFV und den Forstverwaltungen der zwei LWK'n erörtern zu können.

4.2.1.4 Reaktionen auf die Konzeptentwicklung

Nach dem Erscheinen des Zwischenberichtes der Projektgruppe 49 werden sowohl seitens der forstlichen Berufsverbände als auch seitens anderweitig zusammengeschlossener Gruppen von Forstverwaltungs-Mitarbeitern Aussagen zu ihrer Position getroffen, die sich auf die Planung der zukünftigen Organisation der LFV beziehen.

Am **14.09.95** findet eine Demonstration von Mitgliedern der GGLF vor dem Niedersächsischen Landtag statt. Die Demonstration der GGLF ist eine spektakuläre, mehr oder minder öffentlichkeitswirksame Aktion und Interessenbekundung.

Am **27.11.95** veröffentlicht die Gewerkschaft Gartenbau, Landwirtschaft und Forstwirtschaft (GGLF) ein Positionspapier zur Einrichtung einer Gemeinschaftsforstverwaltung. Hierin wird eine zukunftsfähige Perspektive für die Forstwirtschaft in Niedersachsen gesehen.

Am **04.12.95** veröffentlicht der Bund Deutscher Forstleute (BDF) ein zehneitiges Konzeptpapier mit dem Titel „Erläuterungen zum Gemeinschaftsforstamt“. Der BDF unterstreicht darin sein forstpolitisches Ziel, für alle Waldbesitzarten in Niedersachsen eine fachgerechte und gleich gute Betreuung zu erreichen. Bei der Suche nach Lösungen gelte es zu verhindern, dass ein Modell aufgebaut werde, welches durch die zukünftige (Nicht-)Finanzierung wieder in Frage gestellt oder nicht verwirklicht werden könne. Vielmehr sei ein Modell zu entwickeln, welches zukunftsorientiert und dauerhaft finanzierbar ist. Der BDF hält das System der Gemeinschaftsforstverwaltung für ein adäquates Modell.

Am **05.12.95** veröffentlicht der BDF eine Stellungnahme zum Zwischenbericht der Projektgruppe. In der Stellungnahme werden Aussagen des Zwischenberichtes als unstimmtig kommentiert. Kritisiert wird die Absicht, neu dazukommende Aufgaben abzuwälzen. Das Arbeitsvolumen könne weder für Revierleiter noch für Forstamtsleiter genau ermittelt werden. Aus dem Zwischenbericht zitiert der BDF die Aussage, man wisse nicht, wie sich die geplanten Maßnahmen auf das Arbeitsvolumen der Revierleiter auswirken werden (laut BDF im ZwB S.46).

Ganz grundsätzlich sei zu bemängeln, dass der Personalbedarf bisher nicht aus dem Umfang der Aufgaben hergeleitet wird (auch nicht für das Forstamtsbüro), sondern rückwärts als Restgröße entsteht durch Streichung der gewünschten Einsparquote. In seiner Stellungnahme führt der BDF das formale Argument einer bislang ungenügenden Arbeitsvolumenermittlung an.

Am **12.12.95** sendet die AG Süd, ein Zusammenschluß aus Mitarbeitern der Landesforstverwaltung im südlichen Niedersachsen, die Ergebnisse einer Fragebogen-Aktion an die LFV-Führung. Die Mitglieder der AG Süd äußern sich sehr betroffen über den Zwischenbericht der Projektgruppe 49. Die Fragebogenaktion stellt im Ergebnis dar, dass nur ein geringer Teil der befragten Bediensteten

(4% der Beamten, 2% der Angestellten) eine Personaleinsparung von über 8% für tragbar hält.

4.2.1.5 Projektbericht P49 (Januar 1996)

Nach den „Untersuchungen und Vorschlägen“ vom Feb. '95 und dem Zwischenbericht vom 15.08.95 ist der Projektbericht ein wesentliches empirisches Ereignis im Verlauf des Projektes „Verbesserung der Organisation“. Der Projektbericht P49 stellt den abschließenden Output der Projektgruppe dar. Der Bericht wird im weiteren Reformverlauf in den übergeordneten Reformgremien schwerpunktmäßig im Zeitraum April bis Juli '95 diskutiert und dient als Entscheidungsgrundlage für die politische Ebene (siehe Kap. 4.3.1).

Im folgenden werden wiederum die Aussagen des Projektberichtes P49 analysiert, um darin erkennbare reformpolitische Strategien der LFV aufzuzeigen. Analytisch aufschlußreich sind zum einen die Veränderungen und Ergänzungen, welche der Projektbericht gegenüber dem Zwischenbericht aufweist, da diese auf die Diskussion im Zeitraum August 95 -Januar 96 rückschließen lassen. Zum anderen erbringt ein Vergleich zwischen den seitens der LFV formulierten Reform-Issues und den politisch vorgegebenen Reform-Issues sowohl Übereinstimmungen als auch Abweichungen. Dieser Sachverhalt wurde bereits in der Analyse des Zwischenberichtes als eine Strategie der selektiven Gewichtung von vorgegebenen Reformzielen interpretiert.

(a) Aufgaben der LFV :

Wie bereits zuvor, geht die Projektgruppe von den derzeitigen Aufgaben der LFV aus (S.33). Eine Änderung des Aufgabenbestandes ist nicht vorgesehen. Zur Erreichung der Organisationsziele hält es die Projektgruppe aber für erforderlich, die Aufgaben sowie die Entscheidungsbefugnisse, soweit möglich, zu delegieren. Gleichzeitig sei es erforderlich, die Ziele der Bewirtschaftung der Landesforsten sowie die hoheitlichen Ziele für jedes einzelne Forstamt konkreter zu beschreiben und zu vereinbaren.

Analytisch ist festzustellen, dass die angestrebte Beibehaltung der Aufgaben im Widerspruch zur politischen Vorgabe einer Aufgabenreduzierung steht. Der beschriebene Weg der Aufgabendelegation auf die Forstämter überträgt den Forstämtern in stärkerem Ausmaß auch die Verantwortung der Aufgabenerfüllung (siehe Kap. 4.6.1).

(b) Hinweise auf ein Bargaining-Angebot der LFV

Im Zusammenhang einer Erörterung über die grundsätzliche Konzeption der Reorganisation ist im Projektbericht eine zentrale Aussage neu formuliert worden.

(Zwischenbericht S.22): „[...] stellt sich für die Landesforstverwaltung die Frage, ob sie ihre notwendige Organisationsänderung auf das erste Sparziel von 8% Personalverminderung ausrichten soll oder ob es zweckmäßiger ist, davon losgelöst und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Die Projektgruppe empfiehlt den zweiten Weg, jedoch ohne die Vorgabe eines bestimmten über 8% hinausgehenden Personalsparziels zu akzeptieren“.

(Projektbericht S.54): „[...] stellt sich für die Landesforstverwaltung die Frage, ob sie ihre notwendige Organisationsänderung auf das erste Sparziel von 8% Personalverminderung ausrichten soll oder ob es zweckmäßiger ist, davon losgelöst und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Die Projektgruppe empfiehlt den zweiten Weg, jedoch unter der Voraussetzung, dass das auf die Aufgaben ausgerichtete Organisationskonzept nicht von künftigen pauschalen Kürzungen unterlaufen wird“.

Die Aussage des Zwischenberichtes zielte noch darauf ab, das zukünftige Konzept zur Reorganisation nicht ausschließlich an einem politisch vorgegebenen Sparziel auszurichten. Das Reorganisations-Konzept selbst war im Zwischenbericht noch nicht eindeutig festgelegt (es wurden dort immer noch die beiden Wege Zweistufigkeit oder Dreistufigkeit erörtert, wengleich seitens der Projektgruppe eine Favorisierung der Zweistufigkeit anklang).

Der Projektbericht liefert nun ein scharf umrissenes Organisationskonzept (S.103f). Die Aussage des Projektberichtes zielt darauf ab, das nunmehr festgelegte Konzept gegen zukünftige Sparattacken zu schützen. Dabei wird betont, dass sich das Konzept an den Aufgaben ausrichte. Wie bereits erörtert, bedeutet der Aufgabenbestand für die LFV ihre Legitimation. Der Bezug auf die Aufgaben ist demnach ein an die politische Ebene gerichteter Hinweis, das Konzept nicht zu ändern.

Die unterschiedlichen Aussagen im Zwischenbericht bzw. im Projektbericht weisen markant auf ein Bargaining-Angebot der LFV-Führung hin. Im Zwischenbericht wird der politischen Ebene eine Übererfüllung der vorgegebenen Einsparquote in Aussicht gestellt (ZwB S.68). Im Projektbericht fordert die LFV im Gegenzug die Abwendung von künftigen pauschalen Kürzungen.

Im selben Kontext ist auch die Forderung der Projektgruppe nach politischer Akzeptanz des geschlossenen Organisationsvorschlages zu sehen. Ein neu eingefügter Absatz beschreibt die Verzahnung von Funktionalreform und Aufbauorganisation (S.58). Demnach setzt die vorgeschlagene Änderung in der Aufbauorganisation zwingend voraus, dass ebenfalls die von der Projektgruppe vorgeschlagenen funktionalen Änderungen vollzogen werden. Ablauf- und Aufbauorganisation seien aufeinander abgestimmt und nur zusammen zu verwirklichen. Falls wesentliche Bausteine („aus welchen Gründen auch immer“)

aus dem Konzept entnommen werden, empfiehlt die Projektgruppe die Stornierung des vorgelegten und die Entwicklung eines neuen Konzeptes.

Eine weitere Aussage des Projektberichtes zur Abhängigkeit zwischen Funktion und Struktur lautet, dass die vorgeschlagene Funktionalreform eine Änderung der Aufbauorganisation bedinge und umgekehrt diese ohne Funktionalreform nicht möglich erscheine (Pb, S.103). Allerdings wird hier nur die bloße gegenseitige Abhängigkeit bzw. Ganzheitlichkeit beschrieben, ohne die Richtung der Organisationsplanung durch die Projektgruppe zu erläutern. Dieser Punkt wird von den Berufsverbänden dahingehend kritisiert, der Projektbericht beschreibe ein Organisationskonzept, welches strukturelle Änderungen nicht aus funktionalen Zielveränderungen ableite.

(c) das Konzept zur Reorganisation

Die Aussagen zur Organisation der Forstämter (S. 73-94) sind unmittelbar aus dem Zwischenbericht übernommen und werden hier nicht betrachtet.

Von zentraler Bedeutung ist die Beschreibung der vorgeschlagenen künftigen **Organisation der Mittel- und Zentralinstanz** (S.94ff). Zunächst beschreibt die Projektgruppe den Charakter der LFV. Demnach sieht sich die LFV im Bereich der Holzherzeugung und -vermarktung als ein Wirtschaftsunternehmen; im Bereich der Betreuung von Körperschafts- und Genossenschaftswald sieht sie sich als Dienstleistungsbetrieb.

Über 90 % der Ausgaben des Einzelplans 10 entfallen auf den Forstwirtschafts- und Dienstleistungsbetrieb. Daraus folgert die Projektgruppe, dass die LFV nur mit geringen Anteilen ihrer Aufgaben mit anderen Verwaltungen vergleichbar sei, hauptsächlich aber einen Betrieb darstellt, dessen Organisationsstrukturen deswegen auch anderen Grundsätzen als denjenigen, die für die allgemeine Verwaltung gelten, unterliegen muß.

Vermutlich ist diese Selbstsicht die ausschlaggebende Motivation für die LFV, ihre Reformziele losgelöst von selbst zu definieren. Die Projektgruppe bezieht sich auf eine Aussage des niedersächsischen Ministerpräsidenten (S.107), nach dessen Meinung die Produktivitätsfortschritte in der Wirtschaft als Maßstab für den öffentlichen Dienst dienen solle. Dies bedeute, auch im öffentlichen Dienst mit weniger Personal mehr Leistung zu erreichen. Die Projektgruppe überträgt diese Forderung auf den Landesforstbetrieb und folgert daraus, dass der Landesforstbetrieb sich nach modernen Methoden der Managementlehre organisieren dürfe und nicht nach formalen Grundsätzen in einem für die allgemeine Verwaltung zweckmäßigen Verwaltungsaufbau eingezwängt bleibe.

Das Konzept des Projektberichtes zur Neugestaltung der Aufbauorganisation sieht vor, die Organisation für den Landesforstbetrieb zweistufig (Forstämter und Zentrale im ML) und für die allgemeinen Forst- und Jagdangelegenheiten (Forst-

und Jagdhoheit sowie -Politik) dreistufig zu gestalten (S.111). Die Zahl der Forstämter sollen von bisher 80 auf 45 bis 55 verringert werden (S.103). Damit entspricht dieses Konzept dem bereits ein Jahr zuvor in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ beschriebenen Modell B.

4.2.1.6 Reaktionen auf den Projektbericht

Am **07.02.96** veröffentlicht der Hauptpersonalrat der Forstverwaltung eine Stellungnahme zum Projektbericht 49. Demnach wird die momentane Grundstimmung der Beschäftigten bestimmt von einer weit verbreiteten Lethargie einerseits und einem tiefen Mißtrauen gegen die Verwaltungsspitze andererseits. Die Angestellten würden nicht adäquat erwähnt, sondern lediglich als Kostenfaktor abgehandelt.

Die Aussagen des Projektberichtes zur Ermittlung des Arbeitsvolumens werden vom Hauptpersonalrat für nicht akzeptabel gehalten (damit argumentiert auch der HPR, wie zuvor die GGLF und der BDF, mit dem Argument einer nachvollziehbaren Arbeitsvolumenermittlung). Hinsichtlich des im Projektbericht skizzierten Leitbildes der LFV merkt der HPR an, dass die LFV kein Wirtschaftsunternehmen, sondern eine Dienstleistungsverwaltung mit einem Holzproduktionszweig sei und sich bestenfalls sektoral betrachtet im Bereich der Holzerzeugung wie ein Wirtschaftsunternehmen verhalten könne.

Am **21.02.96** veröffentlicht die forstliche Vertretung der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt (IG BAU, ehemals GGLF) eine Stellungnahme zum Projektbericht 49.

Die Einberufung der Projektgruppe sowie die Diskussionsveranstaltungen zur Reformplanung finden die Zustimmung der IG BAU, doch sei dieser positive Ansatz in der Umsetzung, speziell durch den Ablauf der Informations- und Diskussionsveranstaltungen, zunichte gemacht worden. Aus Sicht der IG BAU ist die Arbeit der Projektgruppe 49 durch einseitige politische Vorgaben (das Denkverbot über eine gemeinschaftliche Forstverwaltung) und durch die „Voruntersuchung“, welche durch die LFV-Führung als Diskussionsgrundlage für die Projektgruppe 49 erstellt worden war, unnötig eingeengt worden.

Erneut fordert die IG BAU die Herleitung des exakten Arbeitsvolumens. Die IG BAU kritisiert, dass das im Projektbericht zugrundegelegte waldbauliche Arbeitsvolumen sich nur noch am ‘unbedingt Notwendigen’ ausrichte und nicht am waldbaulich und ökologisch Erforderlichem laut LÖWE-Programm. Die Strategie der LFV, von der politischen Ebene eine Akzeptanz des geschlossenen Konzeptes oder aber eine vollständige Neuplanung zu fordern, kritisiert die IG BAU als suggestive Kurzformel des ‘Alles oder Nichts’ und als Erpressung der politischen Entscheidungsträger.

4.2.2 Projektgruppe 02.05

Das Projekt 02.05 „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ wurde ebenso wie das Projekt 49 gegen Ende des Jahres 1994 förmlich als Projekt im Rahmen der Verwaltungsreform Niedersachsen angemeldet.

Während einer Sitzung der Lenkungsgruppe am 16.12.94 erläuterte der Leiter der LFV die zwei Projektgruppen und deren Prüfungsaufträge im Fachbereich seiner Abteilung. Im Rahmen des Projektes 02.05 soll der Prüfungsauftrag aufgearbeitet werden, ob die Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes künftig vermehrt oder ausschließlich durch die LWK vorgenommen werden sollte. Die Leitung dieses Projekts obliegt Herrn MR Keding, Leiter des Referates 404 – Forstpolitik, Forsthoheit, Förderung der Forstwirtschaft – der LFV.

Die Projektgruppe setzte sich aus 16 Personen zusammen, die folgenden vier Blöcken zuzuordnen sind (KEDING, 1998):

- Fachpersonal der Landesforstverwaltung
- Fachpersonal der Landwirtschaftskammern
- Leistungnehmer der Betreuung durch die Landesforstverwaltung
- Leistungnehmer der Betreuung durch die Landwirtschaftskammern

Die Projektgruppe 02.05 traf sich im Verlauf des Jahres 1995 siebenmal zu ihren Sitzungen und legte ihre abschließenden Bericht im Januar 96 vor.

Gegenstand der Projektarbeit

Als wichtige Rechtliche Bestimmung besagt das Realverbandsgesetz von 1969, dass Körperschaften und Genossenschaften, soweit sie nicht ausreichendes eigenes Fachpersonal besitzen, die fachkundige Bewirtschaftung ihres Waldes durch Betreuung seitens der LFV oder der LWK sicherstellen können.

Um die von der LFV betreuten Forstgenossenschaften möglichst längerfristig zu binden, wurden die zu leistenden Beiträge nicht kostendeckend festgesetzt. Sie betragen weniger als 10% des dem Land entstehenden finanziellen Aufwandes für die Betreuung. Dieser Sachverhalt wurde vom Landesrechnungshof wiederholt aufgegriffen und eine Änderung nahegelegt. Die Auffassungen reichten von der Forderung nach kostendeckenden Forstbesoldungsbeiträgen bis zur Übertragung der Betreuung auf die Landwirtschaftskammern.

Die 1961 durch Gesetz eingeführte Wahlfreiheit der Betreuungsorganisation ist eine Voraussetzung für ordnungspolitisch unbedenkliches bürgernahes Handeln einer staatlichen Verwaltung als Betreuungsorganisation für nichtstaatliche Waldbesitzer (Bericht, S.8). Der Wettbewerb zwischen den Betreuungsorganisationen wirkt sich laut Bericht günstig aus. Die freie Wahl soll den Leistungsempfängern auch weiterhin zugestanden werden.

Vorstellung von sieben Modellen

Von der Projektgruppe 02.05 wurden sieben Modelle für die künftige Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes entwickelt und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile vergleichend geprüft.

Nach vergleichender Prüfung wurden zwei Modelle von der Projektgruppe als nicht empfehlenswert eingestuft und einstimmig abgelehnt (Modell 2-A und Modell 3). Die verbleibenden fünf Modelle wurden mittels Abstimmungsverfahren innerhalb der Projektgruppe rangmäßig eingeordnet. Vom Kabinett wurde die Umsetzung des Modells 2-C beschlossen.

Die sieben **Modelle** sind:

Modell 1-A (Rang 5)

Weiterentwicklung des gegenwärtigen Betreuungssystems der LFV durch Rationalisierung

Modell 1-B (Rang 4)

Beibehaltung des gegenwärtigen Betreuungssystems der LFV mit Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages

Modell 1-C (Rang 3)

Weiterentwicklung des gegenwärtigen Betreuungssystems der LFV durch Rationalisierung und Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages

Modell 2-A (abgelehnt)

Übernahme der Betreuung durch die Landwirtschaftskammer

Modell 2-B (**Rang1**)

Stärkung der Betreuung durch die Landwirtschaftskammer bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Betreuungssystems der Landesforstverwaltung (Rationalisierung)

Modell 2-C (Rang 2 / **angenommen** durch Kabinett)

Stärkung der Betreuung durch die Landwirtschaftskammer bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Betreuungssystems der Landesforstverwaltung (Rationalisierung / Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages)

Modell 3 (abgelehnt)

Völlige Liberalisierung der Betreuung (vgl. Modell C, Projektgruppe LFV)

Analytisch bedeutsam ist die Begründung, mit welcher die **Modelle 2-A und 3 abgelehnt werden**.

Demnach enthält das Modell 2-A (Übernahme der Betreuung durch LWK) den Nachteil, dass gewachsene Betreuungsstrukturen zerstört würden. Als Empfehlung wird das Modell abgelehnt, da es ordnungspolitisch fragwürdig und die Wirkung forstpolitisch negativ sei. Den Waldbesitzern sollte grundsätzlich die freie Wahl der Betreuer auch weiterhin zugestanden werden. Eine Einschränkung oder Abschaffung der Wahlfreiheit entspricht nicht dem ordnungspolitischen Selbstverständnis der demokratischen Gesellschaft und widerspricht dem gewachsenen freiheitlichen forstpolitischen Grundkonsens in Niedersachsen. Ordnungspolitisch korrekt ist aus Sicht der Projektgruppe die freie Wahl der Betreuungsmöglichkeit.

Das **Modell 3** (Völlige Liberalisierung der Betreuung) wird ebenfalls abgelehnt aufgrund des Nachteils, dass gewachsene Betreuungsstrukturen zerstört werden könnten. Die Projektgruppe hält dieses Modell zwar für einen ordnungspolitisch sinnvollen Ansatz, der aber auf fehlende Akzeptanz bei Waldbesitzern stoße.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass auch bereits in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ (S.109f) die Liberalisierung der Betreuung als sinnvoller Ansatz beschrieben wird. Die Ablehnung von Modell 3 läßt auf einen politischen Zusammenhang schließen. Der Grund ist möglicherweise in einem starken lobbyistischen Einfluß der Vertretung der privaten Waldbesitzer sowie der Landwirtschaftskammer zu sehen.

4.2.3 Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstverwaltung“

Die Projekte P 49 und P02.05 werden im November/Dezember 1994 förmlich angemeldet. Die beiden Projektgruppen führen ihre Arbeit der Konzeptentwicklung im wesentlichen im Jahr 1995 durch und legen ihre abschließenden Berichte im Januar 96 vor. Zusätzlich wird im Anschluß an diese Reformarbeit im Auftrag des Niedersächsischen Ministerpräsidenten Schröder von einer Arbeitsgruppe die „Auswirkungen einer Gemeinschaftsforstverwaltung“ untersucht (KEDING, 1998). Die Arbeitsgruppe legt im März 96 ihren Bericht vor.

Die Aufgaben und Ziele der LFV unterscheiden sich in mehrfacher Hinsicht von den Aufgaben der LWK, wenngleich sie sich in der Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes völlig decken (Bericht, S.12).

Die Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes kann wahlweise von der LFV oder LWK übernommen werden. Hier ist die Projektgruppe 02.05 zu dem Ergebnis gekommen, dass bei gleichen Leistungsstandarts keine der beiden Forstverwaltungen auf Ortsebene kostengünstiger arbeiten kann als die andere, weil die Qualifikation und Leistungsfähigkeit der Bediensteten beider Forstverwaltungen im Durchschnitt gleich sind. Jedoch werde man durch die Einrichtung einer Gemeinschaftsforstverwaltung keine Personaleinsparung erzielen können (Bericht S.43).

Der Bericht stellt die Vor- und Nachteile einer Gemeinschaftsforstverwaltung in Niedersachsen dar (S.55ff). Für eine Gemeinschaftsforstverwaltung spricht vor allem die Möglichkeit, verwaltungsintern Personal von der Bewirtschaftung der Landesforsten in den Betriebszweig Betreuung des Privatwaldes zu verlagern, um die dort dringend notwendige Personalverstärkung zu gewährleisten.

Als wichtigste Nachteile einer Gemeinschaftsforstverwaltung sind zu nennen : die Ablehnung durch die Mehrzahl der Waldeigentümer bzw. der von ihnen gewählten Verbandsvertreter, der vermutlich höhere Zuschuß des Landes Niedersachsen, sofern der bisher von der LWK getragene Zuschuß nicht durch Rationalisierung aufgefangen werden kann, und die insgesamt tiefgreifende Organisationsänderung aller beteiligten Forstverwaltungen.

Analytisch ist festzuhalten, dass das Gutachten unmittelbar vom Ministerpräsidenten in Auftrag gegeben worden ist. Es handelt sich hier im Gegensatz zu P49 und P02.05 nicht um selbstgewählte Aufträge der Landesforstverwaltung. Die Einberufung dieser Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstverwaltung“ stellt nach Aussage eines befragten Interview-Partners vielmehr einen Thematisierungserfolg der Berufsverbände (und speziell eines ‚Arbeitskreises sozialdemokratischer Forstleute‘) dar (Interview I-10).

Die LFV mußte in diesem Fall also reagieren. Das Thema Gemeinschaftsforstamt ist bereits mehrfach seitens der Berufsverbände thematisiert worden. Mit dem Prüfungsauftrag ist es auf eine offizielle Ebene gerückt worden und hat eine offizielle Bearbeitung erfahren. Die Strategie der Berufsverbände war insoweit erfolgreich, als das die Thematisierung auf politischer Ebene gelang; letztendlich prallte der Versuch dann am Fachwissen der LFV ab.

Als unmittelbare Reaktion verfasst der Bund Deutscher Forstleute (BDF) am 11.06.96 eine Stellungnahme zum Bericht der Arbeitsgruppe „Auswirkungen einer Gemeinschaftsforstverwaltung“. Die Stellungnahme wird an die LFV, die LWK und an die Fraktionen im Niedersächsischen Landtag übersandt.

Der BDF begrüßt außerordentlich, dass nach erheblichen Widerständen doch noch eine solche Arbeitsgruppe gebildet wurde. Der BDF bekräftigt seine Auffassung, dass eine fachgerechte und gleich gute Betreuung aller Waldbesitzarten in Niedersachsen gewährleistet sein müsse.

4.3 Erstes Feedback der Landesregierung

Wie im vorangegangenen Kapitel 4.2 beschrieben, vollzog die LVF seit Beginn des Jahres 1995 eine starke organisatorische Planung. Parallel dazu gab es in diesem Zeitraum auf politischer Ebene Ereignisse, die sich differenzieren lassen in:

- Ereignisse in den übergeordneten reformbegleitenden Gremien, welche daher formell in unmittelbarem Zusammenhang mit der Konzeptentwicklung der LFV stehen,
- Ereignisse auf parteipolitischer Ebene, die forstpolitische Themen aufgreifen (Anfragen der Fraktionen) und sich daher mittelbar auf Organisationsfragen der LFV beziehen,
- Ereignisse, welche im Kontext der allgemeinen Verwaltungsreform stehen und auch für die LFV relevante Aussagen beinhalten.

Die folgende Analyse untersucht die Akzeptanz der Konzeptentwicklung in der LFV seitens politischer Ebene. In der Analyse der Ereignisse auf politischer Ebene werden jeweils Querverweise zum Bezug zur Planungsarbeit in der LFV gegeben.

4.3.1 Unmittelbare Reaktionen auf das Konzept der LFV

Am **03.04.95** findet die 5. Sitzung des reformbegleitenden Gremiums Staatssekretärsausschuß Verwaltungsreform statt. Zu diesem Zeitpunkt liegen seitens der Projektgruppen der LFV lediglich Ripkens „Untersuchungen und Vorschläge zur Verbesserung der Organisation“ vor. Staatssekretär Bartels erörtert die geplante Aufgabenreduzierung im ML dahingehend, dass die Kabinettsvorgabe von 8% Einsparungen im Ministerium erbracht werden könne. Eine darüber hinausgehende Reduzierung erscheine dem ML nicht möglich, insbesondere wegen der zusätzlichen Aufgaben aus dem EU-Bereich.

Ebenso wie StS Bartels äußern sich die StS von Umwelt-, Kultus-, Justiz-, Sozial-, Wirtschafts-, Finanz-, Wissenschaftsministerium und die Vertreterin der Staatskanzlei allesamt dahingehend, dass die Kabinettsvorgabe von 8% Einsparungen erbracht werden könne, mehr aber nicht möglich sein werde. Analytisch ist festzuhalten, dass sich die Vertreter der Ministerien damit konform zur Theorie von DOWNS (1967) verhalten, nach welcher die Verwaltungen bestrebt sind, ihre Ressourcen zu sichern. Das geschieht hier, indem gerade die Erfüllung der Mindestvorgabe des Kabinetts als realisierbar erachtet wird. Ebenso beschreiben ELLWEIN und HESSE die Theorie, dass die Behauptung des Machbaren für die Verwaltung eine wichtige Strategie darstellt.

Weiter festzuhalten ist, dass von StS Bartels hier eine Aussage über Rationalisierungspotentiale innerhalb des gesamten ML getroffen wird. Zu diesem Umstand äußerte sich im Rahmen der Experten-Interviews ein Gesprächspartner dahingehend, dass innerhalb der LFV der Argwohn aufkam, die angestrebte überproportionale Einsparung der LFV solle als Kompensation für geringere Einsparungen in der Landwirtschaftsverwaltung dienen.

Am **07.04.95** erstellt die Geschäftsstelle für Verwaltungsreform im Innenministerium eine „Übersicht über Leitbildprojekte (LbP) und wichtige neue Einzelprojekte“. Diese wird am **08.05.95** im Rahmen einer Sitzung des reformbegleitenden Gremiums Kabinettsausschuß diskutiert.

Die Übersicht gliedert sich in drei Blöcke:

- I. Erweiterung bereits laufender Projekte zu Leitbildprojekten
- II. Neue Leitbildprojekte auf Anregung der Geschäftsstelle und des Sachverständigenrates
- III. Wichtige Einzelprojekte mit Leitbildbezug

Der Block III „Wichtige Einzelprojekte mit Leitbildbezug“ ist wiederum unterteilt in die drei Handlungsfelder / Ziele:

- III.1. Personal
- III.2. Steuerung
- III.3. Organisation

Unter Punkt III.3.5 wird eine Aussage zum Projekt „Umgestaltung der Forstverwaltung“ getroffen. Informationen über das Projekt erfolgen stichwortartig:

- Handlungsfeld/ Ziel des Projektes: Verwirklichung aller Ziele.
- Priorität des Projektes: mittel.
- Begründung: Stärkung der Eigenverantwortung in der Ortsebene, ggf. Umwandlung in Wirtschaftsbetrieb.
- Sachstand: Gutachten u. Vorschläge liegen vor, Untersuchung intern bereits angelaufen

Die Beschreibung des Projektes der „Umgestaltung der Forstverwaltung“ im Kontext von 20 weiteren Projektbezeichnungen liefert einen Hinweis, welche Bedeutung dem Projekt seitens der politischen Ebene beigemessen wird. Aufschlußreich ist die Begriffswahl: Die Bezeichnung Umgestaltung folgt nicht der LFV-internen Projektbezeichnung „Verbesserung der Organisation ...“.

~

Am **11.09.95** erläutert Staatssekretär Bartels im Rahmen der zehnten Sitzung des Staatssekretärs-Ausschuß den nunmehr vorliegenden Zwischenbericht „Verbesserung der Organisation“ der Projektgruppe 49. Der Sprecher der GGLF Florack weist auf den kritischen Punkt der Ermittlung der Arbeitsmengen hin. Er sagt, dass ein Gemeinschaftsforstamt eine sinnvolle Lösung sein könne.

Analytisch ist festzuhalten, dass der Akteur GGLF seine Beteiligung in dem übergeordneten reformbegleitenden Gremium StS-A dazu nutzt, um die (auch seitens der Projektgruppe) kritische Frage der Arbeitsmengen-Ermittlung zu thematisieren. Des weiteren nutzt er die Gelegenheit, um das Thema Gemeinschaftsforstamt einzubringen.

~

Am **06.05.96** findet die 16. Sitzung des Staatssekretärausschusses Verwaltungsreform (StS-A) statt. Diskutiert wird der Projektbericht 49 zur „Verbesserung der Organisation der LFV“. Der Staatssekretär des ML führt unter Bezug auf die verteilten Unterlagen aus, dass es eine intensive Diskussion mit den Bediensteten gegeben hätte und sowohl der Hauptpersonalrat als auch die Projektgruppe dem Ergebnis zustimmten.

Am **22.05.96** wird der Projektbericht „Verbesserung der Organisation der LFV“ im Rahmen der 18. Sitzung des Kabinettsausschusses und des Sachverständigenrates diskutiert. Diese Gremien sind dem StS-A übergeordnet.

Von seiten des Sachverständigenrates wird die gründliche Arbeit hervorgehoben. Klärungsbedürftig sei allerdings, warum es nicht direkt zur Gründung eines Landesbetriebes kommen könne, welchen Umfang die Forstabteilung im ML nach der Umorganisation hätte und in wieweit bei der vorgeschlagenen Versetzung von

überzähligem Personal eine Kostenbeteiligung durch die aufnehmenden Bereiche gewährleistet sei.

Der Landwirtschaftsminister stellt klar, dass die Pläne zur Neuordnung der Landesforstverwaltung im Forstbetrieb zu einer Zweistufigkeit führen sollten. In den Bezirksregierungen sollten künftig nur noch die hoheitlichen Aufgaben wahrgenommen werden, wodurch die dortigen Dezernate 605 und 606 aufgelöst werden könnten. Angestrebt werde der Abbau von 200 Stellen oder 20%, was er als bisher beispiellos im Rahmen der Verwaltungsreform bezeichnete.

Es wird folgender Beschluß gefaßt: der Kabinettsausschuß nimmt den Abschlußbericht der Projektgruppe sowie die Analyse des ML einschließlich des Rahmenkonzeptes zur Kenntnis. Der Kabinettsausschuß begrüßt, dass Arbeiten für eine umfassende Funktionalreform zugunsten der nachgeordneten Behörden begonnen worden sind. Er erwartet, dass sich dabei insbesondere auch der Aufgabeninhalt der bisherigen Inspektionen wandelt und es eine neue Form der Steuerung der Ortsinstanzen gibt.

Der Kabinettsausschuß erwartet, dass begleitend zur Einführung der Zweistufigkeit bei der Forstbetriebsverwaltung die Weiterentwicklung zu einem Landesbetrieb nachhaltig geprüft wird. Durch die Zweistufigkeit entsteht eine neue institutionelle Aufteilung der Aufgaben, die zu möglichst großen Einsparungen genutzt werden soll. ML wird gebeten, über Erfahrungen mit Instrumenten, wie sie in einem Landesbetrieb gem. §26 LHO eingesetzt werden, spätestens bis zum 31.12.99 zu berichten und dem Kabinettsausschuß einen Vorschlag über die Einrichtung eines Landesbetriebes vorzulegen.

Analytisch ist festzuhalten, dass die Diskussion des Organisationskonzeptes im Gremium des Kabinettsausschusses und des Sachverständigenrates ein sehr wesentliches Ereignis im Verlauf der Planung darstellt. Dieses Gremium ist von zentraler reformpolitischer Bedeutung (siehe Kap.4.1.3), da hier die Beschlüsse des Kabinetts unmittelbar vorbereitet werden. In diesem Rahmen erfolgt daher die letzte inhaltliche Diskussion vor dem Kabinettsbeschluß (bzw. vor der vorgeschalteten Formulierung einer Kabinettsvorlage). Inhaltlich ist festzuhalten, dass der ökonomisch orientierte Sachverständigenrat das alternative Modell eines Landesbetriebes stark thematisiert.

Am **13.06.96** findet die 17. Sitzung des Staatssekretärausschusses Verwaltungsreform statt. Erörtert werden zunächst die wesentlichen Ergebnisse der 18. Sitzung des Kab-A und SvR am 22.05.1996. Ein Vertreter des Innenministeriums trägt die wesentlichen Ergebnisse des Kab-A vor. Er verweist auf die im Kab-A vorgetragenen unterschiedlichen Meinungen zu dem Projekt „Verbesserung der Organisation der Landesforstverwaltung“ und betont, dass die Diskussion im StS-A am 06.05. auch Einfluß auf den Beschluß des Kab-A vom 22.05.96 gehabt habe. Er verweist insoweit auf das Ergebnisprotokoll.

Des weiteren erfolgt eine Klarstellung der Ausführungen vom Staatssekretär des ML zur Haltung des Hauptpersonalrats Forst (HPRF). Dieser hatte in der letzten Sitzung des StS-A am 06.05.96 (also vor der wichtigen Sitzung des Kab-A) gesagt, es habe in der LFV eine intensive Diskussion mit den Bediensteten gegeben und sowohl der Hauptpersonalrat als auch die Projektgruppe hätten dem Ergebnis zugestimmt.

Hierzu wird seitens des HPRF im Nachhinein richtiggestellt, man habe zwar dem Leitbild, den künftigen Aufgaben, Zielen und Strategien weitgehend zugestimmt, nicht jedoch den vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen. Dies gehe auch aus der den Mitgliedern des StS-A als Beratungsunterlage übersandten „Analyse der Ergebnisse der Untersuchungen zur Forstverwaltung in NdS / Verbesserung der Organisation der LFV“ hervor, in der die Voten des HPRF im einzelnen dargestellt sind.

Analytisch ist festzuhalten, dass die Position des HPRF im Rahmen der Sitzung des StS-A, (welche auch Einfluß auf den Beschluß des Kab-A vom 22.05.96 hatte), nicht richtig ausgedrückt worden ist.



Am **25.06.96** versendet Minister Funke eine **Kabinettsvorlage** mit einem Beschlußvorschlag zur künftigen Organisation der LFV. Die Vorlage wurde bearbeitet von Ripken. Die Kabinettsvorlage wird von MI und MF mitgezeichnet. Auf der Grundlage dieses Papiers wird zwei Wochen später am 09.07.1996 im Kabinett entschieden. Mit diesem Kabinettsbeschluß ist eine wichtige Stufe der Planung der Reorganisation erreicht. Analytisch ist der Kabinettsbeschluß I „Rahmenkonzept“ ein wesentliches Ereignis in der Phase der Politikformulierung.

Die Kabinettsvorlage hat folgenden Inhalt:

- I Beschlußvorschlag
- II Sachverhalt und Begründung der Beschlußvorschläge
Rahmenkonzept für die Reorganisation der Landesforstverwaltung
- III Ergebnisse der Beteiligungen des Hauptpersonalrates der LFV
und der Verbände
- IV Auswirkung auf andere Bereiche
- V Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

I Beschlußvorschlag

Die Landesregierung wird gebeten, den Auftrag zu geben, die Niedersächsische Landesforstverwaltung nach dem im folgenden dargestellten Rahmenkonzept zu reformieren.

II Sachverhalt und Begründung der Beschlußvorschläge

Rahmenkonzept für die Reorganisation der Landesforstverwaltung

Die Ergebnisse der zwei Projektgruppen P49 (Ripken) und P02.05 (Keding) sowie der Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstamt“ (Keding) werden zusammengefasst.

Hinsichtlich der **Projektgruppe 49** wird gesagt, sie habe die Aufgaben und das Leitbild der LFV detaillierter als bisher formuliert. In dieser Wortwahl kommt zum Ausdruck, dass seitens der LFV-Führung keine Aufgabenverringerung geplant ist. Die Kabinettsvorlage nennt sieben Empfehlungen der Projektgruppe zur weiteren Entwicklung der Organisation; die aufgelisteten Punkte sind unmittelbar aus dem Projektbericht (S.129) übernommen worden. Die Vorlage informiert, dass „eine weitergehende Prüfung und Umsetzung dieser Vorschläge, also eine Funktionalreform“, bereits durch die Einrichtung von 20 Arbeitsgruppen mit konkretem Auftrag in Angriff genommen wurde.

Die **Projektgruppe 02.05** (unter Leitung von Keding) hat Varianten zur „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ erarbeitet. Von den vorgeschlagenen Varianten hält Funke das Modell 2-C für zielführend.

Modell 2-C (Rang 2 / angenommen durch Kabinett): Stärkung der Betreuung durch die Landwirtschaftskammer bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Betreuungssystems der Landesforstverwaltung (Rationalisierung / Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages).

Die **Arbeitsgruppe** zu den Auswirkungen einer Gemeinschaftsforstverwaltung kam zu keiner abschließenden Bewertung, sondern hat die Vor- und Nachteile der beiden Organisationsformen Gemeinschaftsforstverwaltung und Beibehaltung der bestehenden Betreuung verglichen.

Ein **Rahmenkonzept für die Reorganisation der Landesforstverwaltung** wird skizziert. Darin werden u.a. die folgenden Punkte angesprochen:

Punkt 1: Die vorbereitenden Arbeiten (d.h. Planung) für eine umfassende Funktionalreform sind zügig fortzuführen und umzusetzen.

Punkt 3: Die Aufbauorganisation der Forstämter außerhalb des Harzes ist zum 01.10.97 gemäß den Kriterien des Projektberichtes P49 neu zu gestalten. ML legt der Landesregierung dazu bis Mai 1997 einen Organisationsplan einschließlich des Personalbedarfs zur Beschlußfassung vor.

Punkt 6: Die Dezernate 605 und 606 der Bezirksregierungen sind zum 01.10.1997 aufzulösen.

Punkt 7: Begleitend zur Einführung der Zweistufigkeit der Forstbetriebsverwaltung wird ML die Möglichkeit der Weiterentwicklung zu einem

Landesbetrieb prüfen. Über das Ergebnis ist dem Kabinettsausschuß spätestens bis Ende 1999 zu berichten.

Punkt 9: Die Landesregierung wird die erheblichen Personaleinsparungen, die bei der Umsetzung der Rahmenbedingungen für die Niedersächsische Landesforstverwaltung erzielt werden sollen, bei künftig erforderlich werdenden Personaleinsparungen berücksichtigen.

III Ergebnisse der Beteiligungen des Hauptpersonalrats der LFV und der Verbände

Der HPR der Forstverwaltung und die forstlichen Berufsverbände haben Stellung genommen. Die Beschreibung der Ziele, Aufgaben und Strategien der LFV sowie die Funktionalreform wurde von ihnen begrüßt, jedoch die weitreichenden Strukturänderungen der Aufbauorganisation abgelehnt.

Zum Bericht der Projektgruppe 02.05 „Betreuung ..“ haben die forstlichen Berufsverbände sowie der HPR keine Stellungnahme abgegeben. Die Waldbesitzerverbände und die Landwirtschaftskammern stimmen den Ergebnissen zu.

Die vom HPR und den forstlichen Berufsverbänden geforderte Einrichtung einer Gemeinschaftsforstverwaltung, die für alle Waldbesitzarten zuständig sein soll, wurde von den Waldbesitzerverbänden und den Landwirtschaftskammern einhellig abgelehnt.

V Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Zahlenmäßige Festlegungen sind erst nach Erarbeitung einer Detail-Planung möglich. Es ist aber mittel- und langfristig mit erheblichen Einsparungen bei den Personalkosten zu rechnen. So ist zu erwarten, dass die Personalstellen bei der Forstabteilung des ML und den Forstdezernaten der Bezirksregierungen um 23% abgebaut werden können. Für den nachgeordneten Bereich wird der Personalabbau bei über 8% liegen.

Analyse des politischen Feedbacks auf die Konzeption in der LFV

Am **09.07.96** beschließt das Kabinett auf der Grundlage der zuvor erläuterten Kabinettsvorlage des ML. Der Kabinettsbeschluß bezeichnet eine wesentliche Stufe im Reformprozess. Im Modell des Policy-Cycle ist der Kabinettsbeschluß ein Akt der Politikformulierung; die „Rahmenplanung“ zur weiteren Organisation der LFV ist ratifiziert. (Die vorhergehende Kabinettsvorlage ist ein Akt der Agenda-Gestaltung).

Unter Kapitel 4.2 dieser Arbeit wurde die Entwicklung des Organisationskonzeptes in der LFV seit 1995 eingehend analysiert. Die Analyse der Konzeptentwicklung erbrachte bereits Hinweise auf das Angebot eines **Bargainings** seitens der LFV. Zusammenfassend läßt sich das Bargaining-Angebot dahingehend charakterisieren, dass seitens der LFV-Führung eine Übererfüllung der vorgegebenen Einsparquote als Angebot in Aussicht gestellt wurde; im Gegenzug findet sich im Projektbericht 49 die Forderung, die Landesregierung solle das vorgelegte Konzept als Ganzes akzeptieren oder aber total verwerfen. Dieses Verhalten belegt zunächst das formale Interesse der LFV-Führung an einer internen, autonomen Konzeption / Planung.

In diesem Kapitel wurde bislang dargestellt, auf welches Feedback das Organisationskonzept der LFV in den Gremien der Verwaltungsreform und schließlich im Kabinett stößt. Die Analyse dieser Ereignisse auf politischer Ebene liefern wiederum Hinweise, ob und inwieweit die Landesregierung auf ein Bargaining eingeht. Dabei sei vorangestellt, dass sich analytisch nunmehr folgendes Bild abzeichnet: Das Bargaining zwischen LFV und LR erfolgte in Form eines gegenseitigen Abtastens, einer Annäherung der Interessen.

So wird bereits am 22.05.96 vom reformbegleitenden Gremium Kabinettsausschuss und Sachverständigenrat der Projektbericht 49 zwar gelobt; seitens des Sachverständigenrates wird es für klärungsbedürftig gehalten, warum es nicht direkt zur Gründung eines Landesbetriebes kommen könne, welchen Umfang die Forstabteilung im ML nach der Umorganisation hätte und in wieweit bei der vorgeschlagenen Versetzung von überzähligem Personal eine Kostenbeteiligung durch die aufnehmenden Bereiche gewährleistet sei. Diese Punkte sind als Auflistung der Interessen der Landesregierung zu interpretieren. Minister Funke entgegnet (als „Angebot“), dass die Pläne zur Neuordnung der Landesforstverwaltung im Forstbetrieb zu einer Zweistufigkeit führen sollten. Angestrebt werde der Abbau von 200 Stellen oder 20%, was er als bisher beispiellos im Rahmen der Verwaltungsreform bezeichnete.

Als Ergebnis des gegenseitigen Abtastens wird vom Kabinettsausschuss gefordert, dass begleitend zur Einführung der Zweistufigkeit bei der Forstbetriebsverwaltung die Weiterentwicklung zu einem Landesbetrieb nachhaltig geprüft wird. Die Zweistufigkeit solle zu möglichst großen Einsparungen genutzt werden. ML wird gebeten, über Erfahrungen mit Instrumenten, wie sie in einem Landesbetrieb

gemäß §26 LHO eingesetzt werden, spätestens bis zum 31.12.99 zu berichten und dem Kabinettsausschuß einen Vorschlag über die Einrichtung eines Landesbetriebs vorzulegen.

Methodisch betrachtet stellen sowohl die Kabinettsvorlage der LFV als auch der Kabinettsbeschluß vom 09.07.96 aussagekräftige empirische Ereignisse für die Analyse dar: durch die Kabinettsvorlage wird die Position der LFV evident. Im Kabinettsbeschluß manifestiert sich die Position der Landesregierung.

In der **Kabinettsvorlage** legt die **LFV-Führung** ihre Interessen dar. Demnach soll die Reform der LFV nach dem vorgestellten Rahmenkonzept erfolgen. Das Rahmenkonzept folgt den wesentlichen Ergebnissen der Projektgruppen. Das vorgeschlagene Rahmenkonzept ist ein weiterer Hinweis für das Bestreben der LFV-Führung, die Umgestaltung nach eigenen Maßstäben zu betreiben. Für das weitere Vorgehen der LFV-Führung ist die Akzeptanz der Rahmenplanung seitens des Kabinetts unerlässlich. Allerdings ist zum Zeitpunkt des Kabinettsbeschlusses kaum mehr eine totale Ablehnung der bisherigen Planung zu erwarten, denn das Konzept hat ja bereits den Weg durch die reformbegleitenden Gremien StS-A und Kab-A durchlaufen. Diese Gremien dienen zur Entscheidungsvorbereitung für das Kabinett.

Im Bargaining-Prozess läßt sich ein strategisches Verhalten der LFV-Führung erkennen: Einerseits stellt die LFV hohe Einsparquoten als Angebot in Aussicht. Andererseits betont die LFV die formal korrekte Vorgehensweise einer Reorganisation „Funktion→ Struktur“. So äußert sich die Kabinettsvorlage zum Punkt „Haushaltsmäßige Auswirkungen“ dahingehend, dass zahlenmäßige Festlegungen erst nach Erarbeitung einer Detailplanung möglich seien. Die vorbereitenden Arbeiten für eine umfassende Funktionalreform (...) seien zügig fortzuführen und umzusetzen. Es sei aber mittel- und langfristig mit erheblichen Einsparungen bei den Personalkosten zu rechnen. So ist zu erwarten, dass die Personalstellen bei der Forstabteilung des ML und den Forstdezernaten der Bezirksregierungen um 23% abgebaut werden können. Für den nachgeordneten Bereich wird der Personalabbau bei über 8% liegen.

Die LFV-Führung verknüpft die Aussicht auf hohe Einsparquoten unmittelbar mit der Zusage zum weiteren Fortschritt ihrer internen konzeptionellen Planung. Interessanterweise verwendet die LFV-Führung hierbei das Argument, die neue Funktion bedinge die neue Struktur, um sich nicht auf eine konkrete Zahl festlegen zu müssen. Dieses Verhalten läßt sich als eine Strategie des Andeutens, aber nicht Festlegens interpretieren.

Mit ihrem **Beschluß** vom 09.07.96 geht die **Landesregierung** auf das Bargaining-Angebot der LFV ein, indem sie das von Ripken entworfene „Rahmenkonzept“ anerkennt. Doch sind die Konditionen dieses Eingehens zu beachten: in der „Rahmenplanung“ bekommt die Landesregierung die

Ankündigung, dass ihr Interesse an einer hohen Einsparquote von der LFV übererfüllt werden wird. Daher akzeptiert die Landesregierung das Interesse der LFV-Führung an einer Weiterführung ihrer internen Konzeptentwicklung, auch wenn noch keine konkrete Zahl über den Personalabbau genannt wird. Gleichzeitig behält sich die Landesregierung vor, zum späteren Zeitpunkt optional über die Möglichkeit des Landesbetriebes zu entscheiden.

Die Landesregierung bleibt damit auf einer Ebene der großen Kategorien verhaften; so besteht weiterhin die Diskussion über einen Landesbetrieb. Das Kabinetts-Interesse ist prinzipieller Natur: entweder kommt eine stark verschlankte LFV oder ein Landesbetrieb. Der Prüfungsauftrag hierzu besteht bis Ende 1999. Dies bedeutet: geht man von einem Bargaining aus, so ist das gegenseitige Akzeptieren der angebotenen Zugeständnisse zwischen den beiden Akteuren LFV und Kabinett nicht endgültig, sondern nur vorläufig – für die Phase der aktuellen „Reformwelle“.

Die Akzeptanz des Rahmenkonzeptes seitens des Kabinetts war der erste große Prüfstein für die Planungstätigkeit der LFV. Zwar muß auch die begonnene Detailplanung am Ende durch das Kabinett ratifiziert werden, doch ist die Wahrscheinlichkeit, dass nach der Erarbeitung der Detailplanung seitens des Kabinetts Reforminhalte gekippt werden, gering.

Wurde das Verhalten der LFV-Führung als eine sich als eine Strategie des Andeutens, aber nicht Festlegens interpretiert, so läßt sich analog das Verhalten der Landesregierung im Bargaining-Prozess als eine Strategie des Verpflichtens auf die angebotene Einsparquote deuten. Die Landesregierung geht mit ihrem Kabinettsbeschuß die Rahmenplanung ein und billigt bzw. legitimiert das weitere planerische Vorgehen in der LFV. Trotzdem behält sie sich vor, über die Möglichkeit des Landesbetriebes zu einem späteren Zeitpunkt zu entscheiden – falls die Zusage der LFV nicht eingehalten werden sollte.



Am 09.07.96, am Tage des Kabinettsbeschlusses über die Rahmenplanung, wird von der Pressestelle der Landesregierung eine **Presseinformation** mit dem Titel „Grundlegende Organisationsreform der LFV beschlossen“ herausgegeben. Darin erwähnt wird die Auflösung der forstbetrieblichen Dezernate in den Bezirksregierungen sowie die Verringerung der Anzahl von Forstämtern.

Besonders hervorgehoben wird die Bedeutung der kommenden „Detailplanung“. Demnach besteht der Kern der Reorganisation in einer Reform der Zuständigkeiten und Geschäftsabläufe. Aufgaben sollen vermehrt delegiert, Flexibilität verbessert und Rationalisierung beschleunigt werden. Hier werden also funktionelle Aspekte genannt.

Analytisch relevant ist die Gegenüberstellung von „Rahmenplanung“ u. „Detailplanung“. Die **Rahmenplanung** sagt zunächst aus,

- dass die LFV zu Einsparungen bereit ist,
- dass sie keine Aufgaben verringern will und
- dass sie die Mehrarbeit durch starke Funktionalisierung u. Spezialisierung erreichen will.

Im Zuge der **Detailplanung** soll konzeptioniert werden, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Wurden bislang in der Rahmenplanung vor allem die strukturellen Aspekte hervorgehoben und die funktionelle Neuorientierung zunächst umrissen, so muß sich die Detailplanung nun mit den funktionalen Veränderungen konkret auseinandersetzen. Dieser Prozess soll in Kapitel 4.4 „Vorbereitung der Funktionalreform“ eingehend analysiert werden.

Zunächst soll jedoch unter 4.3.2 auf die parallel laufende Entwicklung der Verwaltungsreform auf der politischen Ebene eingegangen werden, soweit dabei forstpolitische Themen berührt werden.

4.3.2 Parallele Entwicklung auf politischer Ebene

Am **01.08.95** antwortet das ML auf eine **Große Anfrage** der Fraktion **Bündnis 90/ Die Grünen** vom 11.05.95. In der Großen Anfrage unter dem Titel „Umsetzung einer nachhaltigen ökologischen Waldentwicklung in Niedersachsen“ werden seitens der Fraktion **Bündnis 90/ Die Grünen** auch solche Inhalte thematisiert, welche im Zusammenhang mit der Organisationsform staatlicher Forstverwaltung stehen. Einleitend wird in der Anfrage zunächst festgestellt, dass sich das Land Niedersachsen als eines der wenigen Bundesländer eine stark zersplitterte Waldbetreuung der einzelnen Waldbesitzarten leiste, anstatt durch eine Zusammenführung vorhandener Forstverwaltungsstrukturen ohne zusätzliche Personal- und Kapital-aufwendungen erhebliche Rationalisierungsfortschritte zu realisieren. Die umfangreiche Große Anfrage von Bündnis 90/ Die Grünen stellt Fragen zu mehreren Themenbereichen:

- Umsetzung des Regierungsprogramms „LÖWE“ (33 Fragen)
- Reform der Forst- und Arbeitsorganisation (8 Fragen)
- Forstwirtschaft und Raumordnung (3 Fragen)
- Schwachholznutzung (3 Fragen)

Sowohl die Große Anfrage als auch die Antwort des ML vom 01.08.95 erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu welchem seitens der LFV lediglich die „Untersuchungen und Vorschläge zur Verbesserung der Organisation“ vorliegen. Im folgenden werden fünf Fragen und deren Antworten aus dem Bereich „Reform der Forst- und Arbeitsorganisation“ analysiert.

Frage 2.3: Hält es die Landesregierung für denkbar, dass durch eine Zusammenführung vorhandener Forstverwaltungsstrukturen eine effizientere und kostengünstigere Waldbewirtschaftung vor Ort für alle Besitzarten zu erreichen ist?

Antwort ML: Die gesamten Verwaltungskosten für die Bewirtschaftung des Landeswaldes, die Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes und Privatwaldes betragen im Jahr 1993 153,5 Mio DM, das sind rund 143 DM je ha. Bei einer weiteren angemessenen Verdichtung des Betreuungsnetzes für den Nichtstaatswald würde sich dieser Betrag nur unwesentlich erhöhen. (ca. 2DM /ha). Im Vergleich zu Bundesländern mit einer Einheitsforstverwaltung ist die Waldbewirtschaftung je Hektar Gesamtwaldfläche kostengünstig. Die spezialisierten Verwaltungsstrukturen sind im Betreuungsbereich effizient, wie die Ergebnisse der Bundeswaldinventur ausweisen. Diese Ergebnisse sind vor dem Hintergrund der im durchschnitt der letzten zehn Jahre im vorherrschenden Privatwald negativen Reinerträge besonders hoch zu bewerten.

Analyse: Frage 2.3 entspricht inhaltlich eben jenem Prüfungsauftrag, der einige Monate später, im Januar 1996, von Ministerpräsident Schröder an die LFV gerichtet wird und auf zu welchem die AG Gemeinschaftsforstamt unter Leitung von Keding im März 96 ihren Bericht abgibt. Der Prüfungsauftrag durch den Ministerpräsident ist in Kapitel 3.2.2.3 als Thematisierungserfolg des Berufsverbandes GGLF interpretiert worden. Die Antwort zum Zeitpunkt August 95 mit dem Verweis auf derzeit bestehende kostengünstige Bewirtschaftung und effiziente Betreuung deutet auf eine ablehnende Haltung der LFV gegenüber der Organisationsform Gemeinschaftsforstamt hin.

Frage 2.4: Kann nach Meinung der Landesregierung eine externe Beurteilung der Forstverwaltungsstrukturen im Lande objektive Klarheit über möglicherweise bestehende Organisationsmängel erbringen, und ist die Landesregierung bereit, eine solche Begutachtung zu finanzieren?

Antwort ML: Die in letzter Zeit bekannt gewordenen externen Organisationsgutachten für verschiedene Landesforstverwaltungen belegen, dass es offenbar schwierig ist, eine objektive Aussage zu Organisationsverbesserungen zu erhalten. Diese Erfahrungen wurden in Niedersachsen auch mit dem 1980 von der Treuarbeit AG vorgelegten Gutachten über „Organisation und Wirtschaftlichkeit der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ gemacht. Trotz im wesentlichen vergleichbarer Aufgaben und Ziele der Landesforstverwaltungen führen die bisherigen Gutachten zu verschiedenen Ergebnissen; ihre Akzeptanz ist i.d.R. gering. Der für die Niedersächsische Landesforstverwaltung vorliegende interne Untersuchungsbericht ist eine sehr fundierte Entscheidungsgrundlage, wie sie auch von einem externen Gutachten nicht besser erwartet werden kann.

Analyse: Die Präferenz eines intern erstellten Gutachtens entspricht der bereits zuvor dargestellten Theorie, dass ein solches internes Gutachten sowohl für die politische Ebene als auch für die Verwaltung strategische Vorteile bietet: Die Verwaltung hat die Möglichkeit, auch ihre informalen Ziele in die Konzeptentwicklung zu integrieren; im Gegenzug kann die politische Ebene darauf bauen, dass ein selbsterstelltes Konzept nicht seitens der Verwaltungsführung als nicht durchführbar blockiert wird.

Frage 2.5: Wie beurteilt die Landesregierung die Forstorganisation in Einheitsforstämtern vieler anderer Bundesländer?

Antwort ML: Die Beurteilung der Forstorganisation anderer Länder kann nur auf der Basis historisch gewachsener Strukturen erfolgen. Es ist daher davon auszugehen, dass die Forstorganisation dieser Länder den Naturräumen angepasst ist und dem politischen Willen der dort ansässigen Waldbesitzer als Ergebnis regionaler Prägung entspricht. Die Intensität der Betreuung des Nichtstaatswaldes weist eine sehr große Spannweite auf. Die Reduktionsfaktoren im Verhältnis zu staatlicher Bewirtschaftung werden deshalb von 0,3 bis zu 1,0 eingeschätzt.

Analyse: Die Frage nach der Beurteilung des Einheitsforstamtes ist diffus, dementsprechend antwortet auch die LFV unkonkret mit Allgemeinplätzen unter Verweis auf regionale Strukturen. Die Intention der Fraktion B90/Grüne zu der Frage mag gewesen sein, die LFV dazu zu bewegen, zumindest offen Flagge zu bekennen. Auf diesen durchschaubaren Versuch lässt sich die LFV nicht ein. Es ist zu vermuten, dass die Frage nach der Beurteilung schlicht zur Einleitung der folgenden Frage dienen soll. Diese wiederum liefert selbst die Antwort hierauf.

Frage 2.6: Warum gibt es in Niedersachsen diese Organisationsform [des Einheitsforstamtes] nicht, obwohl sie eine Verbesserung der Waldbetreuung aller Waldbesitzarten ohne zusätzliche Personalkosten erwarten lässt?

Antwort ML: Die im Land Niedersachsen bestehende Forstorganisation ist das Ergebnis eines langjährigen – vom Willen der Waldbesitzer geprägten – Prozesses. Für die Mehrheit der privaten Waldbesitzer ist die forstfachliche Betreuung durch die Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems unabdingbar, da die Selbstverwaltungskörperschaft eine hofgerechte und bürgernahe Zusammenarbeit gewährleistet. Die Einführung eines Einheitsforstamtes wird mehrheitlich abgelehnt. Voraussetzung für das Erreichen forstpolitischer Ziele durch Waldbetreuung ist jedoch die Akzeptanz der Forstorganisation und ihrer Bediensteten durch die Waldbesitzer. Aus einem Vergleich mit anderen Ländern ist nicht ersichtlich, dass durch eine grundlegende Änderung der niedersächsischen Forstorganisation eine effizientere und kostengünstigere Betreuung der Privatwaldeigentümer sichergestellt werden kann.

Analyse: Hier stellt die Fraktion B90/Grüne eine rhetorische Frage. Bereits in der Fragestellung wird impliziert, die Organisationsform des Einheitsforstamtes ließe eine Verbesserung der Waldbetreuung aller Waldbesitzarten ohne zusätzliche Personalkosten erwarten. Dieser Auffassung widerspricht die LFV. Zudem verweist sie auf die fehlende Akzeptanz seitens der Waldbesitzer.

Frage 2.7: Welche Arbeitsergebnisse der ministeriellen Arbeitsgruppe gibt es über das Textheft „Untersuchungen und Vorschläge zur Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ hinaus?

Antwort ML: Die eingesetzte Projektgruppe besteht aus Vertretern aller Stellen der Niedersächsischen Landesforstverwaltung (Ministerium, Bezirksregierungen, Forstplanungsamt, Forstliche Versuchsanstalt, Forstämter sowie Hauptpersonalrat). Dadurch ist es möglich, die Erfahrungen aller Instanzen in das Projekt einzubringen. Die Projektgruppe wird im August 1995 einen Zwischenbericht vorlegen. Abschließende Arbeitsergebnisse werden zum Ende 1995 vorliegen.

Analyse: Diese Frage drückt lediglich den Wunsch nach Information über die Reformarbeit in der LFV aus. Festzuhalten ist dennoch, dass die Fragestellung von „der ministeriellen Arbeitsgruppe“ spricht und damit die Projektgruppe 49 (Verbesserung der Organisation) unter Leitung von Ripken meint. Nach Arbeitsergebnissen der Projektgruppe 02.05 unter Leitung von Keding wird nicht gefragt.

Analyse der Großen Anfrage von Bündnis 90/Grüne insgesamt:

Die Fragestellungen drücken ein starkes Interesse an der Thematik Gemeinschaftsforstamt seitens der Fraktion Bündnis90/Grüne aus. Dies kann als Hinweis darauf gesehen werden, dass es einem Akteur der Berufsverbände auf der Suche nach Bündnispartnern gelungen ist, reformbezogene Inhalte über den parteipolitischen Weg zu thematisieren.

~

Am **21.08.95** antwortet das ML auf eine **Große Anfrage der SPD-Fraktion** vom 17.05.95. Damit liegt sowohl der Zeitpunkt der Fragestellung als auch der Zeitpunkt der Beantwortung jeweils etwa zeitgleich (um 2 Wochen versetzt) mit der Fragestellung bzw. Beantwortung der zuvor analysierten Großen Anfrage von Bündnis 90/Grüne. Auch die Große Anfrage der SPD-Fraktion erfolgte zu einem Zeitpunkt, zu welchem seitens der Projektgruppen der LFV lediglich Ripkens „Untersuchungen und Vorschläge zur Verbesserung der Organisation“ vorlagen. Allerdings liegt zum Zeitpunkt der Beantwortung vom 21.08.95 nun auch der Zwischenbericht der Projektgruppe 49 vom 15.08.95 vor.

In der Großen Anfrage unter dem Titel „Forstpolitik in Niedersachsen“ werden seitens der SPD-Fraktion 26 Fragen gestellt. Darin und in den Antworten werden Inhalte thematisiert, welche auch die derzeit ablaufende Konzeptentwicklung der LFV zur Reorganisation betreffen.

Frage 4: Wie beurteilt sie [die Landesregierung] die Intensität und das System der Privatwaldbetreuung durch die Landwirtschaftskammern?

Antwort: Das System der Privatwaldbetreuung in Niedersachsen ist seit einem Jahrhundert im Widerstreit über die Zweckmäßigkeit einer staatlichen Betreuung oder Betreuung durch Selbstverwaltungskörperschaften der Waldbesitzer historisch gewachsen und fest begründet. Das System ist effizient und kostengünstig für das Land. Die Intensität der Betreuung ist aufgrund der gestiegenen Anforderungen an den Wald und Veränderungen in der Sozialstruktur seiner Besitzer zu verbessern.

Analyse: Die Frage nach der Privatwaldbetreuung durch die LWK berührt zum einen den Prüfungsauftrag, der derzeit von der Projektgruppe „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ unter Leitung von Keding aufgearbeitet wird. Zum anderen impliziert diese Frage das Thema „Gemeinschaftsforstamt“. Mit der Antwort, das bestehende System sei effizient und kostengünstig für das Land, hält sich die LFV bedeckt.

Frage 8: Werden Alternativen für die Organisation der Privatwaldbetreuung geprüft? Wenn ja,

a) welche?

b) wann ist mit einer grundsätzlichen Entscheidung darüber zu rechnen?

Antwort: Im Rahmen der Verwaltungsreform wird u.a. an einem Modell die Möglichkeit einer vollständigen Liberalisierung der Betreuung des Nichtstaatswaldes untersucht. Danach würden die derzeit für die Betreuung des Nichtstaatswaldes aufgewendeten Mittel durch einen Landeszuschuß an den einzelnen Waldbesitzer für die Inanspruchnahme einer forstlichen Fachkraft ersetzt. Zwischenzeitlich haben sich die privaten Waldbesitzer einmütig gegen eine solche Lösung ausgesprochen. Mit einer grundsätzlichen Entscheidung ist voraussichtlich Anfang 1996 zu rechnen.

Analyse: Hinsichtlich der Frage nach Alternativen der Privatwaldbetreuung wird seitens der LFV auf das Modell der vollständigen Liberalisierung verwiesen. Diese Möglichkeit ist bereits in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ im Rahmen des Modells C (Landesbetrieb nach § 26 LHO) beschrieben (S.109f). Demnach wäre ein unternehmerisch handelnder Landesbetrieb für den Privatwald ein interessanter Partner, wenn dem Privatwald ein Wahlrecht in der Betreuung eingeräumt würde. Im Zwischenbericht nennt die Projektgruppe das Modell der Liberalisierung einen „ordnungspolitisch interessanten Ansatz“, der aber aufgrund fehlender (politischer?!) Akzeptanz nicht weiter verfolgt wird. Die LFV-Führung nutzt die Frage der SPD als Gelegenheit, um das Modell nochmals zu thematisieren.

Frage 11: Wird die Erfüllung der im LÖWE vorgegebenen Ziele durch die Verwaltungsreform gefährdet?

Antwort: Nein, ein wichtiges Ziel der Verwaltungsreform ist unverändert die Erreichung der angestrebten waldbaulichen Ziele. Die Ergebnisse der Forsteinrichtung weisen bereits heute bei der überwiegenden Zahl der Forstämter ein abnehmendes naturales Arbeitsvolumen aus.

Analyse: Mit dieser Antwort rückt die LFV das LÖWE-Programm in den aktuellen Kontext der Ziele der Verwaltungsreform. Der Hinweis auf ein abnehmendes naturales Arbeitsvolumen kann als Aussicht auf weniger Personalbedarf interpretiert werden. Die Ziele des LÖWE-Programms und der Verwaltungsreform werden als konform dargestellt.

~

Am **20.10.95** veröffentlichen Bündnis 90/Grüne eine **Pressemitteilung**, welche behauptet, die Einführung von Gemeinschaftsforstämtern bringe Einsparungen bis zu 5 Mio. DM. Ein forstpolitischer Sprecher der Grünen sagt, der Landwirtschaftsminister blockiere eine vernünftige Reform der Forstverwaltung.

Am **16.04.96** antwortet die Landesregierung auf eine **Große Anfrage** der **SPD-Fraktion**. Der Text wird vom MI als Bericht mit dem Titel **„Verwaltungsreform Niedersachsen“** veröffentlicht.

Der Bericht äußert sich umfassend zu den vielfältigen Aspekten der Verwaltungsreform und spiegelt den aktuellen Stand der politischen Reformdiskussion wider. Da die Große Anfrage der SPD-Fraktion von der SPD-dominierten Landesregierung beantwortet wird, stellt der Bericht zudem eine politische Standortsbestimmung dar und dient der Landesregierung als Gelegenheit zur Legitimation hinsichtlich der bislang vollzogenen Reformpolitik.

Der Bericht erscheint im April 96, zu einem Zeitpunkt, zu welchem die Projektgruppen der LFV (P49, P02.05 und AG Gemeinschaftsforstverwaltung) ihre Organisations-Konzepte bereits kurz zuvor vorgelegt haben. Insofern lassen sich die Aussagen der Landesregierung auch daraufhin prüfen, inwieweit die diskutierten Elemente in den forstlichen Konzepten vorgesehen sind. Aus der Vielzahl der wichtigen reformrelevanten Aussagen des Berichtes sollen im folgenden einige politikwissenschaftlich prägnante Aspekte angeführt und analysiert werden. Die Darstellung folgt dabei der Nummerierung des Berichtes.

(2) Ziele und Leitbilder

(2.1) Aussage: Die Landesregierung hält die allgemein erklärten drei Hauptziele der Verwaltungsreform (Leistungsbereitschaft, Wirtschaftlichkeit, Bürgernähe) als ausreichend für die praktische Arbeit. Bereits diese drei Hauptziele sind gegenseitig voneinander abhängig und werfen im Einzelfall Zielkonflikte auf, die projektbezogen zu klären sind.

Analyse: Die Landesregierung räumt ein, dass aufgrund einer vagen, aber dennoch ausreichenden Zieldefinition eventuell Zielkonflikte entstehen. Die Aussage, solche Zielkonflikte seien projektbezogen zu klären, ist ein weiterer Hinweis für die Strategie der politischen Ebene, den Reformdruck und die Verantwortung für die Zielerreichung auf nachgeordnete Ebenen zu verlagern.

(3) Einsparungen und Verwaltungsreform. Aussagen:

(3.1) Die Verwaltungsreform dient mit ihren drei Hauptzielen auch der Haushaltskonsolidierung. Sie leistet dazu einen Beitrag, sie ist nicht mit der Haushaltskonsolidierung identisch. Eine wirtschaftlichere und wirksamere Verwaltung mit leistungsbereiten und motivierten Beschäftigten führt automatisch zu einem geringeren Ressourceneinsatz im Verhältnis zur erbrachten Leistung. Knappe Kassen wirken für den Reformprozess insgesamt eher unterstützend, denn durchgreifende und vor allem andauernde Reorganisationen können – wie die Erfahrungen in der Wirtschaft bestätigen – leichter in „Notzeiten“ erfolgreich bewältigt werden. Erfolgreiche Veränderungen bestehender Systeme sind leichter unter der Voraussetzung eines bei den Beteiligten konkret spürbaren (Finanz-)Druckes möglich.

(3.3) Die Verwaltungsreform will Stellen- und Sachmittelreduzierungen mittelbar und dennoch konkret unterstützen. Im Gegensatz zur Rasenmähermethode sollen mit Hilfe der Verwaltungsreform intelligente Umorganisationen vor Ort zu Verbesserungen führen und damit letztlich Einsparungen möglich machen.

(3.5) Generell sind die Reformmaßnahmen auf dauerhafte Effizienzsteigerungen der Verwaltung angelegt und erfordern in der Anfangsphase vielfach zusätzliche Mittel und nicht unerheblichen Personalaufwand. Die zunächst aufzuwendenden Mittel sind als Investitionen für und in die Zukunft zu verstehen und amortisieren sich überwiegend in kurzer Zeit. [...] Die Landesregierung verwendet den Begriff der „Reformdividende“. Darunter versteht sie übereinstimmend mit der Verwaltungswissenschaft und -praxis, dass von einer Behörde im Rahmen von Veränderungsprozessen erzielte Einsparungen dieser Behörde in jeweils festzulegendem Umfang und i.d.R. zur nicht zweckgebundenen Verwendung (zusätzliche Personalausgaben sind jedoch ausgeschlossen) verbleiben und nicht vollständig zur Deckung des allgemeinen Haushaltes verwendet werden.

Analyse: Der Begriff der Reformdividende wurde ebenfalls von Gesprächspartnern der LFV-Führung verwendet (Interviews I-1, I-2). Diese verstanden darunter die seitens der Landesregierung zugesagten finanziellen Mittel für die Umsetzung derjenigen Maßnahmen, welche von der LFV in deren Konzept zur Funktionalreform gefordert wurden: Verbesserte IuK Technik, Fortbildungsmaßnahmen für die Bediensteten. Die Gesprächspartner beschrieben diese Reformdividende als adäquaten, aber auch dringend notwendigen Ausgleich für die erbrachte Übererfüllung der Einsparungsquoten. Nach solchen tiefen Einschnitten in der Aufbauorganisation käme den zweckgerichteten Investitionen in funktionale Maßnahmen eine tragende Bedeutung zu, um die Handlungsfähigkeit der LFV zu sichern. Diese Ansicht entspricht der bereits im Pb49 geäußerten Forderung, dass Aufbau-Reorganisation und Funktionalreform sich gegenseitig bedingen.

(4) Stand der Verwaltungsreform

(4.1) Aussage: Die Neu- und Umorganisation der Verwaltung war auch bereits vor der Verwaltungsreform eine Daueraufgabe.

Analyse: Diese Aussage ist eine formale Bezugnahme auf die verwaltungswissenschaftliche Sicht der Organisation als Daueraufgabe.

(5) Bürgerorientierung

(5.1) Aussage: In vielen Bereichen wird die jeweilige Ortsinstanz gestärkt. Aufgaben und Entscheidungskompetenzen werden dorthin verlagert. Damit wird eine größere Bürgernähe allein durch die räumliche Nähe bewirkt.

Analyse: Das Konzept der LFV sieht eben gerade eine Verringerung der räumlichen Präsenz vor. Dieser Widerspruch ist bereits im Zwischenbericht der Projektgruppe 49 aufgegriffen und mit dem Argument beantwortet worden, dass

Bürgernähe in der LFV vor allem durch bessere Rufbereitschaft und Präsenz in der Waldinformation und Umweltbildung zu erreichen sei. Hierfür sei die Ortspräsenz keine unbedingte Voraussetzung.

(7) Veränderungen in Organisation und Struktur der Verwaltung

(7.1) Organisation und Struktur der Landesverwaltung sind den sich ändernden gesellschaftlichen Leistungsansprüchen im Sinne eines „Schlanken Staates“ anzupassen. Auch für die niedersächsische Landesverwaltung gelten, wie für jede Organisation, bestimmte allgemein anerkannte Organisationsgrundsätze, diese sind

- maximale Aufgabenbündelung
- minimale Organisation (möglichst geringe Arbeitsteilung / Spezialisierung [!])
- Flexibilität

Die Verwaltung muß sich einer ständigen Aufgabenkritik unterziehen und ihre Aufbauorganisation so entwickeln, dass eine flexible Anpassung an neue Aufgaben und ein Wegfall bisheriger Aufgaben möglich ist.

Bestimmte Organisationsformen haben sich in der Vergangenheit bewährt und stehen damit außerhalb in Frage kommender Organisationsänderungen. So soll grundsätzlich am dreistufigen Verwaltungsaufbau festgehalten werden; im Interesse einer ökonomischen Aufgabenwahrnehmung oder besonderer organisatorischer Bedürfnisse kann aber auch ein zweistufiger Verwaltungsaufbau in Betracht kommen (z.B. Staatskanzlei – Staatsarchive; Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten – Forstplanungsamt, Landgestüt, Forstliche Versuchsanstalt). Analytisch ist festzustellen, dass an dieser Stelle der Bereich der Staatswaldbewirtschaftung nicht aufgeführt ist !

(7.2) Aussage: Die Landesregierung hält die Verschlinkung der Ministerialverwaltung für eines der zentralen Projekte der Verwaltungsreform. Die Ministerien setzen mit ihrer eigenen Aufgaben- und Aufbaustruktur Maßstäbe für den nachgeordneten Bereich.

Konsequent hat die Landesregierung deshalb bereits mit Beschlüssen vom 10.01.95 und 16.05.95 allen Ministerien vorgegeben, ihren Stellenbestand um insgesamt 20% zu reduzieren, d.h. 10% der Stellen ersatzlos einzusparen und 10% der Stellen mit dem entsprechenden Aufgabenbestand auf nachgeordnete Behörden zu übertragen. Ziel dieser Beschlüsse war es, den Aufgabenbestand in den Ministerien gründlich zu durchforsten und die Bearbeitung ministerieller Kernaufgaben – leitende, konzeptionelle und gesetzgeberische Aufgaben – wieder in den Vordergrund zu rücken. Einzelfalbearbeitungen und Routineaufgaben sollen dagegen in den Vollzugsbehörden des nachgeordneten Bereichs erledigt werden.

Analyse: die Aufgaben- bzw. Stellenkürzung in den Ministerien ist eine politische Forderung, welcher sich die LFV-Führung in ihrem Reformkonzept erfolgreich widersetzen konnte.

(7.3) Aussage: Die Landesregierung hält die Erfahrungen der Privatwirtschaft weitgehend für übertragbar auf den öffentlichen Bereich. Die Aufgaben- und Aufbaustruktur großer Arbeitssysteme vollzieht sich unabhängig von den konkret zu erledigenden Aufgaben nach den gleichen Grundsätzen. Es ist dabei unerheblich, ob es sich um Arbeitssysteme der Privatwirtschaft oder des öffentlichen Bereichs handelt.

Dieser grundsätzlichen Vergleichbarkeit der Problemstellungen, der Herangehensweise und der Umsetzung sind in der Praxis jedoch immer noch Grenzen gesetzt. Immer noch wird mit dem Hinweis, die Privatwirtschaft sei wegen ihrer auf Gewinnmaximierung ausgerichteten Zielsetzung mit dem am Gemeinwohl orientierten Staat nicht vergleichbar, bezweifelt, man könne mehr als nur Grundüberlegungen aus der Privatwirtschaft übernehmen. Diese Auffassung, die durch die Praxis auch in der niedersächsischen Landesverwaltung längst widerlegt ist, wird insbesondere bei der Diskussion um die Einführung von Kosten- und Leistungsrechnungen und der Kundenorientierung der Verwaltung aktuell widerbelebt.

Analyse: Die Auffassung der Landesregierung zur Übertragbarkeit von Erfahrungen der Privatwirtschaft zeigt hier neoliberale Tendenzen. Als Vergleichbar hält die Landesregierung dabei nicht nur die Erfahrungen, die Problemstellungen und Herangehensweise, sondern auch -konkreter- die Umsetzungen. Die durchaus existenten kritischen Stimmen auch aus der Verwaltungswissenschaft, die eine Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Methoden aufgrund der Zielsetzung für problematisch halten, werden recht vollmundig als längst widerlegt abgetan.

(9) Kostenbewußtsein, Ressourcenverantwortung und Flexibilität

(9.1) Voraussetzung für Kostenbewußtsein ist Kostentransparenz

(9.2) Bereits vor Beginn der Verwaltungsreform wurde in verschiedenen Behörden das Instrument Kosten- und Leistungsrechnung genutzt . In der Landesforstverwaltung ist im Zuge einer Anfang der 80er Jahre durchgeführten Funktionalreform eine Kosten- und Leistungsrechnung sowie ein Controlling-System eingeführt worden.

(9.7) Die Landesregierung bewertet die Möglichkeit positiv, weitere Behörden und sonstige Dienststellen in Landesbetriebe umzuwandeln. (Genannt sind das Landesverwaltungsamt, das Staatstheater Braunschweig. Nicht genannt wird die LFV !)

(11) Ausblick, weiteres Vorgehen

(11.2) Die Landesregierung beurteilt die Erfolgchancen der Verwaltungsreform als gut. Es ist jedoch nicht zu verkennen, dass zur Zeit viele Änderungen umgesetzt werden, die in der ausschließlichen Disposition der Exekutive liegen. Die organisatorischen Änderungen in den inneren und äußeren Aufbaustrukturen der Landesverwaltung mit den dabei erzielten und noch erzielbaren erheblichen Synergieeffekten ist dafür das augenfälligste Beispiel. Der enge finanzielle Handlungsrahmen des Landes wirkt dabei als Motor.

Diese Phase der Verwaltungsreform nähert sich – unterschiedlich ausgeprägt in den einzelnen Ressorts – einem gewissen Zwischenabschluß. Nach aller Erfahrung wird danach eine Zeitspanne von mindestens zwei bis vier Jahren vergehen, ehe im organisatorischen Bereich mit Aussicht auf Erfolg erneut eine Veränderung betrieben werden kann.

Deshalb muss der Schwerpunkt des Veränderungsprozesses sich nun auf die Aufgabenkritik im Sinne einer Zweckkritik verlagern. Gerade in diesem Bereich werden klare und z.T. schmerzhaft Entscheidungen des Parlaments im engen Zusammenspiel mit der Landesregierung notwendig. Wenn dies nicht gelingt, wird eine in ihrer Stellenkapazität reduzierte Verwaltung nach eigener Priorität bestimmen, in welchen Bereichen Vollzugsdefizite hinzunehmen sind. () Zu den kritischen Randbedingungen des weiteren Reformprozesses gehört auch, dass die Beschäftigten die Veränderungen und die dabei erforderliche – nicht auf Dauer beabsichtigte – Mehrarbeit als Belastung empfinden.

Analytisch ist die Aussage unter (11.2) bedeutsam, wonach derzeit viele Änderungen umgesetzt würden, die in der ausschließlichen Disposition der Exekutive liegen. Eben diese Entwicklung ist von der Landesregierung zwei Jahre zuvor begünstigt worden, indem sie im Rahmen einer analysierten Strategie der Abwälzung von Verantwortung den Verwaltungen die Erfüllung der Vorgaben übergeben hat.

Die Feststellung, die Landesregierung müsse sich nun auf die Aufgabenkritik im Sinne einer Zweckkritik verlagern, wird mit der Gefahr begründet, dass eine personalreduzierte Verwaltung nach eigener Priorität wählen könnte, in welchen Bereichen Vollzugsdefizite hinzunehmen sind.

Das Verhalten der Landesregierung läßt sich dahingehend analysieren: Die anfängliche Abwälzung der Verantwortung für die Erbringung der Einsparquote auf die Verwaltungsebene soll nun, nach den erbrachten strukturellen Änderungen, abgelöst werden durch ein Zurückholen der Verantwortung für die korrekte Aufgabenwahrnehmung auf die politische Ebene (!). Dieses politische Verhalten erscheint brisant angesichts der bislang nicht auf politischer Ebene durchgeführten Aufgabenkritik. Für die Verwaltungen könnte dadurch der Stelleneinsparungs-Druck überleiten in einen Vollzugsdefizit-Druck.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass eine auf Empfehlung des Sachverständigenrates im Mai '96 eingerichtete **Arbeitsgruppe Aufgabenkritik** ihren Bericht mit Vorschlägen für eine Aufgabenkritik im Februar 1997 veröffentlicht (s. Kap. 4.5.2).

~

Am **16.08.96** erscheint ein Bericht der **AG Personalkostenreduzierung**.

Bei dieser Arbeitsgruppe handelt es sich um eine interministerielle Arbeitsgruppe (MI, MF, StK), welche durch Auftrag des Kabinettsauschusses Verwaltungsreform vom 13.12.95 gegründet wurde. Die AG hatte den Auftrag, ein Gesamtkonzept zur dauerhaften Senkung der Personalkosten in der Landesverwaltung zu erstellen.

In ihrem Bericht schlägt die Arbeitsgruppe vor, den geplanten Stellenabbau in den Verwaltungen mit ressortspezifischen finanziellen Einsparauflagen auf der Basis von Ist-Zahlen zu verbinden. Nur hierdurch könne sichergestellt werden, dass zumindest mit Beginn der „zweiten Sparrunde“ ab 1997 die Stellenreduzierungen auch finanziell erfolgswirksam vollzogen werden könnten. Als jährliche Durchschnittskosten pro Stelle wird für die LFV ein Betrag von 70600 DM genannt. Als jährliche Durchschnittskosten pro Stelle im Bereich des ML ohne LFV werden 71.500 DM genannt (siehe Anhang 3).

4.4 Planung der Funktionalreform in der Landesforstverwaltung

Bereits im Projektbericht 49 vom Januar 1996 ist auf den engen Zusammenhang zwischen strukturellen und funktionalen Änderungen hingewiesen. Demnach setzt die vorgeschlagene Änderung in der Aufbauorganisation zwingend voraus, dass ebenfalls die von der Projektgruppe vorgeschlagenen funktionalen Änderungen vollzogen werden. Ablauf- und Aufbauorganisation seien aufeinander abgestimmt und nur zusammen zu verwirklichen.

Falls wesentliche Bausteine („aus welchen Gründen auch immer“) aus dem Konzept entnommen werden, empfiehlt die Projektgruppe die Stornierung des vorgelegten und die Entwicklung eines neuen Konzeptes.

Der Projektbericht 49 bildete die Grundlage für ein in der Kabinettsvorlage vom 25.06.96 formuliertes „Rahmenkonzept“ zur Reorganisation. Dieses Rahmenkonzept ist zuvor am 22.05.96 im Kabinettsausschuss diskutiert und schließlich am 09.07.96 durch Kabinettsbeschluss seitens der Landesregierung akzeptiert worden. Diese Ereignisse sind bereits in Kap. 4.3.1 als Bargaining-Prozess analysiert worden.

Obwohl die LFV-Führung erst mit **Kabinettsbeschuß** vom **09.07.96** auch offiziell die Zustimmung für ihre konzeptionelle Planung bekam, so finden sich dennoch empirische Hinweise darauf, dass die LFV-Führung bereits ein halbes Jahr zuvor damit begann, die Planung in Richtung einer Funktionalreform voranzutreiben (siehe Erlaß vom 05.02.96). Dies ist als Hinweis zu sehen, dass sich die LFV der Akzeptanz seitens der Landesregierung sicher war und eine totale Stornierung des vorgelegten Konzeptes nicht erwartete.

Analytisch läßt sich diese Erwartung der LFV als Drohen mit der Anwendung der Ressource Fachwissen interpretieren: eine -unerwartete- totale Ablehnung der bislang geleisteten Konzeptentwicklung hätte eine Ablehnung des Bargaining-Angebotes der LFV an die Landesregierung bedeutet. In diesem Falle hätte die LFV ihr Angebot einer Übererfüllung zurückziehen und sich nunmehr auf eine Blockade-Politik verlagern können. Unter diesem Aspekt war es für die Landesregierung eine naheliegende Entscheidung, auf das verlockende Angebot einzugehen und die LFV weiter intern planen zu lassen. Zudem behielt sich die Landesregierung die optionale Entscheidung zum Landesbetrieb vor.

Wie bereits diskutiert, ist mit dem Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 ist eine entscheidende Stufe im Reformprozess der Niedersächsischen LFV erreicht. Die politische Ebene ist auf das Bargaining-Angebot vorläufig eingegangen. Nun kann bzw. muß die LFV ein Konzept zur Realisation der angekündigten Veränderungen entwickeln. Damit ist eine Plattform für den Einsatz von Fachwissen geschaffen.

Die nachfolgend analysierte Planung der Funktionalreform bedeutet Detailplanung. Formal ist daher wichtig, welche einzelnen Reform-Issues im Rahmen der Funktionalreform erörtert werden.

4.4.1 Arbeitsgruppen und Koordinierungsausschuß Forst

Bereits am **05.02.96**, also fünf Monate vor dem Kabinettsbeschuß, verfaßt der Leiter des Referates 408 und des Projektes 49 einen Erlaß mit dem Betreff „Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung; Vorbereitung einer Funktionalreform“. In dem Schreiben informiert er dahingehend, dass eine **Funktionalreform** ein wesentlicher Bestandteil der von der Projektgruppe 'Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung' vorgeschlagenen Organisationsänderungen sei. Im einzelnen wird bestimmt:

1. Aufgaben und Ziele

Die Vorschläge des Projektberichtes zu den Organisationsgrundsätzen Deregulierung, Delegation, Einsatz von Datenverarbeitung sind zu prüfen und ggf. zu ergänzen. Dabei gilt folgende Rangfolge:

- Prüfung, ob auf bestimmte Geschäftsvorgänge künftig völlig verzichtet werden kann.
- Minimierung der für unverzichtbare Geschäftsvorgänge benötigten Arbeitszeit/-kosten.
- Weitgehende Delegation von Kompetenzen.

2. Bildung von Arbeitsgruppen

Untergliedert nach den acht Referaten der LFV sollen 20 Arbeitsgruppen gebildet werden (s. Anhang 4). Die Mitglieder der Arbeitsgruppen sollen aus verschiedenen Bereichen der LFV stammen. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen wird gesondert bekanntgeben.

3. Koordinierung

Für die Koordinierung der einzelnen Vorschläge zur Funktionalreform ist das Referat 408 der Abt.4 [Betriebswirtschaft, Revision, Organisation der LFV] zuständig. Die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sind diesem Referat bis zum Herbst 1996 zuzuleiten. Dem HPR der Forstverwaltung wird freigestellt, zu solchen Arbeitsgruppen, die beteiligungspflichtige Maßnahmen vorbereiten, je ein Mitglied zu benennen.

~

Am **04.03.96** verfasst die LFV-Führung ein Schreiben mit dem Betreff „Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung; Arbeitsgruppen zur Vorbereitung einer Funktionalreform“. (Bezug: RdErl.d.ML v. 05.02.1996). Bekanntgegeben wird die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen, die hiermit zur Vorbereitung der Funktionalreform einberufen werden.

Eine Benennung von AG-Mitgliedern durch den Hauptpersonalrat der Forstverwaltung liegt bislang noch nicht vor und wurde daher noch nicht berücksichtigt. Die Konkretisierung der jeweiligen Arbeitsaufträge erfolgt durch die AGs selbst in Abstimmung mit dem Fachreferat während der ersten Sitzung. Sowohl die Vorschläge der Projektgruppe 49 als auch alle von den Mitarbeitern schriftlich eingereichten Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge sollen durch die betreffenden Arbeitsgruppen geprüft und soweit fachlich sinnvoll, berücksichtigt werden.

~

Am **29.04.96** sendet die LFV-Führung ein Schreiben mit dem Betreff „Arbeitsgruppen zur Vorbereitung einer Funktionalreform / hier: Einberufung bzw. Benennung weiterer Arbeitsgruppenmitglieder“ an die nachgeordneten Dienststellen. Darin wird die aktuelle Zusammensetzung der Arbeitsgruppen bekanntgegeben. Mittlerweile hat auch der Hauptpersonalrat seine abgeordneten Arbeitsgruppen-Mitglieder benannt.

~

Am **02.07.96** verfasst der Staatssekretär des ML ein Schreiben mit dem Betreff „Einberufung eines Koordinierungsausschusses-Forst“. Demnach haben die Arbeitsgruppen zur Vorbereitung der Funktionalreform der LFV ihre Arbeit aufgenommen und sollen bis zum Herbst Ergebnisse vorlegen. Zur Abstimmung der zu erwartenden Vorschläge dieser Arbeitsgruppen wird ein **Koordinierungsausschuß -Forst-** berufen, der sich folgendermassen zusammensetzt:

- der Staatssekretär des ML (Leitung)
- der Leiter der LFV sowie der Leiter des Referates 408 (für die Abt.4 im ML)
- 3 Vertreter des Hauptpersonalrates der Forstverwaltung
- 2 Vertreter des BDF
- 2 Vertreter der IG BAU

Zu den Sitzungen des Koordinierungsausschusses -Forst- werden darüber hinaus die Leiter der Arbeitsgruppen sowie ein weiteres Mitglied der jeweiligen Arbeitsgruppe eingeladen, deren Vorschläge entsprechend der Tagesordnung behandelt werden sollen. Der Koordinierungsausschuß -Forst- dient der Unterrichtung und Beratung; er hat keine Entscheidungsbefugnis.

Seit September 1996 fand sich der **Koordinierungsausschuß Forst** regelmäßig zu Sitzungen zusammen, in welchen die Berichte der AG diskutiert wurden. Der Koordinierungsausschuß gab zu einzelnen Punkten der jeweiligen Berichte Zustimmung oder Ablehnung. Die Empfehlung des Koordinierungsausschuß Forst dient der Unterrichtung und Beratung. Auch wenn er keine Entscheidungsbefugnis hat, so hielten die befragten Experten den Koordinierungsausschuß Forst dennoch für ein wichtiges forstverwaltungs-internes Organ der Feinabstimmung und Entscheidungsvorbereitung (Interviews I-9 , I-10).

Tabelle 4.4_1 : Daten der Sitzungen des Koordinierungsausschusses Forst sowie behandelte Arbeitsgruppen-Berichte.

30. Sep 96	1. Sitzung Koord.auss.	mündl. Ergebnisse der AGs 3 u. 4 diskutiert
06. Nov 96	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 17
22. Nov 96	Sitzung Koord.auss.	Berichte AG 10 + AG 17
04. Dez 96	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 15
18. Dez 96	Sitzung Koord.auss.	Berichte AG 11 + AG12 + AG 15
10. Jan 97	Sitzung Koord.auss.	Berichte AGs 6c + AG11
24. Jan 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 1
04. Feb 97	Sitzung Koord.auss.	Berichte AGs 6a + 6c + AG12
07. Feb 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 19
15. Mai 97	Sitzung Koord.auss.	Berichte AG2 + AG3
03. Jun 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 4
03. Jun 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 14
26. Jun 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 14
22. Sep 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 5b
31. Okt 97	Sitzung Koord.auss.	Bericht AG 5b
.....	(weitere Sitzungen)	

4.4.2 Auftrag der Arbeitsgruppen

Der Kabinettsbeschluß vom 09.07.96 ratifiziert das seitens der LFV vorgelegte Rahmenkonzept. Eine Pressemeldung des ML vom gleichen Tage unterstreicht die Bedeutung der noch zu leistenden Detailplanung. Insofern steht die LFV hinsichtlich der Planung der Funktionalreform vor der Aufgabe, ein funktionelles Konzept zu entwickeln, welches die zukünftige Ablauforganisation darstellt. Inhaltlich muß die LFV nun klären, wie die sich durch die strukturelle Organisationsänderungen ergebende Ressourcenminderung aufgefangen werden soll. Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse ist zu untersuchen, welche einzelnen Reform-Issues im Rahmen der Funktionalreform der LFV erörtert werden. Lassen sich in den inhaltlichen Aussagen die Issues der allgemeinen Verwaltungsreform wiedererkennen?

In ihrer thematischen Unterteilung folgen die Arbeitsgruppen der Gliederung der Referate in der Abteilung 4 des ML (LFV). Die Arbeitsgruppen bearbeiten spezifische Teilgebiete, orientierten sich aber an den Vorgaben der LFV-Führung (siehe Anhang 5).

In mehreren Arbeitsgruppen-Berichten (AG's 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 17) wird in der Beschreibung des Auftrages explizit auf die Vorgaben des Erlasses vom 05.02.96 verwiesen, welcher folgende Rangfolge vorsieht:

- Prüfung, ob auf bestimmte Geschäftsvorgänge künftig völlig verzichtet werden kann.
- Minimierung der für unverzichtbare Geschäftsvorgänge benötigten Arbeitszeit/-kosten.
- Weitgehende Delegation von Kompetenzen.

Ebenfalls in mehreren Arbeitsgruppen-Berichten (AG's 1, 2, 3, 4, 5, 6c, 12) wird in der Beschreibung des Auftrages auf die inhaltliche Rahmenaussage des Projektberichts 49 zu dem partikulär zu bearbeitenden Sachgebiet hingewiesen.

Es ist festzuhalten, dass sich die meisten Arbeitsgruppen entweder auf den formalen Auftrag per Erlaß beziehen oder auf die inhaltlichen Aussagen des Pb49, in einigen Berichten auch auf beide Vorgaben. Wenige Berichte nennen keine spezifische Vorgabe zu ihrem Arbeitsauftrag.

Focussierung auf ökonomische Aspekte

KROTT und SOHNS (1999) unterteilen die aktuellen Reformen der staatlichen Forstverwaltungen in zwei unterschiedliche Hauptideen in eine ökonomische und die politisch-administrative Erneuerung. Im Fall der Niedersächsischen Verwaltungsreform ergab die Analyse der politischen Vorgaben, dass sich binnen weniger Monate – im Verlauf des ersten Halbjahres 1994 – eine Verengung auf das Oberziel der Kosteneinsparung durchsetzte.

Auf der Ebene der Forstverwaltung zeichnet sich folgende Entwicklung ab: In den Berichten der Projektgruppe 49 wurde eine Beibehaltung des (legitimationsstiftenden) Aufgabenspektrums gefordert. Im Rahmen der Funktionalreform ist in der vorgegebenen Rangfolge des Verzichts bzw. der Minimierung von Geschäftsabläufen eine Tendenz zur ökonomischen Grundidee zu sehen. Analytisch festzuhalten ist, dass sich in dieser Phase, in der Planung der Funktionalreform, die „Nagelprobe“ in der Strategie „Aufgabenbeibehaltung = Legitimationssicherung“ ankündigt. Nun muß die LFV planen, wie angesichts der zugesagten Mehreinsparungen die Ablauforganisation gestaltet wird.

Eine hohe Bedeutung in der Funktionalreform-Planung kommt der AG17 „Controlling“ unter Leitung des Referatsleiters 408 zu. Aufgrund der umfassenden Bedeutung des Controlling und seiner Elemente (neugestaltete Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung) ergeben sich Überschneidungen zu 7 weiteren Arbeitsgruppen der Funktionalreform (AG17, S.1). Im Bericht der AG 17 wird auf die auf den Führungsgrundsatz der Zielvereinbarung erläutert, der bereits in der Funktionalreform von 1980 festgelegt wurde. Die damalige Zielvereinbarung konzentrierte sich jedoch auf Sachziele (waldbauliche Ziele), während monetäre Zielkomponenten fehlten. Die AG 17 geht davon aus, dass in Zukunft neben den naturalen auch Monetäre Ziele vereinbart werden müssen und prognostiziert hierbei Zielkonflikte. Es sei jedoch verhängnisvoll, diese Zielkonflikte jeweils von der vorgesetzten Dienststelle entscheiden zu lassen. Diese müsste sich in die Detailplanung einschalten und würde automatisch den Freiraum der handelnden Dienststelle einengen. Vielmehr solle aber der Freiraum erweitert und der den handelnden Dienststellen überlassen werden, wo sie Abstriche in den naturalen Zielsetzungen vornehmen, wenn die zugeteilten Haushaltsmittel nicht reichen. Die Zielvorgaben müssten sich auf wesentliche Komponenten beschränken und zugleich müsse eine Prioritäten-Rangfolge vorgegeben werden, die bei Mangel an Haushaltsmitteln ausschlaggebend ist (Bericht AG 17, S.37). Hier kristallisiert sich ein wesentlicher Punkt heraus: Wie bereits zuvor in der Kabinettsvorlage vom 25.06.96, wird die Klärung der künftigen Funktionsweise der LFV – hier geschildert als Zielkonflikt – als Gegenstand einer Detailplanung genannt. Bemerkenswert ist, dass diese Verantwortung wird unter dem euphemistischen Begriff des Freiraumes den handelnden Dienststellen übergeben werden soll.

Ebenfalls ergibt sich ein Hinweis auf die zuvor aufgestellte Hypothese, die LFV-Führung setze Aufgaben mit Legitimation gleich. Es scheint, die LFV spreche sich in qualitativem Sinne für den Erhalt ihrer Palette an wahrzunehmenden Aufgaben aus (wirtschaftliche und hoheitliche Aufgaben laut Pb49), gehe aber in quantitativer Hinsicht davon aus, dass die tatsächliche Durchführung einer Aufgabe, speziell in den naturalen Zielsetzungen, von der handelnden Dienststelle im Einzelfall zu entscheiden ist. Unter diesem Aspekt kommt der vorgeschlagenen Prioritäten-Rangfolge eine hohe forstpolitische Bedeutung zu. In einer solchen Hierarchie würde sich letztendlich der Konflikt (bzw. dessen Lösung!) der funktionalen Anpassung an die strukturelle Änderung der LFV manifestieren.

4.5 Zweites Feedback der Landesregierung

Zuvor wurden bereits die ersten Reaktionen der politischen Ebene auf die Konzeption zur Organisationsverbesserung in der LFV analysiert. Als wesentliche Ereignisse wurden die Kabinettsvorlage sowie der Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 zum „Rahmenkonzept“ untersucht. Seit Beginn des Jahres 1996 erfolgte in der LFV die Planung der Funktionalreform. Dieses Kapitel analysiert die weitere politische Entwicklung.

4.5.1 Unmittelbare Reaktionen auf die weitere Planung der LFV

Im **März 1997** verfasst der Referatsleiter 408 für das ML eine **Kabinettsvorlage** mit dem Titel „Verwaltungsreform Niedersachsen; Neugliederung der staatlichen Forstämter“. Darin enthalten sind analytisch bedeutsame Aussagen u.a. zu folgenden Punkten:

I. Beschlußvorschlag:

Die Landesregierung beschließt die Umsetzungsschritte zur Neuorganisation der Landesforstverwaltung entsprechend der Vorlage.

II. Sachverhalt und Begründung des Beschlußvorschlages

II.1 Neueinteilung der Forstämter

Die 70 staatliche Forstämter außerhalb des Harzes sind zum 01.10.1997 aufzulösen und 40 Forstämter .. neu zu bilden. Die Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten in den neuen Forstämtern sind nach den Kriterien des Projektberichtes P49 zu strukturieren.

II.2 Einteilung der Forstämter in Revierförstereien u. voraussichtliche Stellenbilanz

Die Zahl der Revierförstereien ist entsprechend den Kriterien der Projektberichte P49 zu reduzieren. [...] Die innere Struktur der Forstämter einschließlich ihrer Untergliederung in Revierförstereien lassen sich zur Zeit noch nicht abschließend festlegen. Zunächst ist es erforderlich, die eingeleitete Funktionalreform weiter voranzutreiben, um größere Klarheit hinsichtlich der künftigen Aufgabenverteilung zu erlangen.

Aufgrund des Beschlusses der LR vom 09.07.96 soll dennoch der künftige Personalbedarf bei den Forstämtern angegeben werden. Diese Zahlen stehen unter dem Vorbehalt, dass Korrekturen aufgrund einer noch aufzustellenden konkreten Organisationsplanung für die Revierförstereien und aufgrund der Ergebnisse der Funktionalreform möglich sein müssen.

Bilanz der für die Forstämter künftig erforderlichen Stellen:

	höh.D.	geh.D.	m.D.	Sa.
1996 Ist-Status	90	630	214	934
mittelfristiger Bedarf	69	518	158	745
Einsparung	21 (= 23,3%)	112 (= 17,8%)	56 (= 26,2%)	189 (= 20,2%)

II.3 Zweistufigkeit für die forstbetrieblichen Aufgaben der Landesforstverwaltung

Ein wesentlicher Bestandteil der Forstreform ist die Einführung der Zweistufigkeit für die betrieblichen Aufgaben der LFV durch Auflösung der Forstbetriebsdezernate in den Bezirksregierungen. [...] Insgesamt führt die Neuordnung der LFV im ML und in den Bezirksregierungen zu einer Reduzierung um 26 Stellen oder 26,5%.

II.5 Intensivierung der Privatwaldbetreuung

ML wird ermächtigt, mit den Landwirtschaftskammern Verhandlungen über das Verfahren für einen Transfer von Forstpersonal (2 Bedienstete des höheren Forstdienstes und 28 Bedienstete des gehobenen Forstdienstes) zu führen.

II.7 Anrechnung auf künftige Einsparvorgaben

Die Landesregierung wird die mit der Neuorganisation der Landesforstverwaltung zu erzielenden Personaleinsparungen, die die generellen pauschalen Einsparvorgaben übertreffen, auf künftige Einsparungen anrechnen.

V Voraussichtliche Kosten und haushaltsmäßige Auswirkungen

Bei der Forstverwaltung der Mittelinstanz (Bezirksregierungen) und im ML ergeben sich zusammen Einsparungen von insgesamt 26 von 98 Stellen (26,5%). Die Reform der Forstamtsstruktur mit der später vorzunehmenden Neueinteilung der Revierförstereien und Einrichtung von Funktionsstellen wird voraussichtlich eine Verringerung des Personalbedarfs in Höhe von 20% der [...] Stellen ergeben. Die Stelleneinsparungen ergeben sich im Verlauf der schrittweisen Umsetzung der Reorganisation. Sie können aber nach Zeit und Wertigkeit noch nicht beziffert werden. Die Personaleinsparungen zusammengenommen [...] führen zu einer Stelleneinsparung in Höhe von 215 Stellen = 21 % .



Der Beschlußvorschlag der LFV äußert sich bereits konkret zu den Umsetzungsschritten zur Neuorganisation. Explizit wird gesagt, dass mit der Vorlage die ersten Umsetzungsschritte in die Wege geleitet werden sollen. Damit kündigt sich die Phase der Implementation der reformpolitischen Planungen an, welche am 01.10.97 beginnt.

Am **29.04.97** trifft die Landesregierung folgenden Beschluß:

1. Die Anzahl von 70 staatlichen Forstämtern außerhalb des Harzes wird ab 01.10.1997 auf 40 Forstämter verringert.
2. Die Dezernate 605 und 606 bei den Bezirksregierungen werden zum 01.10.97 aufgelöst. In jeder Bezirksregierung verbleibt ein Dezernat für Wald, Forstwirtschaft und Jagd.
3. Die innere Einteilung der neuen Forstämter einschließlich ihrer Untergliederung in Revierförstereien soll bis Ende 1998 festgelegt werden. Dabei wird die Zahl der jetzt vorhandenen 452 Revierförstereien um über 20% verringert werden. Die Umsetzung soll auf dieser Ebene schrittweise in Abhängigkeit von Personalabgängen und Versetzungen sowie dem Fortschritt der Funktionalreform vollzogen werden.
8. Als Summe der Personaleinsparungen bei den Forstämtern, allen Bezirksregierungen und der Forstabteilung des ML ergeben sich nach einer vorläufigen Bilanz 213 Stellen für Beamte und Angestellte, das sind 21% des derzeitigen Bestandes. Aufgrund der Altersstruktur der Beamten und Angestellten sowie wegen der Ausnahmen vom Einstellungsstopp werden die Einsparungen nur mittelfristig realisiert werden können. Die über die generelle pauschale Einsparvorgabe hinausgehenden Einsparungen werden auf künftige Sparquoten angerechnet werden.

Wie die Analyse von Kabinettsvorlage und -beschluß zeigt, handelt es sich auch hier wiederum um bedeutende empirische Ereignisse der Politikformulierung, welche den Übergang zur Implementationsphase markieren.

Jedoch kommt dem zurückliegende Kabinettsbeschluß vom 09.07.1996 im Reformprozess die größere politische Relevanz zu, da hier das Rahmenkonzept der LFV-Führung akzeptiert wurde. Laut KROTT (1998) ist ein Reformprozess ein politischer Prozess, in welchem die Entscheidung über das künftige Tätigkeitsfeld der Forstverwaltung fällt. Ausgehend von der Hypothese, dass jeder Reformprozess in seinem Verlauf einem „Driften“ unterliegt, stellt die Akzeptanz des Rahmenkonzeptes seitens der Landesregierung eine fundamentale Weichenstellung für die Neugestaltung der LFV dar (Freilich ist seitens der LFV-Führung kontinuierlich auf diese Weichenstellung hingearbeitet worden, siehe Ausführungen zum Bargaining-Prozess in Kap. 4.6).

Analytisch ist zu untersuchen, welche Punkte sich nun im Kabinettsbeschluß zur „Neuorganisation“ vom 29.04.97 gegenüber dem Kabinettsbeschluß zur „Rahmenplanung“ vom 09.07.96 konkretisiert haben.

Beide Kabinettsbeschlüsse äußern sich zu den voraussichtlichen Kosten und haushaltsmäßigen Auswirkungen. In der Kabinettsvorlage und im Beschluß von 1996 wurde angeführt, eine zahlenmäßige Festlegung sei erst nach der Detail-Planung möglich. Im Kabinettsbeschluß von 1997 sind die Einsparungen konkretisiert worden (s.o., Punkt V der Vorlage).

Das Problem, wie die Einsparungen mit der künftigen Ablauf-Organisation in Einklang gebracht werden sollen, ist auch im Kabinettsbeschuß vom 24.04.97 nicht näher ausgeführt. Der Landesregierung reicht die Aussage, dass die LFV auch mit weniger Personal weiterhin ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Für die Landesregierung ist es uninteressant, wie die LFV dies leistet.

Diese „**Tabuisierung**“ ist vielmehr als fester Bestandteil des Bargaining-Angebotes anzusehen: Die Landesregierung forderte Aufgabenreduzierung, um den Verwaltungen die Möglichkeit zu nehmen, eine Blockade- Strategie des Verweisens auf das Aufgabenspektrum zu fahren. Die LFV-Führung signalisierte das Interesse, ihr Aufgabenspektrum und damit ihre Legitimation beizubehalten und stellte trotzdem eine Mehreinsparung in Aussicht.

Welches Interesse die LFV-Führung zum Angebot der Mehreinsparung bewog, wird im anschließenden Kapitel ausführlich diskutiert. An dieser Stelle soll festgehalten werden, mit dem Angebot einer stärker als politisch geforderten Umstrukturierung der Aufbau-Organisation übernimmt die LFV-Führung die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit ihrer künftigen Ablauf-Organisation.

Bereits in der '96er Kabinettsvorlage ist in diesem Punkt der Verweis auf die Detailplanung enthalten, und auch die '97er stellt fest, es sei zunächst erforderlich, die eingeleitete Funktionalreform weiter voranzutreiben, um größere Klarheit hinsichtlich der künftigen Aufgabenverteilung zu erlangen.

Die Umgehung dieser zentralen Frage unter dem Hinweis auf eine noch abzuschließende Detailplanung geschah seitens der LFV-Führung nicht nur auf der politischen Ebene. Wie die Analyse der Funktionalreform zeigte, wurde diese Frage auch intern nicht endgültig geklärt. Möglicherweise bringt hierüber erst die Implementation der strukturellen Änderungen Klarheit, diese Frage wird ebenfalls im folgenden Kapitel erörtert.

4.5.2 Parallele Entwicklung auf politischer Ebene

Bereits in Kap. 4.3.2 wurden reformpolitische Ereignisse analysiert, welche parallel zur Entwicklung des Organisationskonzeptes in der LFV auf politischer Ebene stattfanden. Der Betrachtungszeitraum lief etwa bis Jahresmitte 1996. Analog hierzu soll nun im folgenden auf solche reformrelevanten Entwicklungen auf politischer Ebene eingegangen werden, die parallel zur Konzeption der Funktionalreform in der LFV abliefen.

Im **Februar '97** erscheint ein Bericht der **Arbeitsgruppe Aufgabenkritik**. Diese Arbeitsgruppe ist im Mai '96 auf Empfehlung des reformbegleitenden Gremiums Sachverständigenrat eingerichtet worden, um eine ressortübergreifende Aufgabenkritik durchzuführen. Der Bericht der Arbeitsgruppe Aufgabenkritik ist

in folgendem Kontext zu analysieren: Zuvor ist seitens der Landesregierung in einem Bericht zur Verwaltungsreform Niedersachsen vom 16.04.96 festgestellt worden, dass nach einer Reformphase von organisatorischen Änderungen in den Verwaltungen sich der Schwerpunkt der Reform nun auf eine Aufgabenkritik im Sinne einer Zweckkritik verlagern müsse(!) (siehe Kap.4.3.2).

Die **Arbeitsgruppe Aufgabenkritik** weist in ihrem Bericht darauf hin, dass Aufgabenkritik und Verwaltungsreform stehen zwar in einer vielfältigen Abhängigkeit zueinander stehen, aber keineswegs identisch sind. Aufgabenkritik geht als Zweckkritik der Frage nach, was die Landesverwaltung tut, die Verwaltungsreform Niedersachsen im Sinne der Binnenmodernisierung dagegen in erster Linie, wie die Landesverwaltung ihre Aufgaben erledigt (AG-Bericht, S.1). Die Entwicklung des Landeshaushalts und das daraus abgeleitete Ziel, die Wahrnehmung von Aufgaben durch die Landesverwaltung von den Möglichkeiten der Haushalts- und Finanzwirtschaft abhängig zu machen, begrenzt zwar den Aufgabenumfang. Es liefert jedoch noch keine Orientierung für die Bestimmung, welche Aufgaben die Landesverwaltung beibehalten, aufgeben oder in Zukunft übernehmen soll. Auch die Form der Aufgabenerledigung kann nur bedingt durch diese Zielvorgabe festgelegt werden. Klar ist allerdings, dass sich die Landesverwaltung von einer Reihe von Aufgaben trennen müssen (AG-Bericht, S.7).

Analytisch ist festzustellen, dass in dem klar verfassten Bericht grundsätzliche Fragen der Verwaltungsorganisation und des damit verbundenen Staatsverständnisses thematisiert. Unter Verweis auf das überkommene hierarchische Staatsverständnis nach Max Weber skizziert die Arbeitsgruppe das neue Leitbild eines aktivierenden Staates. Zu beachten ist, dass die Arbeitsgruppe als Grund für ihre vorgenommene Aufgabenkritik den von den Personalräten vorgebrachten Vorwurf anführt, dass Stellenabbau ohne Aufgabenabbau zu übermäßiger Arbeitsverdichtung oder zu einer weniger gründlichen Aufgabenerledigung führen müßte. Zu beachten ist weiterhin, dass der Bericht rund 2,5 Jahre nach Beginn der Verwaltungsreform erscheint. Die Konzeptentwicklung in der LFV ist schwerpunktmäßig bereits abgeschlossen und durch Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 akzeptiert.

Am **15.05.97** erfolgt ein **Rundschreiben** des **Niedersächsischen Innenministers** Glogowski an die gesamte Landesverwaltung. Der Innenminister sagt aus, die Rolle des Staates und sein Verhältnis zur Gesellschaft müsse neu definiert werden. Es gehe nicht um einen bloßen Rückzug des Staates, sondern um eine neue Verteilung der Verantwortung zwischen Staat und Bürgern. Der Innenminister erwartet eine Entlastung des Landes von bisher wahrgenommenen Aufgaben. Dem Schreiben beigelegt ist der Kabinettsbeschuß zu Reformprojekten vom 29.04.97. In diesem Kontext hat das Kabinett neben zahlreichen anderen Projekten auch die Fortsetzung der Forstverwaltungsreform beschlossen. Ebenfalls beigelegt ist eine Liste mit den Projekten und Maßnahmen der Verwaltungsreform (siehe Anhang 6b).

Im **Juni 1997** erscheint eine Broschüre der Niedersächsischen Landesregierung mit dem Titel „Und sie bewegt sich doch – Die Landesverwaltung reformiert sich“. Die Broschüre zieht eine positive Bilanz der bisher geleisteten Reformschritte und strebt eine motivationsfördernde Wirkung bei den Landesbediensteten an. Es wird ausgesagt, unter den Beschäftigten sei die Skepsis Stück für Stück gewichen. Dennoch werden die Beschäftigten aufgefordert, sich zu überwinden. Wer die Reform auszubremsen versuche, schade nicht nur dem Land, sondern blockiere auch die eigene Karriere (Broschüre, S.1).

In der kommenden Phase der Verwaltungsreform geht es laut Innenminister um eine Neubestimmung des Verhältnisses von Gesellschaft und Staat. Eine grundsätzliche Weichenstellung dürfe nicht die Verwaltung vornehmen, und auch für den Landtag allein wäre sie ohne die Bürger nicht zu bewältigen. Da die Ausrichtung der Landesverwaltung auf die Herausforderungen der Zukunft alle angehe, ist deshalb geplant, einen landesweiten Diskursprozess über die Modernisierung Niedersachsens mit den Bürgern zu starten.

Analytisch ist festzuhalten, dass der Innenminister hier einerseits eine Eigendynamik der Verwaltungen als inakzeptabel anspricht und andererseits Unterstützung (und Legitimation) der politischen Ebene in der Öffentlichkeit sucht.



In einer vom MI zusammengestellten Liste zu den **Projekten und Maßnahmen der Verwaltungsreform** mit Stand vom **15.11.97** wird das Projekt P02.05 „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ als abgeschlossenes Projekt aufgeführt. Für das Projekt 49 „Verbesserung der Organisation der LFV“ ist die Organisationsentscheidung mit Kabinettsbeschluss vom 29.04.97 getroffen (siehe Anhang 6c).

4.6 Zusammenfassende Analyse des Reformprozesses

Die vorangestellten Kapitel untersuchten die Phasen der **Thematisierung** und **Politikformulierung** im Reformprozess der Niedersächsischen Landesforstverwaltung. Die Analyse betrachtet den Prozess der Planung und Konzeptentwicklung zur Reorganisation der LFV, sie erstreckt sich nicht auf die anschließende Phase der Implementation von Reformmaßnahmen.

Anhand der Untersuchung reformrelevanter Ereignisse wurde ermittelt, welches reformpolitische Interesse die Akteure verfolgten und welcher Strategien sie sich bedienten, um ihr Interesse durchzusetzen. Die Analyse orientierte sich am Verlauf folgender Ereignis-Gruppen:

- Politische Vorgaben
- Konzeptentwicklung der LFV innerhalb der Projektgruppen und der Arbeitsgruppe; (schwerpunktmäßig 1995/96)
- Rezeption auf politischer Ebene auf die Rahmenplanung
- fortschreitende Planung der LFV (Funktionalreform) (schwerpunktmäßig 1996/97)
- weitere Rezeption auf politischer Ebene

Die kontinuierliche Anwendung einer Strategie läßt sich erst anhand einer übergeordneten Betrachtung der Abfolge mehrerer Ereignisse erkennen. Der Reformprozess ergibt sich aus der Summe der reformpolitischen Aktivitäten der Akteure. Speziell das Verhalten der LFV-Führung weist hohe Kontinuität im Verfolgen von Reformzielen auf. Auf den folgenden Seiten wird im Rahmen einer zusammenfassenden Analyse des Reformprozesses der Niedersächsischen Landesforstverwaltung für jeden Akteur zusammenfassend dargestellt, welche Inhalte thematisiert wurden, welche Strategien verfolgt wurden und inwieweit der Akteur seine Interessen durchsetzen konnte.

4.6.1 Interessen und reformpolitische Strategien der Akteure

Reformpolitische Strategie der Landesregierung

Seit Beginn des Jahres 1994 forcierte die Landesregierung die Einleitung einer umfassenden Verwaltungsreform in Niedersachsen. Die **Interessen** der Landesregierung an einer Verwaltungsreform sind anhand der Analyse der Kabinettsbeschlüsse vom 11.01.94 und 12.07.94 sowie der Regierungserklärung Schröders vom 23.06.94 abzuleiten.

Die Analyse zeigt eine Focussierung von ursprünglich umfassenden Reformzielen auf das Oberziel einer wesentlichen Kostensenkung. So wird im Kabinettsbeschluß vom 11.01.1994 als Zielzustand der allgemeinen Verwaltungsreform ein Leitbild skizziert, welches sowohl Elemente einer wirtschaftlicheren als auch einer verbesserten Verwaltung enthält. Im Kabinettsbeschluß vom 12.07.94 wird festgestellt, das Oberziel der Reform sei eine wesentliche Kostensenkung. Andere Ziele blieben gleichwohl bedeutsam, seien aber am Ziel der Kostensenkung auszurichten.

Die schnelle Focussierung auf ökonomische Reformziel wirft die Frage auf, wieso zunächst überhaupt ein so umfassendes Leitbild der modernisierten Verwaltung entworfen wurde. Wurden die Elemente einer administrativen Reform nur als Feigenblatt aufgenommen? Der einseitige Aufruf zur Kosteneinsparung hätte Widerspruch hervorgerufen. Elemente wie Bürgernähe, höhere Leistungsfähigkeit und Qualitätssteigerung ins Programm aufzunehmen, erhöht einerseits dessen Akzeptanz, bietet andererseits Angriffsfläche gegen eine reine Sparpolitik. So argumentieren die Berufsverbände, dass mehr Bürgernähe eine Intensivierung des Personals bedeute. Fraglich bleibt vorerst, wie eine Senkung von Personal und Kosten bei gleichzeitiger Verbesserung des Angebotes erreicht werden soll. Hinsichtlich des Problems, wie die reformpolitischen Vorgaben erreicht werden können, bedient sich die Landesregierung der Strategie, die Verantwortung für das Erreichen der Reformziele abzuwälzen, indem eine gemeinsame Kraftanstrengung von Bürgern, Verwaltung und Politik beschworen wird und indem versucht wird, die Verwaltungsspitzen auf die Ziele der Reform zu verpflichten.

Die Landesregierung fordert 8% Personaleinsparung innerhalb der laufenden Legislaturperiode. Des weiteren besteht die Vorgabe einer Aufgabenreduzierung generell auf allen Hierarchieebenen und speziell einer Aufgabenreduzierung auf Ministerialebene. Analytisch ist festzuhalten, dass die Landesregierung in ihrem Ansinnen, eine Kostensenkung in der gesamten Landesverwaltung zu erreichen, nur auf pauschale Vorgaben zurückgreifen kann, da sie keine detaillierten Kenntnisse über die tatsächlich vorhandenen Rationalisierungs-reserven in jeder einzelnen Verwaltung hat. Auch die Forderung nach Aufgabenreduzierung ist differenziert zu betrachten: Laut SIEPMANN und SIEPMANN (1992, S.9) ist die Kürzung von öffentlich wahrgenommenen Aufgaben eine unpopuläre, seitens der

politischen Ebene gescheute Maßnahme. Dass die Landesregierung dennoch eine Aufgabenreduzierung fordert, ist strategisch zu interpretieren. Aus der reformgeprägten Perspektive der Landesregierung bedeuten Aufgaben gleich Ausgaben. Die Forderung nach Kostensenkung allein unter Beibehaltung der Aufgaben hätte jedoch den Verwaltungen die Argumentationsmöglichkeit eröffnet, unter Verweis auf das weiterhin bestehende Aufgabensumme die Ansprüche zur Kostensenkung zu blockieren.

Die Ansprüche der Landesregierung bedeuten für die Verwaltungen eine drohende Minderung ihrer Ressourcen. Daher muß die Landesregierung davon ausgehen, bei den Verwaltungen auf ablehnende Haltung zu stoßen. Die politikwissenschaftliche Literatur beschreibt, welche Strategien die Verwaltungen hier anwenden können, um solche politischen Ansprüche abzuwehren: Behauptung der Machbarkeit, Einsatz des Fachwissens zur Blockade.

In Kenntnis der Blockade-Möglichkeiten der Verwaltungen liegt es im strategischen Interesse der Landesregierung, solchen internen Widerstand gegen die Reformziele zu verhindern. Gleichzeitig ist die Landesregierung aber auch darauf angewiesen, dass die Verwaltungen ihr Fachwissen in die Entwicklung von Reformkonzepten einbringt. Das Dilemma von der Verwaltung, die sich selbst reformieren soll, manifestiert sich für die Landesregierung darin, einerseits die Verwaltungen zur Planung ihrer Reorganisation einzusetzen, andererseits aber zu verhindern, dass die Verwaltungen ihr Fachwissen unkontrolliert – nicht im Sinne der politischen Ebene – einsetzen und Konzepte entwerfen, die auch informale Ziele der Verwaltung selbst verfolgen.

Eine Notwendigkeit für die Landesregierung ist also eine effiziente Planung der Planung (LUHMANN, 1966). Dies heißt, dass eine effiziente Planung von Reformkonzepten in den Verwaltungen und durch die Verwaltungen zunächst seitens der Landesregierung geplant (eingeleitet und kanalisiert) werden muß. Eine weitere wichtige **Strategie** ist hierbei – neben den pauschalen inhaltlichen Vorgaben – die Etablierung von reformbegleitenden Gremien (PETERS, 1995, S.235ff). Diese Gremien stellen eine Kontrollmöglichkeit dar, die es der politischen Ebene ermöglichen, eine unerwünschte Drift des Reformprozesses aufgrund eines unerwünschten Anwendens von Fachwissen der Verwaltung zunächst zu erkennen und zu korrigieren. Demgemäß sind die übergeordneten Gremien der Verwaltungsreform nicht nur Kontrollorgane, sondern leisten auch Entscheidungsvorbereitung für das Kabinett.

Strategie der Landesregierung gegenüber der LFV

Die Landesregierung bekommt seitens der LFV frühzeitig signalisiert, dass diese zur Mitarbeit bereit ist und die reformpolitischen Ansprüche der Landesregierung zunächst nicht blockieren wird. Bereits im November 94 meldet die LFV die „Verbesserung der Organisation“ als Projekt an.

Das Verhalten der Landesforstverwaltung verdichtet sich zum Bargaining-Angebot. Die Projektgruppe 49 signalisiert sowohl im Zwischenbericht vom 15.08.95 (S.22) als auch im Projektbericht vom Januar 96 (S.54), dass sie darüber nachdenke, „ob sie ihre notwendige Organisationsänderung auf das erste Sparziel von 8% Personalverminderung ausrichten soll oder ob es zweckmäßiger ist, davon losgelöst und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Die Projektgruppe empfiehlt den zweiten Weg ...“.

Seitens der Landesregierung wird die Konzeptentwicklung der LFV zustimmend aufgenommen, wenngleich auch unter inhaltlichen Vorbehalten. So empfiehlt der Kabinettsausschuß samt Sachverständigenrat am 22.05.96, dass begleitend zur Einführung der Zweistufigkeit bei der Forstbetriebsverwaltung die Weiterentwicklung zu einem Landesbetrieb nachhaltig geprüft werden soll.

Die Landesregierung akzeptiert mit Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 die Rahmenplanung der LFV-Führung. Damit geht die Landesregierung auf das Bargaining-Angebot der LFV ein. In der „Rahmenplanung“ bekommt die Landesregierung die Ankündigung, dass ihr Interesse an einer hohen Einsparquote von der LFV übererfüllt werden wird. Daher akzeptiert die Landesregierung das Interesse der LFV-Führung an einer Weiterführung ihrer internen Konzeptentwicklung, auch wenn noch keine konkrete Zahl über den Personalabbau genannt wird. Gleichzeitig behält sich die Landesregierung vor, zum späteren Zeitpunkt optional über die Möglichkeit des Landesbetriebes zu entscheiden. Die Landesregierung bleibt damit auf einer Ebene der großen Kategorien verhaften; die Diskussion über einen Landesbetrieb weist auf die prinzipielle Natur des Kabinetts-Interesses hin: entweder kommt eine stark verschlankte LFV oder ein Landesbetrieb. Der Prüfungsauftrag hierzu besteht bis Ende 1999. Dieser Vorbehalt zur Entscheidung über einen Landesbetrieb läßt sich als Rückhalt eines Druckmittels interpretieren. Dies bedeutet: geht man von der Theorie eines Bargaining-Prozesses aus, so ist das gegenseitige Akzeptieren der angebotenen Zugeständnisse zwischen den beiden Akteuren LFV und Kabinett nicht endgültig, sondern nur vorläufig – für die Phase der aktuellen „Reformwelle“.

In einem weiteren Kabinettsbeschuß zur strukturellen Neuorganisation vom 29.04.97 wird das planerische Vorgehen in der LFV weiter ratifiziert und sind die zu erwartenden Einsparungen konkret beziffert. Als Summe der Personaleinsparungen ergeben sich nach einer vorläufigen Bilanz 213 Stellen für Beamte und Angestellte, das sind 21% des derzeitigen Bestandes.

Welche Bedeutung die Reorganisation der LFV im Konzert der allgemeinen Verwaltungsreform hat, ergibt sich aus der Analyse der parallel abgelaufenen Ereignisse auf politisch-administrativer Ebene: In einer Übersicht zu den Leitbildprojekten vom 07.04.95 wird eine Aussage zum Projekt „Umgestaltung der Forstverwaltung“ getroffen. Demnach hat das Projekt eine mittlere Priorität. Als Begründung für die Projektdurchführung wird die Stärkung der

Eigenverantwortung in der Ortsebene und ggf. die Umwandlung in Wirtschaftsbetrieb genannt. In einer späteren Übersicht zu den Projekten der Verwaltungsreform vom 01.03.97 ist ebenfalls die Verbesserung der Organisation der LFV genannt (siehe Anhang 6b). Demnach sind als Maßnahmen eine umfassende Funktionalreform, eine praktische Erprobung der Instrumente eines Landesbetriebes sowie Änderungen in der Aufbauorganisation vorgesehen.

Reformpolitisches Verhalten der Landesforstverwaltung

Die Reaktion auf den Reformdruck und das folgende Verhalten der LFV-Führung läßt auf mehrere Strategien schließen, die zudem erstaunlich kontinuierlich vorbereitet und angewandt wurden. Die ab Juli '94 sich abzeichnende Forderung der politischen Ebene nach einer umfassenden Verwaltungsreform in Niedersachsen bedeutet für die Verwaltungen eine drohende Ressourcen-Minderung.

Strategie der aktiven Reform

Die aktive Anmeldung des Reformprojektes „Verbesserung der Organisation“ durch die LFV-Führung im Dezember 94 läßt sich als Strategie einer „Flucht nach vorn“ sehen. Auf den politisch erzeugten Reformdruck mußte die LFV in irgendeiner Form reagieren. Zum einen bedingte die Anmeldung die Schaffung eigener Projektgruppe, welche die Reforminhalte konkret ausgestalten müssen (bzw. können). Zum anderen wurde in der Projektgruppe 49 ein Prüfungsauftrag bearbeitet, der von der LFV-Führung bereits im Vorschlag der Projektidee an das MI selbst formuliert worden ist. Die aktive Reformanmeldung seitens der LFV steht im Zusammenhang mit deren Präferenz, ein Organisationskonzept selbst zu planen und nicht von einem externen Gutachter erstellen zu lassen. Ein wichtiger Schritt zur Akzeptanzschaffung auf politischen Ebene einer internen Organisationsplanung.

Strategie der Etablierung eigener Gremien

Die Etablierung eigener Gremien ist von Peters als eine Strategie genannt, welche auch von Verwaltungen eingesetzt wird. Die Etablierung eigener Gremien ist eine Voraussetzung für eine weitere Strategie, für die Anwendung des Fachwissens. Hierfür bedeutet ein Gremium einen institutionalisierten Rahmen.

Strategie des Einsatzes von Fachwissen

Der Einsatz des Fachwissens ist ein wichtiges Merkmal von Verwaltungen, welches in der Literatur oft erörtert wird (s. PETERS, a.A.o.: „the power of expertise“). Das Fachwissen stellt ein großes Machtpotential dar, da es formal zur Aufgabenerfüllung dient, aber auch informal eingesetzt werden kann. Die LFV-Führung hat sich in die Situation gebracht, ein Konzept planen zu

müssen/können. Hier liegt die Crux: die Landesregierung will/muß die Verwaltung dazu bewegen, das Fachwissen einzusetzen, aber im Sinne der politischen Ebene: die Verwaltung soll eine Verminderung ihrer Ressourcen planen. Die LFV hat durch ihre Projektgruppen eine Möglichkeit, ihr Fachwissen zu nutzen, um ein Konzept zu erarbeiten.

Strategie der selektiven Gewichtung von Reformzielen

Die Akteure nutzen die bestehende Reformsituation als Zeitfenster, um eigene Interessen zu thematisieren. Hierbei besteht eine Strategie darin, zwischen eigenen Interessen und politisch vorgegebenen Zielen Kongruenz herzustellen, indem eigene Ziele als reformdienlich dargestellt werden. Eigene Interessen, welche der politischen Vorgabe offensichtlich zuwiderlaufen, werden in einen anderen Zusammenhang gestellt und als nötig dargestellt (z.B. Gesamtkonzept). In solchen Punkten, in denen die politische Vorgabe und die eigenen Reformziele übereinstimmen, bezieht sich die LFV explizit auf politische Vorgabe, da ihr in diesem Fall die politische Vorgabe sogar als argumentative Ressource dient. In Punkten, in welchen keine Übereinstimmung besteht, argumentiert die LFV, warum sie ein anderes Konzept verfolgt. Beispielsweise reagiert die LFV auf die politische Vorgabe des Verwaltungsreformzieles einer Aufgabenverminderung in den Ministerien mit der Argumentation der Vorteilhaftigkeit eines zweistufigen Landesforstbetriebes (Zwischenbericht, S.66).

Strategie des Gesamtkonzeptes

Im politischen Entscheidungsprozess der Verwaltungsreform hat die LFV-Führung kontinuierlich die Strategie verfolgt, ihr Organisationskonzept als ganzheitlich darzustellen und es gegen selektive Änderungen von außen zu schützen. Die Strategie des Gesamtkonzeptes verbindet die von der Landesregierung vorgegebenen Reformziele mit internen Zielen der LFV. Das Gesamtkonzept erfüllt wichtige externe Ziele. Mit der Behauptung, das Gesamtkonzept sei nur geschlossen umsetzbar und sinnvoll, vermag die LFV zusätzlich in das Gesamtkonzept eigene Teilziele einzubauen. Diese Teilziele kann die Landesregierung solange nicht ablehnen, als sie die Stimmigkeit des Gesamtkonzeptes bestätigt. So legitimiert das Gesamtkonzept etwa die personelle Stärkung der Abteilung 4 im ML, die als Detailziel den Vorgaben der Landesregierung widerspricht.

Bereits in dem Vorschlag der Projektidee an das MI drückt die LFV-Führung ihr Interesse aus, durch eine Projektgruppe ein geschlossenes Konzept mit Entscheidungsvarianten für die künftige Organisation der LFV erstellen zu lassen. In den „Untersuchungen und Vorschlägen“ vom Februar 1995 läßt sich eine Entkoppelung zwischen politisch vorgegebenen und eigens wahrgenommenen Anlässen zur Organisationsänderung feststellen. Hieraus wurde abgeleitet, dass die LFV-Führung nicht nur hinsichtlich der Anlässe, sondern auch der Reformziele differenziert.

Im Zwischenbericht vom August 95 spricht sich die Projektgruppe 49 dafür aus, losgelöst von politischen Vorgaben und ergebnisoffen eine längerfristige Perspektive für die Organisation zu entwickeln. Jedoch vermeidet sie es, sich auf ein bestimmtes über 8% hinausgehendes Personalsparziel festzulegen.

Im abschließenden Projektbericht vom Januar 96 fordert die Projektgruppe 49, dass ihr auf die Aufgaben ausgerichteteres Organisationskonzept nicht von künftigen pauschalen Kürzungen unterlaufen wird. Die vorgeschlagene Änderung der Aufbauorganisation setzt zwingend voraus, dass ebenfalls die vorgeschlagenen funktionalen Änderungen vollzogen werden. Ablauf- und Aufbauorganisation seien aufeinander abgestimmt und nur zusammen zu verwirklichen. Falls wesentliche Bausteine („aus welchen Gründen auch immer“) aus dem Konzept entnommen werden, empfiehlt die Projektgruppe die Stornierung des vorgelegten und die Entwicklung eines neuen Konzeptes.

Strategie der Verlagerung des Reformdrucks auf die Funktionalreform

Der Aushandlungsprozess zwischen Landesforstverwaltung und Landesregierung sieht vor, dass die LFV Rationalisierung erbringt, aber ihren Aufgabenbestand beibehält. Die Planung, in welcher Weise die Ablauforganisation zu gestalten ist, wird von der LFV in die interne Entwicklung der Funktionalreform verlagert. Diese Übernahme von Verantwortung für die zukünftige Funktionstüchtigkeit ist als Bestandteil des ausgehandelten Abkommens anzusehen.

Eine Strategie, welche seitens der LFV im Reformprozess nicht verfolgt wurde, ist die Suche nach Bündnispartnern. Die strategische Bedeutung der Gewinnung von Bündnispartnern wird unter Kap. 5.2 diskutiert.

Mit Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 ratifiziert die Landesregierung das Rahmenkonzept zur Reorganisation der LFV. Damit ist der Weg geebnet, die bereits begonnene Planung der Funktionalreform weiterzuführen. Im September '96 tagt zum ersten Mal der Koordinierungsausschuß -Forst- als reformbegleitendes Gremium auf der Ebene der LFV. In den folgenden Monaten werden innerhalb dieses Ausschusses die Berichte der forstlichen Arbeitsgruppen besprochen und zur Entscheidung vorbereitet. In einem weiteren Kabinettsbeschuß vom 29.04.97 verabschiedet die Landesregierung die Grundpfeiler der strukturellen Neuorganisation der LFV.

Als erste Stufe der Implementation der Reformpolitik wird zu 01.10.1997 die Zahl der Forstämter von 70 auf 40 reduziert sowie die Zweistufigkeit für den Wirtschaftsbetrieb durch Auflösung der Dezernate 605 und 606 bei den Bezirksregierungen eingeführt.

Reformpolitisches Verhalten der Berufsverbände

Das primäre **Interesse** der forstlichen Berufsverbände GGLF (seit 1996 IG BAU) sowie BDF richtet sich auf den weitestmöglichen Erhalt des Personalbestandes der Landesforstverwaltung. Da die Berufsverbände nicht über genügend Macht verfügen, eine Personaleinsparung verhindern zu können, fordern sie auf eine konkrete Arbeitsvolumen-ermittlung bzw. eine Arbeitszeitbedarfsermittlung. Diese Information soll als Argument für den tatsächlichen, objektiven Personalbedarf dienen. Hintergrund ist die Annahme der Berufsverbände, das Organisationskonzept der LFV-Führung orientiere sich nicht an dem tatsächlichen Arbeitsbedarf, sondern an politischen Vorgaben. Damit streben die Berufsverbände an, einen Schwachpunkt in der Begründung der Reformstrategie der LFV zu thematisieren. In diesem Sinne fordern sie logisch stichhaltig „erst Funktionalreform, dann Organisationsänderung“.

Auf die einzelnen Stationen der Konzeptentwicklung in der LFV (Vorschläge – Zwischenbericht – Projektbericht) reagierten die Berufsverbände mit Stellungnahmen. Zudem beteiligten sich die Funktionäre und Mitglieder der Berufsverbände massiv an den Diskussionen im Rahmen der 17 Informationsveranstaltungen, welche seitens der LFV-Führung im Herbst 1995 geführt wurden. Dennoch bezeichnete ein Gesprächspartner die „Möglichkeit der IG BAU zur wirklichen Mitbestimmung in der Konzeptentwicklung als praktisch nicht gegeben“ (Interview I-9).

Strategie des Thematisierens von Zielkonflikten zwischen Vorgabe und Konzept

Eine Strategie seitens der Berufsverbände besteht in einem Verhalten, welches sich komplementär zur o.g. Strategie selektiven Gewichtung von Reformzielen der LFV-Führung darstellt. Im Fall der LFV-Führung bestand diese Strategie darin, die Gemeinsamkeiten zwischen eigenen und politisch vorgegebenen Reformzielen hervorzuheben und Abweichungen argumentativ zu begründen. Im Fall der Berufsverbände besteht die Strategie darin, auf Abweichungen zwischen der Projektgruppen-Planung und übergeordneten Reformzielen gerade hinzuweisen. So lautet ein Kritikpunkt am Konzept der Projektgruppe 49, dass eine Verringerung der Forstamts-Zahl im Widerspruch zum Element der Bürgernähe stehe.

Strategie des Gegenmodells

Auch die Berufsverbände verfolgen die Strategie der Nutzung des Reformklimas als Zeitfenster, indem sie eigene Organisationsvorschläge einbrachten. Seitens der GGLF wurde in Form von 11 Forderungen ein Modell skizziert, welches Elemente eines wachsenden Aufgabenbestandes sowie einer expandierenden Verwaltung enthielt. Kontinuierlich thematisiert wurde seitens der Berufsverbände die Forderung nach einer Gemeinschaftsforstverwaltung. Dieses Thema stand zunächst weder im reformpolitischen Interesse der Landesregierung

noch der LFV-Führung (die Landesregierung interessierte sich vielmehr für die Organisationsform des Landesbetriebes).

Strategie der Suche nach Bündnispartnern

Die Thematisierung einer Gemeinschaftsforstverwaltung für Niedersachsen ist als Thematisierungs-Erfolg der Gewerkschaft zu beurteilen. Zeitweilig gelang es der IG BAU sogar, vereinzelt politische Bündnispartner für dieses Thema zu gewinnen. Zudem verdeutlichte ein „Arbeitskreis sozialdemokratischer Forstleute“ gegenüber dem Niedersächsischen Ministerpräsidenten ihr Interesse an dieser Organisationsform. Der Thematisierungs-Erfolg führte soweit, dass sich mit Beginn 1996 in der LFV eine AG Gemeinschaftsforstverwaltung unter Leitung von Keding bildete. Dennoch wurde diese Organisationsform unter Hinweis auf fehlende Akzeptanz bei den Waldbesitzern schließlich abgelehnt.

Reformpolitisches Verhalten der nichtstaatlichen Waldeigentümer

Die empirische Untersuchung des Reformprozesses erbrachte wenige Hinweise auf eine direkte Interessen-Einbringung seitens der Vertreter des privaten Waldbesitzes. Dennoch ergeben sich Hinweise auf vorhandene Interessen der nichtstaatlichen Waldbesitzer aus der Argumentation der LFV-Führung in ihren Reformberichten.

- Im Bericht der Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstverwaltung“ findet sich der Hinweis, dass das System der Gemeinschaftsforstverwaltung keine Akzeptanz bei der Mehrzahl der Waldeigentümer finde.
- Der Projektbericht 49 (S.118ff) enthält den Hinweis, dass als Organisationsmodell die Möglichkeit eines Landesbetriebes mit Privatwaldbetreuung seitens der LFV als interessant eingeschätzt, aber von den privaten Waldbesitzern abgelehnt wird (ein Landesbetrieb ohne Privatwaldbetreuung wird wiederum von der LFV abgelehnt).

Für die nichtstaatlichen Waldbesitzer haben sich im Verlauf der Reform der Forstverwaltung keine strukturellen Änderungen ergeben. Das System der Gemeinschaftsforstverwaltung konnte sich nicht durchsetzen. Es erfolgte keine Liberalisierung der Betreuung. Weiterhin besteht für den Körperschafts- und Genossenschaftswald die Wahlmöglichkeit zwischen LWK und LFV. Inhaltlich ist mit Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 beschlossen worden, den Forstbesoldungs-Beitrag neu festzulegen. Dieser Beschuß folgt dem vorgeschlagenen Modell 2-c der Projektgruppe P02.05 „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“.

Aus den dargelegten indirekten Hinweisen auf die Interessen des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes sowie des Privatwaldes ergibt sich, dass diese Akteure keineswegs als Reformverlierer im Reformprozess zu beurteilen sind. Die Beachtung der Interessen des nichtstaatlichen Waldes in den Projekt- und Arbeitsgruppen der LFV läßt vielmehr auf eine starke Position schließen, die fast einem informalen Vetorecht gleichkommt.

Profitieren können die nichtstaatlichen Waldbesitzer von einer besseren Beratung und Betreuung durch die Landwirtschaftskammer aufgrund eines Personaltransfers von der LFV an die LWK. Diese Organleihe weist darauf hin, dass in dieser Hinsicht Vertreter des nichtstaatlichen Waldes und LWK als potentielle Bündnispartner denkbar sind.

4.6.2 Lösungen in Konfliktfeldern

Nachdem vorhergehend die Interessen der Akteure sowie die Strategien rekapituliert wurden, soll im folgenden der Frage nachgegangen werden, ob bzw. inwieweit die Akteure in der Durchsetzung ihrer Interessen erfolgreich sind. Diese Frage soll auf der empirischen Grundlage des Kabinettsbeschlusses vom 09.07.96 diskutiert werden.

Zunächst ist eine nähere Definition des Erfolgs-Begriffes nötig. KEDING (1999) stellt fest, dass der Erfolg der Tätigkeit der LFV-internen Projektgruppen an der Umsetzung der Ergebnisse zu messen ist. In diesem Sinne äußert sich auch KROTT (1999), der feststellt, dass der Erfolg der aktuellen Reformen der Forstverwaltungen nicht an der Idee der Reformmodelle zu messen sein wird, sondern an den damit erreichten Verbesserungen in der Praxis.

Beide Autoren weisen deutlich darauf hin, dass der Erfolg jeder Konzeptentwicklung letztendlich am Maßstab der Implementation in die Praxis gemessen werden kann und muß. Nichtsdestotrotz kann im Rahmen der vorliegenden Analyse, welche die Phasen der Thematisierung und Formulierung von Reformpolitik untersucht, solche Ereignisse der Politikformulierung wie die Kabinettsbeschlüsse vom 09.07.96 und 29.04.97 als erste Maßstäbe zur Beurteilung des Erfolgs der Reformpolitik eines jeweiligen Akteurs herangezogen werden. Im Sinne der o.g. Autoren wäre dies freilich nicht der finale Maßstab.

Laut WINDHOFF-HÉRITIER (1987) ist die politische Entscheidung ein entscheidender Schritt in der Phase der Politikformulierung. Mit der politischen Entscheidung „gerinnen“ die in der vorangegangenen heißen Phase der Thematisierung angesprochenen Inhalte. (Doch weist die Autorin darauf hin, dass sich selbst nach der Entscheidung, auch noch während der Implementationsphase, die Inhalte verändern können).

Wie in jeder Form von Planung, so müssen die Akteure auch in ihrer reformpolitischen Planung die Aussicht auf Erfolg abschätzen, d.h. welche Chance die Planung auf Umsetzung hat. Ein entscheidendes Kriterium für den Erfolg (s.o.) ist die Akzeptanz des Reformkonzeptes im Kabinett. Wiederum entscheidend für diese Akzeptanz ist die Antizipation der planenden Instanz: wie genau gelingt es der Projektgruppen in der LFV, ein Konzept vorzulegen, welches akzeptiert wird?

Erfolgreich ist der Akteur, der seine Interessen durchsetzen kann. (zumindest mittelfristig, denn die nächste Reform kommt bestimmt) deshalb genauer: erfolgreich ist der, dessen Politikinteresse implementiert wird, auch wenn er nicht unmittelbar an der Politikformulierung teilgenommen hat. Ist die Reformpolitik der Landesforstverwaltung erfolgreich? Wo wurden Siege errungen, wo nicht?

Konfliktfelder im Reformprozess

Die dargestellten Interessen der Akteure stehen in einigen Sachverhalten konträr zueinander, so dass hier Konfliktfelder zu erwarten sind. Im folgenden soll für zentrale Konfliktfelder diskutiert werden, welcher Akteur sich bis zum Zeitpunkt des Kabinettsbeschlusses vom 09.07.96 durchsetzen konnte. Des weiteren soll diskutiert werden, inwieweit eine erfolgreiche Durchsetzung der Interessen sich auf eine erfolgreiche Strategie des Akteurs zurückführen läßt.

Konfliktfeld 1: Aufgabenreduzierung

Die seitens der LFV angemeldete Projektgruppe 49 „Verbesserung der Organisation“ manifestiert ihr Interesse daran, die Aufgabenfelder der LFV beizubehalten. Dieses Interesse besteht vor dem Hintergrund, dass für die LFV der Aufgabenbestand gleichbedeutend mit Legitimation ist. Das Interesse der Landesregierung an einer Reduzierung der Aufgaben steht im Gegensatz zum Interesse der LFV an Beibehaltung der Aufgaben.

Laut Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 ist die LFV auf der Grundlage des Rahmenkonzeptes der LFV zu reorganisieren. Vorgesehen ist eine Aufgabendelegation. Ebenso vorgesehen ist die Auflösung der Dezernate 605 und 606 auf der Ebene der Bezirksregierungen. Die Interessen der LFV-Führung sind im Kabinettsbeschuß formuliert.

Das Oberziel der Landesregierung ist eine wesentliche Kosteneinsparung. Hingegen ist eine Aufgabenreduzierung nicht das primäre Ziel der Landesregierung. Wenn die Landesregierung eine Kostensenkung erreichen will, so ist sie dennoch zum gewissen Grad gezwungen, die Aufgabenreduzierung als ein Reformziel vorgeben, um den formalen Zusammenhang zwischen öffentlicher Aufgabe und Verwaltungstätigkeit zu berücksichtigen (SIEPMANN, 1994). Sollte

sich eine Verwaltung als renitent verhalten und sich auf die Behauptung verlagern, eine Kosteneinsparung/Personalsenkung sei nicht realisierbar, da dadurch eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung unmöglich würde, so könnte die Landesregierung immer noch auf Aufgabenreduzierung drängen. Als weiterer Faktor ist zu berücksichtigen, dass für die Landesregierung die Reduzierung von bestehenden öffentlichen Aufgaben eine unpopuläre Maßnahme darstellt.

Angeichts dieser Situation bedeutet das reformpolitische Verhalten der Landesforstverwaltung für die Landesregierung ein Entgegenkommen. Die LFV-Führung unterbreitet das Angebot, ein geschlossenes Konzept abzuliefern. Im Verlauf der Konzeptentwicklung läßt die LFV-Führung deutlich werden, dass sie höhere Einsparungen liefert als gefordert. Gleichzeitig fordert sie eine Beibehaltung ihrer Aufgabenfelder und nimmt damit der Landesregierung das „Problem“ ab, eine Aufgabenreduzierung politisch vertreten zu müssen.

Konfliktfeld 2 : Dezentralisierung der Organisationsstruktur

Neben der Beibehaltung der Aufgaben besteht ein organisatorisches Interesse der LFV-Führung darin, für die Bewirtschaftung des Staatswaldes eine zweistufige Organisation zu erreichen, wobei eine Unternehmenszentrale auf Ministerialebene vorgesehen ist. Hingegen fordert die Landesregierung im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform eine Dezentralisierung der Verwaltungen durch einen Aufgaben- und Stellenabbau in den Ministerien und eine Stärkung der mittleren Hierarchieebenen.

Wie auch die Regelung des Konfliktfeldes „Aufgabenreduzierung“ läßt sich analog die Regelung des Konfliktfeldes „Zweistufigkeit“ unter dem Gesichtspunkt des Aushandlungsprozesses analysieren. Zwar beinhaltet das Organisationskonzept der LFV-Führung eine Stärkung der Ministerialebene, doch insgesamt leistet das Konzept erhebliche Stelleneinsparungen. Hierdurch bedient die LFV-Führung das primäre Interesse der Landesregierung.

Aus den Experten-Interviews ergaben sich Hinweise, dass die LFV-Führung mit der in ihrem Konzept vorgesehenen Stärkung der Ministerialebene als Führungszentrale (bzw. „Unternehmenszentrale“!) einer bereits drohenden Umwandlung zum Landesbetrieb vorbeugen wollte. Eine solche Umwandlung ist seitens der politischen Ebene, speziell des Sachverständigenrates, immer wieder thematisiert worden. Eine noch weitreichendere Vermutung eines Gesprächspartners ging dahin, dass am Erhalt des Abteilungsstatusses nicht nur die LFV-Führung interessiert sei, sondern dass damit eine mögliche Neustrukturierung des gesamten ML, mit Auslagerung in die Bereiche Umwelt /Naturschutz, abgeblockt werden sollte.

Das Verhalten der LFV-Führung deutet auf eine kontinuierliche Vorbereitung eines Bargainings hin. Das Angebot der LFV-Führung besteht darin, die politische Reformvorgabe nicht zu blockieren, sondern ein geschlossenes Konzept zu

entwickeln, welches die primäre Interesse der Landesregierung – das Oberziel der wesentlichen Kosteneinsparung – bedient. Die Bedingung der LFV liegt darin, dass seitens der Landesregierung die Geschlossenheit des Konzeptes akzeptiert wird, also auch solche Inhalte wie die Beibehaltung des Aufgabenbestandes und die Zweistufigkeit.

Bedeutsam ist, dass das Bargaining in einem Prozess des „gegenseitigen Abstehens“ verläuft: Die LFV-Führung mußte auf die politischen Forderungen, welche eine Ressourcenminderung bedeuten, adäquat reagieren. Welche Möglichkeiten, welche Strategien standen ihr zur Verfügung? Bereits in dieser Phase die politischen Forderungen zu blockieren und zu behaupten, die Ansprüche seien nicht realisierbar, hätte zur Folge gehabt, dass die Kompetenz zur Planung entzogen worden wäre. Zudem hätte die LFV begründen müssen, warum eine Erfüllung nicht möglich wäre. Eine andere Möglichkeit wäre gewesen, die Reformvorgabe zwar nicht offen zu blockieren, aber auch nicht eigeninitiativ als Projekt anzumelden, indem die LFV-Führung ein Konzept erstellt hätte, welche genau die Vorgaben erfüllt und nicht mehr.

Die LFV-Führung hat die Strategie der aktiven Reform gewählt, in der Absicht, ein geschlossenes Konzept zu erstellen. Bereits in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ ist das Angebot der überproportionalen Einsparungen enthalten. Im Zwischenbericht erfolgt dann der Hinweis auf die Geschlossenheit des Konzeptes, und im Projektbericht schließlich findet sich die Forderung, keine Änderungen daran vorzunehmen, oder aber sonst das Konzept total zu verwerfen.

Es ist festzuhalten, dass die Strategie des Einsatzes von Fachwissen seit Dezember 94 vorbereitet war. Entscheidendes Kriterium war der richtige Zeitpunkt des Einsatzes von Fachwissen und der Behauptung des Machbaren: mit Vorlage des fertigen Konzeptes. Die Strategie des Einsatzes von Fachwissen erweist sich gerade in einer Reformsituation, welche von der politischen Ebene eingeleitet wird, als doppelt effizientes Mittel, da die politische Ebene die Verwaltung ja genau dazu aufruft, Fachwissen einzusetzen (um Reformpotential preiszugeben).

Weiterhin ist festzuhalten, dass es der LFV-Führung mit der Bargaining-Strategie gelang, die gegenläufigen Strategien der Berufsverbände abzuwehren. Diese haben ihrerseits den Versuch unternommen, Bündnispartner auf politischen Ebene zu gewinnen. Dies erwies sich für die Berufsverbände aber ebensowenig zielführend wie die Hinweise auf Elemente im Konzept, welche mit Vorgaben der allgemeinen Verwaltungsreform im Widerspruch stehen.

Konfliktfeld 3: Wirtschaftlichkeit der Verwaltung

Die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bzw. Effizienz der Verwaltung wurde seitens der politischen Ebene bereits im Leitbild vom 11.01.94 als Reformziel für alle Verwaltungen vorgegeben. Seitens der LFV wurde die Effizienzerhöhung als Reformziel übernommen.

Seitens der LFV wurde kontinuierlich die Identifikation mit einem auf Ertrag ausgerichteten Unternehmen herausgestellt. Hinweise finden sich in den Berichten der Projektgruppe 49, wonach die LFV das für den Wald kompetente Unternehmen sei. Auch die Sichtweise der Ministerialabteilung als Unternehmenszentrale (JANSSEN, 1997) unterstreicht diese Philosophie. Selbst die befragten Gesprächspartner in der LFV konnten nicht abschätzen, zu welchem Grad das Unternehmensbild nun zu Motivationszwecken propagiert wurde und zu welchem Teil es tatsächlich in der Führungsspitze der LFV intrinsisch verwurzelt sei.

Eine Notwendigkeit zur Reform bestand laut JANSSEN in dem „exorbitanten Anstieg von Verwaltungskosten“. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit ist ein Eigeninteresse der Führung an einer wirtschaftlicheren LFV mit dem Ziel, im Wirtschaftsbetrieb der LFV zumindest kostendeckend oder auch gewinnbringend zu wirtschaften.

Mehrfach wurde im Reformprozess die Möglichkeit diskutiert, die Landesforstverwaltung in die Organisationsform des Landesbetriebes zu überführen. Diese Organisationsform wurde sowohl von der Projektgruppe 49 in ihren Berichten diskutiert als auch von seiten der reformbegleitenden Gremien (speziell des Sachverständigenrates) als Alternative für die Organisation der LFV gefordert.

Hintergrund der Forderung der übergeordneten Reformgremien nach einem Landesbetrieb ist die Hoffnung, durch den ausgegliederten Landesbetrieb und die damit einhergehende Trennung der Wahrnehmung von hoheitlichen und betrieblichen Aufgaben die Wirtschaftlichkeit zu verbessern. Allerdings wurde die Organisationsform des Landesbetriebes seitens der Projektgruppe 49 als kritisch beurteilt (Projektbericht, S.118).

Dieses Konfliktfeld wurde bislang im Reformprozess nicht aufgelöst, sondern zeitlich verlagert, da ein entsprechender Prüfungsauftrag bis Ende 1999 durch die LFV geprüft werden soll. Im Rahmen der Analyse wurde der bestehende Prüfungsauftrag als Droh-Potential der politischen Ebene beurteilt, um die LFV – auch in ihrer derzeitigen Organisationsform – zur Umsetzung ihrer angebotenen Stelleneinsparungen zu zwingen.

Die organisatorische Änderung in einen Landesbetrieb wird von der LFV als nicht zielführend beurteilt, die von der LFV erfolgreich vorgeschlagenen Lösung ist jedoch, im Rahmen der Funktionalreform innerhalb der Verbundverwaltung die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die LFV wesentlich zu erhöhen. Das Ziel, im Teilbereich des Wirtschaftsbetriebes der LFV zumindest kostendeckend oder auch gewinnbringend zu wirtschaften, wird angestrebt. Voraussetzung dafür ist allerdings die rechnerische Trennung zwischen betrieblichem, infrastrukturellen und hoheitlichem Haushalt (siehe Kap.5.1.4).

Konfliktfeld 4: Liberalisierung der Privatwaldbetreuung

Dieses Konfliktfeld hängt eng mit dem vorgenannten zusammen. Zwar wurde der Landesbetrieb seitens der Projektgruppe 49 als kritisch beurteilt und abgelehnt, hingegen wurde die Möglichkeit eines Landesbetriebes kombiniert mit einer Liberalisierung der derzeit gültigen Regelung über die Privatwaldbetreuung als ordnungspolitisch interessanter Ansatz beurteilt.

Bereits in den „Untersuchungen und Vorschlägen“ diskutiert das Modell C die Möglichkeit einer Trennung von Hoheit und Forstbetrieb. Als Organisationsform wird der Forst- und Dienstleistungsbetrieb nach § 26 LHO mit Liberalisierung des Betreuungsmarktes genannt. Ein solcher Landesbetrieb könnte neben der Bewirtschaftung des Staatswaldes auch die Betreuung von fremden Forstbetrieben nicht nur des Körperschafts, sondern auch des Privatwaldes übernehmen. (S.108/109).

Im Projektbericht 49 (S.118) äußert sich die LFV dahingehend, dass eine Realisierung der vorgeschlagenen Liberalisierung (Modell C) „nicht vorgesehen“ sei. Dieser ordnungs-politisch interessante Ansatz werde daher von der Projektgruppe nicht weiter verfolgt. Die Möglichkeit eines Landesbetriebes mit Privatwaldbetreuung: wird seitens der LFV als interessant eingeschätzt, aber von den Vertretern des privaten Waldbesitzes abgelehnt. Ein Landesbetrieb ohne Privatwaldbetreuung wird von der LFV abgelehnt.

Diese Entwicklung weist auf die o.g. starke informale Position des Privatwaldes sowie auf eine starke Lobby der Landwirtschaftskammer sowie der landwirtschaftlichen Verbände hin. So äußert sich der Landwirtschaftsminister dahingehend, die Betreuung des Privatwaldes sei Pflichtaufgabe der Landwirtschaftskammer und solle es auch bleiben (Pb 49, S.118).

Konfliktfeld 5: Gemeinschaftsforstamt

Die Organisationsform des Gemeinschaftsforstamtes hat mit der zuvor erläuterten Form des Landesbetriebes gemeinsam, dass beide Formen das bestehende System der Betreuung des Nichtstaatswaldes neu strukturieren würden.

Im Zwischenbericht (August 95) bedauert die Projektgruppe, dass im Rahmen einer umfassenden Verwaltungsreform nicht zumindest modellhaft eine Zusammenführung des Landes und der Landwirtschaftskammern Hannover und Weser-Ems erörtert werden solle. Sie sieht in dieser Organisationsform große Möglichkeiten, sowohl die Aufgaben, vor allem in der Privatwaldbetreuung und den forstpolitischen sowie hoheitlichen Bereichen, effizienter zu erfüllen, als auch die gesamten Verwaltungskosten aller drei Verwaltungen zu senken. (Diese Darstellung entspricht der Meinung der überwiegenden Mehrheit der Mitglieder).

Im Bericht der AG Gemeinschaftsforstamt (März 96) stellt die Arbeitsgruppe fest, dass es nicht Aufgabe der Arbeitsgruppe war, eine abschließende Bewertung der Vor- und Nachteile der verschiedenen Organisationsformen vorzunehmen und einen Vorschlag zur künftigen Organisationsstruktur zu unterbreiten. Die Arbeitsgruppe stellt fest, man komme durch die Einrichtung der Gemeinschaftsforstverwaltung zu keiner Personaleinsparung.

Der Kabinettsbeschuß vom 09.07.96 stellt fest, dass die vom HPR und den forstlichen Berufsverbänden geforderte Einrichtung einer Gemeinschaftsforstverwaltung, die für alle Waldbesitzarten zuständig sein soll, von den Waldbesitzerverbänden und den Landwirtschaftskammern einhellig abgelehnt wurde.

Konfliktfeld 6: Verwaltungs-interne Entwicklung eines Organisationskonzeptes

Laut JANSSEN (1997) war eine große Organisationsuntersuchung durch den Landesrechnungshof fest eingeplant. Die Vorlage der intern erstellten „Untersuchungen und Vorschläge zur Reorganisation“ habe den LRH dann jedoch so überzeugt, dass er auf seine Untersuchung verzichtete. Der aktiven Reformstrategie der LFV ist es gelungen, das externe Gutachten, von dem weniger fachliche Neuerungen als vielmehr einseitige Darstellung nach politischen Vorgaben der Auftraggeber erwartet werden, abzuwenden.

5 Fallstudie : Forstreform in Rheinland-Pfalz

5.1 Forstverwaltungs-orientierte Reformdiskussion

5.1.1 Das Gutachten der Mittelrheinischen Treuhand GmbH (Juli 1992)

Auftrag und Durchführung

Am 23.10.1990 beauftragt der Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz die Wirtschaftsprüfungs- und Steuerberatungsgesellschaft „Mittelrheinische Treuhand GmbH“ mit der Durchführung einer Organisationsuntersuchung. Der Untersuchungs-Auftrag besteht zunächst in der Überprüfung der örtlichen Organisation der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz (Forstamtsebene), insbesondere deren Effizienz und Wirtschaftlichkeit.

Am 13.12.1990 wird der Auftrag dahingehend erweitert, dass die Untersuchung auch über die örtliche Ebene hinaus im Rahmen des Forstbetriebes die Arbeitsabläufe und die Beziehungen zwischen dem Forstamt, der Forstdirektion und dem Ministerium umfassen soll.

Die Durchführung der Untersuchung wird begleitet von einem **Arbeitskreis**, deren Mitglieder vom Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten berufen wurden.

Der Arbeitskreis setzt sich folgendermaßen zusammen:

- 3 Vertreter des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
(zeitweise 4)
- 1 Vertreter des Ministeriums des Inneren und für Sport

- 1 Vertreter der Forstdirektion Koblenz
- 1 Vertreter der Forstdirektion Rheinhessen-Pfalz
- 1 Vertreter für den Bereich der Forstämter
- 1 Vertreter für den Bereich der Revierleiter und gleichzeitig des HPR

- 4 Vertreter des Gemeinde- und Städtebundes
- 2 Vertreter des Waldbesitzerverbandes

- 4 Angehörige der Mittelrheinischen Treuhand GmbH.

Im Rahmen der Durchführung der Organisationsuntersuchung erfolgt zunächst eine Bereisung von sechs repräsentativ zu untersuchenden Forstämtern. Die Datenerhebung vollzieht die Mittelrheinische Treuhand GmbH durch Fragebögen und mündliche Befragungen (Treuhand-Gutachten, S. 7).

Inhalte des Gutachtens

Am 09.07.1992 erscheint das Gutachten „**Untersuchung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Organisation und Struktur der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz**“, extern erstellt durch die Mittelrheinische Treuhand GmbH, in Auftrag gegeben von der Landesregierung. Das 349 Seiten umfassende Gutachten ist untergliedert in drei große Abschnitte: den einleitenden allgemeinen Teil, eine Analyse des Ist-Zustandes und eine Konzeption der empfohlenen künftigen Organisation.

Im Rahmen der **Analyse** erfolgt zunächst eine Feststellung des Ist-Zustandes der Aufbau- und Ablauforganisation sowie eine Beschreibung der Abweichungen zum Soll-Zustand. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Forstorganisation in Rheinland-Pfalz in der bestehenden Organisations- und Rechtsform nicht effizient und wirtschaftlich ist. Privatwirtschaftliche, das Unternehmen steuernde Instrumente werden von althergebrachten kamerale Strukturen der allgemeinen Hoheitsverwaltung von Staat und Gemeinden überlagert. Sie sind nur in Ansätzen erkennbar, können sich aber durch ihre Einbindung in die Hierarchie des Staatsapparates nicht im ausreichenden Umfang entfalten. Die Mittelrheinische Treuhand GmbH sieht in einer privatwirtschaftlich ausgerichteten Konzeption einen Weg, die Forstunternehmen von Staat und Gemeinden auf den Stand der Unternehmenskonzeption eines Privatunternehmens zu führen (S. 347 f).

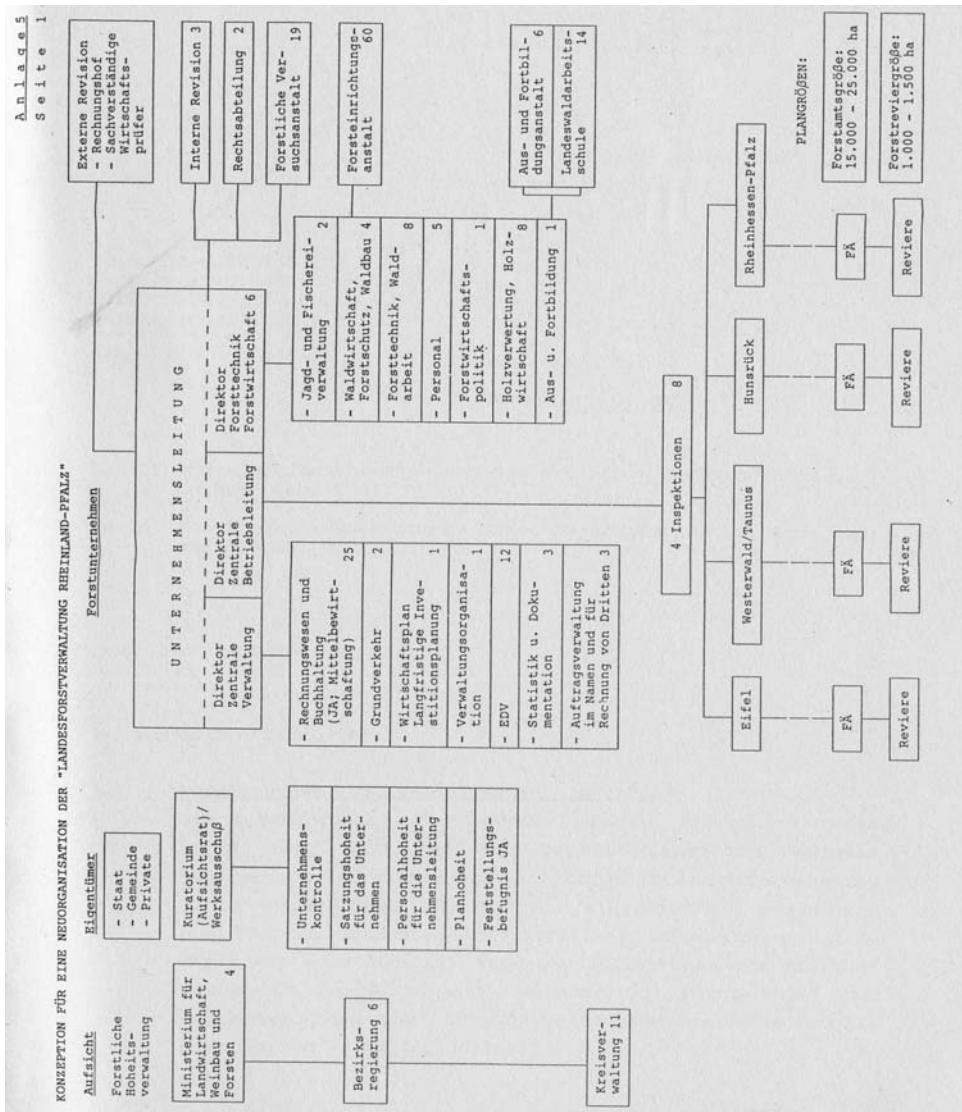
Das Gutachten liefert eine **Konzeption** für die LFV, wobei verschiedene Organisations-formen sowie verschiedene Rechtsformen vorgestellt und diskutiert werden. Hinsichtlich der Organisationsform empfiehlt das Gutachten, dass die gewachsene Struktur in Rheinland-Pfalz, wonach der Staatsforst neben der Bewirtschaftung der eigenen Forsten auch Gemeindeforsten bewirtschaftet sowie für Gemeinden und Private Beratungsaufgaben erfüllt, beibehalten werden sollte. Jedoch sollte das Forst-unternehmen aus der Ministerialverwaltung und Forstdirektion ausgegliedert werden.

Hinsichtlich der Rechtsform sollte das Forstunternehmen als rechtlich selbständige *juristische Person des öffentlichen Rechts* geführt werden (S.301). Eine solche Rechtsform erspare dem Land und den Gemeinden zum Teil die Steuerbelastungen einer AG und GmbH. Sie könne aber dennoch durch Gesetz, Satzung, Geschäftsordnungen, Dienstanweisung, gleichartige Organe sowie durch Richtlinien einer AG oder GmbH vergleichbar gestaltet werden (S.348).

Die **Umsetzung der Konzeption** soll nach Empfehlung des Gutachtens in neun Schritten erfolgen (S.341 ff). Demnach solle das Land eine juristische Person des öffentlichen Rechts durch Beschluß des Landtages oder durch Gesetz nach §26 Abs.3 LHO bilden. Die Gemeinden sollen sich jeweils für die Bildung eines Eigenbetriebs, eines Zweckverbandes mit Eigenbewirtschaftung oder für die Bewirtschaftung des Gemeindewaldes durch das Forstunternehmen entscheiden.

Abbildung 5.5_1 gibt einen Überblick über im Treuhand-Gutachten entwickelte Konzeption. Die an dieser Stelle gegebene sehr kurze Inhaltsbeschreibung kann und soll auch nicht das Studium des umfangreichen und detaillierten Gutachtens ersetzen.

Abbildung 5.1_1: Konzeption zur Neuorganisation der LFV Rheinland-Pfalz laut Treuhand-Gutachten vom 09.07.1992.
(Quelle: Anlage 5/1 des Treuhand-Gutachtens)



5.1.2 Reaktionen auf das Treuhand-Gutachten (1993)

Nach der Fertigstellung und Übergabe des Treuhand-Gutachtens im Juli 92 und mit dem anschließenden Bekanntwerden seiner Inhalte bei den forstlichen Akteuren löst das Gutachten Reaktionen aus.

Am 12.10.92 findet das **4. Waldsymposium in Bingen** statt unter dem Thema „Neue Rahmenbedingungen für die Forstwirtschaft erforderlich“. Der Staatssekretär des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten äußert sich zur Forstverwaltung dahingehend, dass es auch einer Branche mit großer Tradition gut tue, wenn ihre Organisation hin und wieder auf dem Prüfstand stehe. Hierzu sei ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Nach einer verwaltungsinternen Bewertung der Ergebnisse und nach einer Anhörung aller berührten Interessengruppen solle ein fundiertes Konzept vorgestellt werden. Die Basis bleibe das Modell des Gemeinschaftsforstamtes, das der Staatssekretär als erfolgreiches Kooperationsmodell bezeichnet. (Quelle:AFZ 02/93)

Am 07.12.1992 stellt der Leiter der Mittelrheinischen Treuhand im Rahmen der Jahresmitgliederversammlung des Waldbesitzerverbandes Rheinland-Pfalz die **„Untersuchung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Organisation und Struktur der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz“** vor. Der Vortragende erörtert den anwesenden Waldbesitzern die Hauptergebnisse der Organisations-Analyse sowie seine Konzeption zur Neugestaltung der LFV.

Eine Berichterstattung über den Vortrag erfolgt anschließend im Organ des Waldbesitzerverbandes („Der Waldbesitzer“, 01/93). Der Bericht zitiert den Minister des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, dessen erklärtes Ziel es sei, nach der Anhörung der Interessenverbände die Weiterentwicklung der Organisation der LFV noch im laufenden Jahr 1993 zum Abschluß zu bringen, damit in die Verwaltung schnellstmöglich wieder „Ruhe“ einkehre. Dazu werde Mitte März bis Anfang April eine Expertenrunde aus Forstwissenschaftlern angehört und weiter mit den betroffenen Besitzervertretungen gesprochen.

Analytisch bedeutsam ist der Sachverhalt, dass sowohl vom Staatssekretär als auch vom Minister den Interessenverbänden eine Anhörung eingeräumt wird. Der Minister erwähnt zudem noch die Anhörung einer Expertenrunde, bevor eine politische Entscheidung über die Reorganisation getroffen werde. Dieses Verhalten von staatlicher Seite wird im folgenden eingehender analysiert.

Am 12.02.93 findet auf Einladung des Ministers für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten eine **Anhörung zum Treuhand-Gutachten** statt. Anzuhörende Akteure sind:

- Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz
- Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz
- Waldbesitzerverband für Rheinland-Pfalz
- Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz
- Hauptpersonalrat Forsten beim Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten
- Bund Deutscher Forstleute -Landesverband Rheinland-Pfalz-
- Gewerkschaft Gartenbau, Land- u. Forstwirtschaft,
- Landesfachgruppe Forstbeamte u. -angestellte Rheinland-Pfalz
- Arbeitsgemeinschaft Naturnahe Waldwirtschaft (ANW), Landesgruppe Rheinland-Pfalz

Der Minister erklärt, dass in Rheinland-Pfalz – bei einem Anteil des Körperschafts- und Privatwaldes von 70% – nicht nur forstpolitische und waldbauliche Ziele, sondern auch forstorganisatorische Überlegungen ausschließlich mit den Waldbesitzern und in aktiver Kooperation erfolgreich umzusetzen sind. Bis zur Sommerpause 1993 will der Minister eine Konzeption seines Ressorts für die künftige Forstorganisation vorlegen. Bis zum Jahresende '93 sollen die parlamentarischen Beratungen abgeschlossen sein.

• **Stellungnahme des GStB**

Der GStB charakterisiert die derzeitige Ausgangslage dahingehend, dass unter veränderten Rahmenbedingungen eine tiefe Kluft zwischen den vorgegebenen forstgesetzlichen Standarts der Waldbewirtschaftung und der tatsächlichen wirtschaftlichen Lage vieler Forstbetriebe entstanden sei. Das derzeitige Landesforstgesetz regle u.a. auch die Organisationsformen der gemeindlichen Waldbewirtschaftung. Jedoch sei es unsolidarisch, einerseits ungeachtet der Ertragslage der Forstbetriebe die Bewirtschaftung des Waldes vorzuschreiben, und andererseits den Wald mit seinen vielfältigen positiven Leistungen der gesamten Bevölkerung zugänglich zu halten.

Der GStB sieht aus kommunaler Sicht einen Handlungsbedarf in drei Richtungen: den kommunalen Waldbesitzern sei durch Lockerung des Landesforstgesetzes eine größere Freiheit bezüglich Organisation und Intensität der Waldbewirtschaftung einzuräumen. Eine Trennung von Politik und Wirtschaft sei für klassisch betriebliche Bereiche (wie Holzvermarktung, Waldarbeit) auf Landesebene anzustreben. Betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte seien in den Forstbetrieben verstärkt zu berücksichtigen.

Der GStB beurteilt das Gutachten der Mittelrheinischen Treuhand in seiner Gesamtheit als nicht den Fragestellungen der kommunalen Waldbesitzer entsprechend vollständig. Es fehlten Kriterien, welche die Vorteilhaftigkeit gegenüber dem derzeitigen Organisationsmodell belegen und für einen im Gutachten beschriebenen radikalen Umbruch der Organisation sprächen. Dennoch seien einzelne Komponenten des Gutachtens zukunftsfähig und sollten umgesetzt werden.

Der GStB hält zunächst Weiterentwicklungen der derzeitigen Forstorganisation innerhalb des bestehenden Rahmens für naheliegend. Hierzu gehören eine den örtlichen Verhältnissen angepasste Vergrößerung von Forstämtern und Forstrevieren, eine verstärkte Funktionalisierung und eine vertikale Verlagerung von Aufgaben nach unten.

- **Stellungnahme des Waldbesitzerverbandes Rheinland-Pfalz:**

Der Waldbesitzerverband stimmt dem Treuhand-Gutachten in den Grundzügen zur Konzeption zu. Die vorgeschlagene Trennung von Hoheit und Betrieb schaffe klare Zuständigkeiten. Die vorgeschlagene Unternehmensform als rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts nach §26 wird als sinnvoll erachtet. Ergänzend zum Gutachten regt der Waldbesitzerverband weitere organisatorische Verbesserungen an.

- **Stellungnahme der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz:**

Die Landwirtschaftskammer äußert sich nicht explizit zum Treuhand-Gutachten. Vielmehr schildert die LWK ihre Standpunkte zur Verbesserung der Privatwaldberatung und Betreuung in Rheinland-Pfalz. Die LWK erörtert organisatorische Fragen allein unter dem Gesichtspunkt einer verbesserten Privatwaldberatung und -betreuung. Hierzu wird ein Modell der besitzfunktionalisierten Privatwaldbetreuung vorgeschlagen.

- **Stellungnahme des Hauptpersonalrates Forsten** beim Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten

Der HPR stellt zunächst fest, dass während der laufenden Untersuchung der Mittelrheinischen Treuhand sich ein politischer Wechsel in der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vollzogen hat. Die neue politische Zielvorgabe räume dem ökologischen Nutzen und den Sozialfunktionen eine große Bedeutung ein. Die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Rudolf Scharping vom 05.06.91 stellt die naturgemäße, ökologisch orientierte Forstwirtschaft als Leitbild der neuen Landesregierung vor.

Den analytischen Teil des Treuhand-Gutachtens bewertet der HPR ausgesprochen positiv. Viele Feststellungen seien für den HPR nicht neu, z.B. die Bewährtheit des Gemeinschaftsforstamtes oder die dauerhafte Überlastung der unteren Ebene der LFV. Allerdings zerschlage die vorgeschlagene Konzeption des Gutachtens die bisherige Staatsforstverwaltung völlig. Der HPR will die Forstverwaltung nicht in Profitcentern auf die reine Holzproduktion reduziert sehen. Die Sicherung aller Waldfunktionen werde innerhalb der Struktur von Bezirksregierungen und Ministerium gut erfüllt.

Der HPR resümiert, dass der Effekt der Treuhand-Konzeption nicht einschätzbar sei. Krisenzeiten seien schlechte Zeiten für Experimente, daher sollten die Vorteile der betriebswirtschaftlich ausgerichteten Konzeption so weit wie möglich in die bestehende Forstorganisation eingebaut werden.

- **Stellungnahme des Bundes Deutscher Forstleute**, Landesverband Rheinland-Pfalz

Aus Sicht des BDF sind im analytischen Teil des Treuhand-Gutachtens wertvolle Feststellungen enthalten, z.B. die Bewährtheit des Gemeinschaftsforstamtes als bürgernahe und flächendeckende Verwaltung oder die dauerhafte Überlastung der unteren Ebene der LFV.

In einer Wertung kritisiert der BDF das Treuhand-Gutachten stark. So sei das Gutachten und insbesondere die Konzeption nicht brauchbar und unrealistisch, da ein konkretes und durchgerechnetes, operationales Modell fehle. Die Umsetzung des Gutachtens würde mehr Personal und Geld erfordern als die derzeitige Organisation. Die Ausgliederung der Hoheitsverwaltung aus der Forstverwaltung wäre ein Rückschritt in die 60er Jahre und würde weder eine Effizienzsteigerung noch eine Kostenersparnis bewirken.

Der BDF nennt Ansätze und Vorschläge zur Verbesserung der Forstorganisation, so z.B. die Erhaltung des Gemeinschaftsforstamtes, die Notwendigkeit eigener forstlicher Fachabteilungen (Forstdirektionen) bei den Bezirksregierungen sowie die Überprüfung der Aufgaben der Forstämter.

Bemerkenswert ist, dass der BDF im Rahmen seiner Stellungnahme eine kurze politische Analyse zur Entstehung des Treuhand-Gutachtens anstellt. Ausgangspunkt für die Beauftragung der Mittelrheinischen Treuhand sei demnach ein forstverwaltungs-internes Konzept zur Verbesserung der bestehenden Organisation auf Forstamtsebene gewesen. Zusätzlich zu dieser internen Konzeption sollte auf Wunsch der Minister Ziegler und später Dr. Langen eine unabhängige Institution Schwachpunkte der Organisation aufdecken. Weitere politische Antriebe für eine solche Untersuchung hätten in der schon traditionell geäußerten Unzufriedenheit des Waldbesitzerverbandes Rheinland-Pfalz mit der bestehenden LFV sowie vor allem in der seitens der Kommunen beklagten

schlechten betriebswirtschaftlichen Situation der kommunalen Forstbetriebe bestanden. Zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe für das Gutachten hätten die massive Forderung der Gemeinden nach Erlaß der Betriebskostenbeiträge sowie entsprechende politische Zusagen im Raum gestanden. Letztlich zeige das Gutachten für diese Problem keine Lösungswege.

- **Stellungnahme der Gewerkschaft Gartenbau, Land- u. Forstwirtschaft,** Landesfachgruppe Forstbeamte und -angestellte Rheinland-Pfalz

Die GGLF attestiert der LFV und dem Modell Gemeinschaftsforstamt eine gute Funktion, welche ihre Leistungsfähigkeit insbesondere bei der aktuellen Bewältigung der Windwurfkatastrophe bewiesen hätten.

Der Wald müsse als funktionierendes Ökosystem erhalten bleiben, was nur durch die Verwirklichung der Grundsätze der naturgemäßen Waldwirtschaft zu erreichen sei. Die Umsetzung des Treuhand-Gutachtens lasse keinen Raum für die ziele naturgemäßer Waldwirtschaft, sondern beeinträchtige sogar das forstliche Gebot der Nachhaltigkeit. Die Mittelrheinische Treuhand habe sich bei ihrer Effizienz-Untersuchung nur auf die Nutzfunktionen beschränkt und die Sozialfunktionen des Waldes nicht miteinbezogen.

Die Ziele der EG-Agrarpolitik (Flächenstillegungs- und Aufforstungsprogramme) seien nicht erfaßt und bewertet worden. Dadurch anfallende zusätzliche Aufgaben könnten nicht mit verringertem Personal bewältigt werden.

- **Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft Naturnahe Waldwirtschaft** (ANW), Landesgruppe Rheinland-Pfalz

Die ANW schickt voraus, dass sie sich nicht als ein Verband zur Vertretung besitz- und berufsständischer Interessen versteht, sondern als ein Zusammenschluß Gleichgesinnter zur Durchsetzung der Ziele naturgemäßer Waldwirtschaft.

Die ANW begrüßt den Versuch des Gutachtens, den Ist-Zustand der LFV auf seine Effizienz und Wirtschaftlichkeit hin zu analysieren und daraus eine Konzeption zu entwickeln. Sie vermisst allerdings den Bezug zwischen der Analyse der derzeitigen Organisationsstruktur und den Vorschlägen für eine neue Organisation. Insbesondere fehle ein Vergleich der Effizienz und Wirtschaftlichkeit von Ist-Zustand und vorgeschlagenem Soll-Zustand.

Laut ANW solle das eigentliche Ziel der Reorganisation darin bestehen, die angestrebte landesweite naturnahe Waldwirtschaft möglichst effizient und wirtschaftlich umzusetzen. Sie schlägt vor, den informativen Inhalt des Gutachtens zu nutzen, um die übergeordnete Frage der Organisationsform zu beantworten.

- **Stellungnahme der LFV**

Die LFV stellt fest, es sei das Generalziel der Untersuchung, Erkenntnisse bezüglich einer Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Organisation zu gewinnen.

Das im Rahmen dieser Anhörung bekanntgewordene breite Meinungsspektrum versetze die Landesregierung nunmehr in die Lage, ihren Meinungsbildungsprozess durch Einbeziehung und Würdigung der Stellungnahmen fortzusetzen. Von vornherein sei es für die LFV eine Selbstverständlichkeit, dass Veränderungen im organisatorischen Bereich nur in Abstimmung mit allen Waldbesitzarten erfolgen.

Insofern ergebe sich für die LFV eine im Vergleich zu den anderen Akteuren abweichende Situation. Die LFV könne zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mit einer Stellungnahme, geschweige denn mit einem Konzept zur Weiterentwicklung der Forstorganisation aufwarten. Anderenfalls sähe sie sich mit den Vorwürfen konfrontiert, anstelle einer zugesagten konzertierten und koordinierten Vorgehensweise einer unabgestimmten Organisationsrichtlinie zu folgen.

Folgendes weitere Vorgehen ist vorgesehen: wegen des noch bestehenden Klärungsbedarfs in mehreren Fragen von hoher Organisationsrelevanz soll voraussichtlich im April ein Expertenkolloquium stattfinden. Dabei werde forstlicher und nichtforstlicher externer Sachverstand zu Rate gezogen, um Problemfelder zu beantworten, wie z.B.

- Möglichkeiten zur Bewertung von Infrastrukturleistungen,
- das organisatorische Verhältnis von hoheitlichen und betrieblichen Funktionen,
- Fragen der Buchführung und der Bewertung des stehenden Holzvorrates,
- Methoden zur Bestimmung der Beförsterungskosten im Kommunalwald.

Sobald die verschiedenen Waldbesitzergruppen ihre Meinungsbildung endgültig abgeschlossen haben, werde die LFV Besprechungen mit deren Gremien führen. Von besonderem Gewicht sei die Tatsache, dass in Rheinland-Pfalz sich mehr als die Hälfte des Waldes im Eigentum der Kommunen befindet. Nach Möglichkeit solle dann noch vor der Sommerpause ein erster Regierungsentwurf vorgelegt werden. Entsprechend der heutigen Terminplanung seien noch im laufenden Jahr '93 eine abschließende politische Entscheidung und die Erarbeitung einer verbindlichen und umsetzbaren Organisationsrichtlinie vorgesehen.

(Hinweis: die o.g. Zusammenfassung der Stellungnahmen entstammt den „Vorstellungen zur zukünftigen Forstorganisation in Rheinland-Pfalz“, welche vom Forstreferenten des GStB Dr. Schaefer erstellt und als Beilage zu „Gemeinde und Stadt 03/93“ veröffentlicht wurden).

Analyse der Stellungnahmen

Von den berufsvertretenden Verbänden BDF und GGLF sowie vom Hauptpersonalrat Forsten wird das Modell des Gemeinschaftsforstamtes verteidigt. Von BDF und HPR wird der analytische Teil des Gutachtens, die Analyse der Ist-Zustandes, teilweise zustimmend beurteilt. Die anschließend vorgeschlagene Konzeption des Treuhand-Gutachtens wird allerdings abgelehnt.

Tendenziell positiv wird das Gutachten vom Waldbesitzerverband beurteilt. Sämtliche angehörten Verbände nutzen die Stellungnahme zum Treuhand-Gutachten als Forum, um eigene Interessen zu artikulieren.

Politische Bedeutung des Treuhand-Gutachtens

Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse bedeutsam sind die Aussagen von staatlicher Seite. Signifikant ist die Zusage von staatlicher Seite, die Verbände an forstverwaltungs-internen organisatorischen Entscheidungen partizipieren lassen zu werden. Sowohl seitens des Ministers als auch seitens der LFV wird versichert, dass Veränderungen im organisatorischen Bereich nur in Abstimmung mit allen Waldbesitzarten erfolgen. Die Partizipation der Verbände hält die LFV gar für eine Selbstverständlichkeit.

Ebenfalls signifikant sind die Aussagen von staatlicher Seite darüber, welche Bedeutung dem Treuhand -Gutachten im Reorganisations-Prozess zukommt. Die LFV sagt aus, zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch kein Konzept zur Reorganisation vorstellen zu können, da sie hinsichtlich ihrer Reorganisation eine zugesagte konzertierte und koordinierte Vorgehensweise verfolge.

In diesem Kontext ist auch die Aussage des Staatssekretärs des MLWF zu analysieren, wonach seitens des Ministeriums ein fundiertes Konzept erst nach einer verwaltungsinternen Bewertung der Ergebnisse des Treuhand-Gutachtens und nach einer Anhörung aller berührten Interessengruppen vorgestellt werde. Die Basis bleibe das Modell des Gemeinschaftsforstamtes, das der Staatssekretär als erfolgreiches Kooperationsmodell bezeichnete (AFZ 02/1993).

Diese Aussagen von staatlicher Seite können als ein Versuch interpretiert werden, die Bedeutung des Treuhand-Gutachtens herunterzuspielen. Indem verdeutlicht wird, das Gutachten sei nur ein Element im „Meinungsbildungsprozess“, wird implizit ausgesagt, dass die Konzeption des Treuhand-Gutachtens nicht unverändert von der LFV übernommen wird. Diese Interpretation als Abschwächungsversuch wird unterstützt durch die gleichzeitig getroffene Aussage, das Gemeinschaftsforstamt bleibe das gültige Modell.

Mit der Zusicherung, die Konzeption des Treuhand-Gutachtens nicht automatisch zu übernehmen, entspricht die LFV der Forderung all jener Akteure, welche sich dafür aussprechen, den analytischen Teil des Gutachtens als Grundlage für eine eigenständige Konzeption zu nutzen.

Die beiden im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse befundenen Elemente – Zusage der Partizipation an die Verbände sowie die Abschwächung der Bedeutung des Gutachtens durch Charakterisierung als nur einen Einflußfaktor – weisen daraufhin, dass das Treuhand-Gutachten im politischen Prozess der Forstverwaltungsreform, präziser: in der Thematisierungsphase, eben gerade doch eine gewichtige Rolle spielt. Alle am Reformprozess beteiligten Akteure *müssen* sich in dieser Phase gezwungenermaßen mit den Inhalten des Treuhand-Gutachtens auseinandersetzen.

Auch der Forstreferent des GStB hält in einem zwei Jahre später erscheinenden Artikel fest, dass sich im Zuge der Meinungsbildung herausstellte, dass ein radikaler Organisationsumbruch entsprechend dem Treuhand-Gutachten bei den Entscheidungsträgern keine Akzeptanz fand. In der Folge kreisten die Diskussionen daher zwangsläufig um Weiterentwicklungsmöglichkeiten der derzeitigen Forstorganisation innerhalb des bestehenden Rahmens. (Quelle: GStB 8/95)

Wie bereits aufgezeigt, ist im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse zu differenzieren zwischen den Reaktionen der nichtstaatlichen Akteure (Verbände) und den Reaktionen von staatlicher Seite (LFV). Hinsichtlich der Reaktionen der LFV auf das Treuhand-Gutachten ist festzustellen, dass sich die LFV im Rahmen der Anhörung im Februar '93 eines inhaltlichen Kommentars enthält und stattdessen das weitere Vorgehen beschreibt.

Es ist davon auszugehen, dass innerhalb der LFV bereits mit der Auftragsvergabe Ende 1990 und der folgenden Durchführung der Organisations-Untersuchung das Bewußtsein herrschte, dass tatsächlich eine Organisations-Änderung stattfinden würde. Nach Fertigstellung des Treuhand-Gutachtens stellt die LFV nun fest, dass in mehreren Fragen von hoher Organisationsrelevanz noch Klärungsbedarf besteht. Zur Klärung soll im Rahmen eines Expertenkolloquiums forstlicher und nichtforstlicher externer Sachverständige zu Rate gezogen werden.

Die geplante Veranstaltung einer Experten-Anhörung ist als Hinweis darauf zu sehen, dass der just zuvor (in Form der Mittelrheinischen Treuhand GmbH) zu Rate gezogene Sachverständige nicht die erhofften Ergebnisse brachte bzw. dass die LFV selbst auch nicht mit der Konzeption der Treuhand-Gutachter übereinstimmte. Die Inanspruchnahme der Ressource 'Wissenschaft' kann dazu dienen, die Ergebnisse der Treuhand-Konzeption zu korrigieren, da von den Experten solche Problemfelder erörtern sollen, für die noch Klärungsbedarf bestehe, die also nicht im Treuhand-Gutachten beantwortet wurden.

In diesem Kontext kommt den oben befundenen politischen Elementen der Thematisierungsphase – die Zusage der Partizipation an die Verbände sowie die Abschwächung der Bedeutung des Gutachtens durch Charakterisierung als nur einen Einflußfaktor – eine weitere Bedeutung zu: indem seitens der LFV auf die Berücksichtigung der Verbände verwiesen wird, welche die Konzeption des Treuhand-Gutachtens teilweise nicht annehmen, hat so auch die LFV eine

Legitimation, die nicht genehme Konzeption des Gutachtens zu verwerfen. Innerhalb dieser Erklärung hätte die LFV die Verbände teilweise instrumentalisiert.

5.1.3 Weitere Ereignisse in der Reform-Diskussion

In den vorangestellten Kapiteln wurde das Erscheinen des Treuhand-Gutachtens im Juli '92 sowie die Reaktionen auf das Gutachten in Form der Anhörungen im Frühjahr '93 dargestellt. Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Analyse stellen diese Ereignisse bereits maßgebliche Bestandteile der Thematisierungsphase im Rahmen des Reformprozesses der LFV dar, in welcher die Akteure ihr spezifisches Interesse an einer neu zu gestaltenden Forstverwaltung artikulieren. Im folgenden soll auf weitere analytisch relevante Ereignisse der Thematisierungsphase (1991-1994) eingegangen werden.

~

Im Herbst 1991 findet ein Gespräch zwischen dem Vorsitzenden des Waldbesitzerverbandes Rheinland-Pfalz und dem Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten statt.

Der Vorsitzende des Waldbesitzerverbandes Rheinland-Pfalz merkt an, dass in der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP von 1991 ausgesagt werde, der ökologische Nutzen und die Sozialfunktion des Waldes habe Vorrang vor den Gesichtspunkten des Waldertrages. Hierauf antwortet der Minister, die gesellschaftliche Bewertung der Waldfunktionen habe sich deutlich gewandelt, und die Bevölkerung sehe den Wald zunehmend als Erholungsraum. Dennoch habe der Wald seinen Wert als Rohstofflieferant nicht verloren und bleibe ein Wirtschaftsbetrieb. Der Minister stellt fest, dass es in der Forstpolitik des MLWF nicht darum gehe, die Waldbesitzer in ihrer Forstwirtschaft zu beschneiden. Er wendet sich gegen die Argumentation, Forstwirtschaft und Waldbesitzer könnten intakte Umwelt, Schutz der Arten, beste Erholungsmöglichkeiten gewissermaßen zum Nulltarif garantieren und gleichzeitig für eine Gesundung des kranken Waldes sorgen. (Quelle: Der Waldbesitzer 4/91, S.3).

~

Am 14.10.91 findet das **3. Waldsymposium in Bingen** zum Thema „Grundsätze der zukünftigen Forstpolitik in Rheinland-Pfalz“ statt. Der Vorsitzende des Gemeinde- und Städtebundes Rheinland-Pfalz äußert sich zu den „Erwartungen der kommunalen Waldbesitzer an die zukünftige Forstpolitik“. Der Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten referiert über „Grundsätze der zukünftigen Forstpolitik in Rheinland-Pfalz“. (Quelle: AFZ 13/92).

Der Vorsitzende des GStB zitiert zunächst widerum die Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP, nach der es das Ziel der rheinland-pfälzischen Forstpolitik sei, dem ökologischen Nutzen und den Sozialfunktionen des Waldes Vorrang vor Gesichtspunkten des Waldertrages einzuräumen. Hierzu merkt er an, dass die multifunktionale Rolle des Waldes nur dann gewährleistet werden könne, wenn die Waldbesitzer ihren Wald weiterhin unter angemessenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bewirtschaften könnten.

Der GStB stellt vier Forderungen an Landtag und Landesregierungen: zum ersten fordert der GStB hinsichtlich der Neuartigen Waldschäden, dass die Kosten für Bodenschutzkalkungen zu 100% gefördert werden. Darüber hinaus werden Ausgleichsregelungen für wirtschaftliche Verluste aufgrund der Neuartigen Waldschäden gefordert. Zum zweiten fordert der GStB eine Projektförderung zum Aufbau eines naturnahen Waldes sowie eine finanzielle Aufstockung des Förderprogrammes für standort- und strukturschwache Gemeindewaldbetriebe. Die dritte Forderung lautet, die Kosten des Revierdienstes im Gemeindewald (die Betriebskostenbeiträge) zu senken. Viertens schlägt der GStB vor, ein Leistungsentgelt für die Infrastrukturleistungen des Waldes einzuführen.

Der Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten bestätigt, dass die neue Landesregierung in ihrer Forstpolitik einen Schwerpunkt auf den ökologischen Nutzen und die Sozialfunktionen des Waldes lege. Der Minister sieht hinsichtlich der Waldfunktionen einen Bedeutungswandel. Er folgert, dass Forstwirtschaft zukünftig nur dann eine Chance habe, die gestaltende Kraft im Wald zu bleiben, wenn die geänderten Bedürfnisse der Gesellschaft ernstgenommen und als Chance betrachtet würden, den Wald dauerhaft zu erhalten.

Der Minister stellt fest, dass die Forstpolitik der Landesregierung, die einen Schwerpunkt beim ökologischen Nutzen und den Sozialfunktionen anstrebe, nur dann erfolgreich sein könne, wenn sie auch die berechtigten Belange der Waldbesitzer und Mitarbeiter im Auge behalte und die Kooperation fördere.

Analytisch ist anhand der beiden dargestellten Ereignissen festzustellen, dass die forstpolitische Zielsetzung der Landesregierung, den ökologischen Nutzen und die Sozialfunktionen des Waldes stärker zu beachten, sowohl beim Waldbesitzerverband als auch beim GStB auf Mißtrauen stößt. Beide Akteure vertreten die Interessen des nichtstaatlichen Waldes. Der GStB fordert finanzielle Unterstützung für den Kommunal- und Gemeindewald.

Der Minister bestätigt die landespolitische Zielsetzung und verweist in beiden Fällen auf einen Wertewandel in der Bevölkerung. Darüber hinaus signalisiert er Verständnis für die Interessen des nichtstaatlichen Waldes. Analytisch sehr bedeutsam ist die Aussage des Ministers, dass die Forstpolitik der Landesregierung nur in Kooperation mit den nichtstaatlichen Waldbesitzern *erfolgreich* sein könne. Diese Auffassung äußert der Minister wiederholt – so auch im Rahmen der späteren Anhörung der Verbände zum treuhand-Gutachten. Analytisch lässt sich

diese Aussage dahingehend interpretieren, dass indem der Minister den Erfolg der forstpolitischen Vorgaben der Landesregierung von der Kooperation mit den Verbänden abhängig macht, er damit eine sachlich begründete Notwendigkeit zur Partizipation statuiert.

~

Im Herbst 1993 findet eine **Großveranstaltung der GGLF** zum Thema „Organisationsänderung der LFV Rheinland-Pfalz“ in Saarburg statt. Angereist sind ca. 500 Forstleute, welche seit der Veröffentlichung des Brod-Gutachtens beunruhigt seien und sich vom anwesenden Minister des ML Informationen über die zukünftige Organisation der Landesforstverwaltung erhofften. Die Veranstaltung ist laut GGLF die erste Gelegenheit für die breite Basis, sich über die bis dato gediehenen Überlegungen des MLWF zu informieren.

~

Am 13.12.1993 findet eine **Mitgliederversammlung des Waldbesitzerverbandes** Rheinland-Pfalz statt. Der Vorsitzende des Waldbesitzerverbandes stellt fest, die Vorrangigkeit, welche die Politik den Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes gegenüber der Wirtschaftsfunktion eingeräumt hat, bleibe solange eine Sprachhülle, solange die Waldbesitzer dafür kein angemessenes Entgelt erhalten würden.

Der Vorsitzende stellt weiter fest, dass auch im Staats- und Gemeindewald der Druck zur Kostensenkung steige, obwohl deren Defizite aus der öffentlichen Hand gedeckt würden. Dagegen seien die privaten Waldbesitzer ohnehin gezwungen, ihren Aufwand den veränderten Ertragsverhältnissen anzupassen. Die Waldbesitzer selbst können ihrerseits zunächst die innerbetrieblichen Rationalisierungsmaßnahmen ausschöpfen (z.B. durch Extensivierung von ertragsschwachen Standorten oder durch stärkere biologische Automation). Doch ist es laut dem Vorsitzenden darüber hinaus nötig, die äußeren Rahmenbedingungen für die Forstwirtschaft zu verbessern. Nötig sei eine Steigerung des Holzabsatzes und des Holzpreises.

Seitens des Waldbesitzerverbandes wird eine Senkung der Betriebsverwaltungskosten (Beförsterungskosten) gefordert. Hier sieht der Vorsitzende zwei Wege: eine bereits mehrfach geforderte Lösung bestehe in der Kostenübernahme durch das Land. Die dadurch für das Land entstehenden Mindereinnahmen von 30 Mill. DM ließen diese Möglichkeit allerdings realisierbar erscheinen. Ein zweiter Weg bestehe in einer „Lockerung“ des Landeswaldgesetzes. Hier müsse eine Vergütung des Revierdienstes durch Gebührensätze möglich gemacht werden. Darüber hinaus fordert der Vorsitzende eine Verbesserung der Beratungsstrukturen für den Privatwald.

Der Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten stellt fest, dass die LFV in ihrer Aufgabenwahrnehmung für den Privatwald, für den Körperschaftswald und im Staatswald gut funktioniere. Das Erfordernis einer Reform ergebe sich am wenigsten aus forstverwaltungs-internen Gründen, sondern durch von außen kommende Ereignisse. Eine Trennung von Hoheit und Betrieb lehnt der Minister ab.

Kritik am Gemeinschaftsforstamt aus juristischer Perspektive

Ein weiteres Element in der Thematisierungsphase des Reformprozesses der LFV ist die Kritik am Gemeinschaftsforstamt aus juristischer Perspektive. Im Januar 94 veröffentlicht Thomas GIESEN im Holz-Zentralblatt einen kritischen Bericht über „das Gemeinschaftsforstamt auf dem juristischen Prüfstand“. (Holz-Zentralblatt 2-3/94).

GIESEN erörtert am Beispiel der LFV Rheinland-Pfalz die grundsätzliche Problematik, welche sich aus der Aufgabenkummulation im Rahmen des Gemeinschaftsforstamtes ergebe, da hier die Forstaufsicht, Bewirtschaftung des Staatswaldes, Mitbewirtschaftung des Kommunalwaldes und Betreuung des Privatwaldes zusammengefaßt seien.

GIESEN stellt fest, die Organisationsvorschriften des Landesforstgesetzes würden vielfältig gegen höherrangiges recht verstoßen. Des weiteren diskutiert er die Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Beamten in er Forstverwaltung. Unter dem Aspekt, dass die Berufung in das Beamtenverhältnis nur zur Wahrnehmung hoheitsrechtlicher Aufgaben zulässig sei, dass aber Forstamtsleiter auch diensteistend tätig seien, folgert Gießen, dass der Beamtenstatus in der LFV einen Formenmißbrauch darstelle.

GIESEN bemängelt eine fehlende Aufsicht im Staatswald, da die Kontrolle des Staatsforstbetriebes nur eine Selbstkontrolle sei. Eine Organisationsform, welche die Inkompatibilität von fiskalischer Marktteilnahme und Aufsichtsfunktion nicht einhalte, setze sich dem Verdacht der Voreingenommenheit gegenüber dem Mitbewerber aus. Die Funktionenvermischung bedeute einen Verstoß gegen die Regeln des lautereren Wettbewerbs.

Als Reaktion auf die Kritikpunkte von forstwissenschaftlicher Seite veröffentlichen WAGNER und VOLZ eine kritische Betrachtung zu GIESENs Ausführungen. (Holz-Zentralblatt 36/94). Sie stellen fest, dass Giesen als Prüfungsmaßstab die einfachgesetzliche Vorschrift des §2 Abs.2 BRRG heranziehe. Die Wahl dieses Prüfungsmaßstabes sei falsch und durch die von GIESEN genannten Fundstellen nicht belegt.

WAGNER und VOLZ verteidigen die Bündelung hoheitsrechtlicher und sonstiger Aufgaben im Einheitsforstamt mit dem Hinweis auf die für Süddeutschland typische Gemengelage aller Waldeigentumsarten und die daher notwendigerweise abzustimmende Planung. Die Autoren argumentieren, die Einheitsforstämter hätten gerade durch die Verbindung von Forstaufsicht, Betreuung und finanzieller Förderung den Charakter einer Forstpolizei weitgehend verloren.

Aus analytischer Sicht ist festzuhalten, dass die von Giesen herangezogene rechtsstaatliche Schwäche des Gemeinschaftsforstamtes ein wichtiger Kritikpunkt der Gegner des Einheitsforstamtes ist. Im Ergebnis können sich die Gegner des Gemeinschaftsforstamtes in Rheinland-Pfalz jedoch nicht durchsetzen. Seitens der LFV sowie seitens der politischen Ebene wird eine Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes festgelegt (siehe folgendes Kap. 5.1.4).

5.1.4 Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform (09/94)

In den vorangestellten Kapiteln wurden drei wesentliche Elemente erörtert, welche die **Thematisierungsphase** im Rahmen des Reformprozesses der LFV beeinflusst haben. Dies waren die Entwicklung des Treuhand-Gutachtens sowie die Reaktionen hierauf; eine parallel verlaufende Diskussion über die zukünftige Forstpolitik in Rheinland-Pfalz, wobei auch die privaten Waldbesitzer versuchen, hinsichtlich der neu zu gestaltenden Forstverwaltung ihre Interessen einzubringen; schließlich kam noch die Kritik am Gemeinschaftsforstamt aus juristischer Sicht (GIESEN) hinzu.

Die im Zeitraum 1990 – 1993 anhaltende Diskussion über die kommende Reorganisation sorgte nach Ansicht des Ministers für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten innerhalb der LFV für Unruhe. Seitens des Ministers wurde zu Beginn des Jahres 1993 die Absicht bekräftigt, dass die parlamentarischen Beratungen zur Reorganisation der LFV bis zum Jahresende '93 abgeschlossen sein sollten. Doch erst im September 1994 verständigen sich die rheinland-pfälzischen Koalitionsfraktionen auf „**Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform**“. Diese werden am 19.09.94 in einem sechsseitigen Papier veröffentlicht.

Ziel der Forstverwaltungsreform ist laut den Eckpunkten, die Leistungsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu stärken und ihre Organisation an geänderte Aufgaben anzupassen. Grundsätzlich soll die Forstverwaltung als einheitliche Verwaltung mit Hoheits-, Dienstleistungs- und Produktionsaufgaben fortgeführt werden. Das System des Gemeinschaftsforstamtes soll erhalten bleiben.

Folgende **sechs Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform** werden vereinbart:

1. Aus der Forstabteilung des **Ministeriums** für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten sollen die EDV-Bereiche ausgegliedert und künftig bei der Forstlichen Versuchsanstalt in Trippstadt (FVA) in eine EDV-Betriebszentrale eingegliedert werden.
2. Die **Forstdirektionen** in Koblenz, Neustadt und Trier sollen erhalten bleiben. Allerdings soll der Aufgabenbereich „Forsteinrichtung“ (bisher durch die Bezirksregierungen Koblenz und Neustadt wahrgenommen) zu einer Einrichtung zusammengefaßt werden, die organisatorisch an die LFVA Trippstadt angebunden ist. Der Aufgabenbereich „Waldarbeiter-Entlohnung“ (bisher von den Bezirksregierungen Koblenz, Neustadt und Trier wahrgenommen) soll künftig zentral von Koblenz erfüllt werden.
3. Die Zahl der **Forstämter** soll um 18 von derzeit 106 auf 88 verringert werden. Im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz sollen zehn [allerdings sind erst 8 genannt], im Regierungsbezirk Koblenz fünf und im Regierungsbezirk Trier drei Forstämter entfallen.
4. Auf der Grundlage der Neuabgrenzung der Forstämter sollen Vorschläge zur Neuabgrenzung auch der **Forstreviere** entwickelt werden.
5. „Aus der Organisationsänderung ergeben sich personelle Konsequenzen“. Die Koalitionsfraktionen vereinbaren die Vorgabe, dass auf allen drei Verwaltungsebenen von jeweils rund 10% Personaleinsparung ausgegangen wird. Dies entspricht einer Einsparung von drei Stellen im Ministerium, 25 bis 30 Stellen auf der mittleren Ebene und rund 100 Stellen auf Forstamtsebene. Die Stelleneinsparungen sollen sozialverträglich auf der Basis von „kW-Vermerken“ erfolgen.
6. Die Reform soll 1995 eingeleitet werden und nach ca. 5 Jahren abgeschlossen sein.

Die Koalitionsfraktionen haben den Minister des MLWF damit beauftragt, die Vorgaben in einen Gesamtentwurf zur Forstorganisation einzuarbeiten und noch offene Einzelfragen einzuarbeiten. Nach dem Beschluß des Ministerrates über die Reform soll mit der Umsetzung begonnen werden.

Analyse der Eckpunkte

Inhaltlich werden in den Eckpunkten wesentliche Punkte festgelegt: ein Bekenntnis, dass am Gemeinschaftsforstamt grundsätzlich festgehalten werde, erfolgt nicht erst in den 6 Punkten, sondern bereits in der Einleitung. Dieser Umstand ist als Reaktion auf Treuhand-Gutachten sowie auf die Giesen-Kritik zu interpretieren, welche andere Organisationsform empfehlen.

Unter Punkt 2 der Eckpunkte ist der Erhalt der Forstdirektionen vorgesehen. Lediglich eine Änderung der Zuständigkeiten für bestimmte Aufgabenfelder ist geplant (Hinweis: diese Planung wird jedoch in den folgenden Jahren im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform geändert).

Unter Punkt 3 ist die Schließung von 18 Forstämtern vorgesehen. Die Eckpunkte nennen bereits die Forstämter. Dies ist als Hinweis darauf zu sehen, dass bereits im Vorfeld auch in der LFV Überlegungen angestellt worden sind, welche Forstämter potentiell aufgelöst werden könnten.

Analytisch bedeutsam ist, dass im Fall der vereinbarten Eckpunkte die politische Ebene (die Fraktionsparteien) unmittelbar – nicht im Rahmen einer allgemeinen Vorgabe an alle Verwaltungen – über organisatorische Fragen der LFV entscheidet. Auch die politische Vorgabe einer Personal-Einsparquote von 10% erfolgt speziell für die LFV.

Im Rahmen der Phasenabfolge des politischen Prozesses stellen die Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform einen ersten Akt der Politikformulierung im Reformprozess der LFV dar. Dieser Akt erfolgt zum aktuellen Zeitpunkt (noch) nicht im Rahmen einer übergeordneten allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Die Eckpunkte sind daher als **Reaktion** auf die vorhergehende Thematisierungsphase über die Neugestaltung ausschließlich der Forstverwaltung zu sehen.

Analytisch festzuhalten ist, dass seitens der LFV bereits seit mehr als einem Jahr (seit Beginn '93) eine Aussage bzw. eine Entscheidung der politischen Ebene zur künftigen Forstorganisation erwünscht wird. Dieser Umstand ist als Hinweis darauf zu sehen, dass die LFV – angesichts einer seit längerem andauernden Thematisierungsphase mit z.T. nicht gewollten Tendenzen – eine politische Entscheidung zur Untermauerung ihrer eigenen Reformplanung erreichen will. Durch die Vorgabe Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform seitens der politischen Ebene erhält die Führung der LFV die Zusage zur Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes. Im Gegenzug ist eine Personaleinsparquote von 10% zu erbringen. In den Eckpunkten wird für die festgelegten 10% Einsparquote keine rationale Herleitung dieser Zahl genannt.

5.1.5 Konzeption der Landesforstverwaltung zur Organisationsreform

Nachdem sich die Koalitionsfraktionen im September 1994 auf die Eckpunkte zur Organisationsreform der LFV verständigt hatten, wurden die Eckpunkte im Bereich der Bezirksregierungen mit den Betroffenen besprochen. Seitens der Bezirksregierungen wurden Stellungnahmen gegeben. Diese wurden von der Führungsebene der LFV hinsichtlich der Planung der Organisationsreform berücksichtigt.

Darüber hinaus beschäftigte sich am 09.06.1995 der Ausschuß für Umwelt und Forsten des Landtages Rheinland-Pfalz im Rahmen einer Anhörung mit den Vorstellungen des MUF zur Planung der Organisationsreform der LFV. Im Ergebnis entwickelte man im Juni-August 1995 seitens der LFV eine **Konzeption** für die Organisationsreform. Das 18-seitige Papier enthält 10 Punkte:

1. Reformziele und Organisationsgrundsätze

Folgende Reformziele werden angestrebt:

- eine Organisation, die so flexibel ist, dass sie sich an die Verhältnisse des sozio-ökonomischen Standortes anpassen und deren Entwicklung folgen kann,
- eine effiziente Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen.

Die Konzeption sieht vor, u.a. folgende Organisationsgrundsätze zu beachten:

- keine Trennung von Hoheit und Betrieb auf Forstamts-Ebene,
- Erhaltung und Stärkung des bewährten Gemeinschaftsforstamtes,
- Bürgernähe und Stärkung des ländlichen Raumes,
- Delegation, Deregulierung, Rationalisierung,
- Einbau privatwirtschaftlicher Strukturen in die LFV.
- sozialverträgliche Umsetzung von Organisationsmaßnahmen,
- Beteiligung der Waldbesitzer.

2. Aufbauorganisation der örtlichen Verwaltungsebene (Forstamts-Ebene)

Die Zahl der Forstämter wird von 106 auf 88 zurückgeführt. Entsprechend der Vorgabe der Eckpunkte sollen im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz zehn, [jetzt auch alle 10 genannt] im Regierungsbezirk Koblenz fünf und im Regierungsbezirk Trier drei Forstämter entfallen.

Auf Revierebene sind 85 bis 90 Forstreviere zur Auflösung vorgesehen. Im Regierungsbezirk Rheinhessen-Pfalz sollen 40, im Regierungsbezirk Koblenz 30 bis 35 und im Regierungsbezirk Trier 15 Forstreviere entfallen.

3. Ablauforganisation

Möglichkeiten der Deregulierung und der Delegation von Aufgaben auf jeweils nachgeordnete Verwaltungsebenen sollen genutzt werden, ebenso Möglichkeiten der Teilfunktionalisierung von Aufgaben auf der Forstrevier-Ebene .

4. Forstabteilungen (Forstdirektionen) bei den Bezirksregierungen

Die Forstdirektionen sollen in allen Bezirksregierungen in 5 Referaten organisiert sein. Bei den Forstdirektionen Koblenz und Rheinhessen-Pfalz soll zusätzlich ein 6. Referat „Forsteinrichtung“ beibehalten werden. Entgegen dem Auftrag der Koalitions-Eckpunkte wird von einer Konzentration der Forsteinrichtungsreferate abgesehen.

5. Neue Verfahren im Rahmen der Reform

Mit Inkrafttreten des Haushaltsjahres 1996/97 soll in der gesamten LFV die Budgetierung (Globalisierung) eingeführt werden. Parallel zur Budgetierung muß auf allen Ebenen der LFV in mehreren Schritten ein Controlling-System eingeführt werden.

6. Forstamt als Leistungszentrum

Durch Delegation und Budgetierung erhält das Forstamt eine größere Selbständigkeit und Eigenverantwortung.

7. Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnik (ZeBIT)

Die forstbetriebliche Datenverarbeitung soll in einem Zentrum für Benutzerservice und Informationstechnik (ZeBIT) in Emmelshausen konzentriert werden.

8. Stelle für Aus-und Fortbildung in Hachenburg

9. Auswirkungen auf den Personalbestand

Im Rahmen der Organisationsreform werden entsprechend den Koalitions-eckpunkten 128 Stellen eingespart (3 Stellen beim MUF, 25 auf der oberen Ebene und 100 Stellen auf der örtlichen Ebene).

10. Finanzielle Auswirkungen der Reformmaßnahmen

Einsparungen ergeben sich aus dem Abbau von 128 Stellen und 18 Forstämtern im Bereich der Personalausgaben und der Verwaltungsausgaben.

Analytisch ist festzuhalten, dass die Konzeption der LFV ihren bestehenden 3-stufigen Aufbau mit Ministerium, drei Forstdirektionen und einer reduzierten Zahl von Forstämtern bestätigt. Dieser Aufbau soll jedoch auf allen Ebenen verschlankt werden. Hinsichtlich der Ablauforganisation sieht das Konzept funktionale Neuerungen vor, durch welche die Mehrbelastung der Mitarbeiter aufgrund der zugesagten Stelleneinsparung aufgefangen werden soll.

5.1.6 Ministerrats-Beschluß zur Organisationsreform der Landesforstverwaltung

Am **03.07.95** wird im MUF eine „**Ministerratsvorlage** zur Konzeption für die Organisationsreform der Landesforstverwaltung“ verfaßt. Die Vorlage hat folgenden Inhalt:

A. Beschlußvorschlag

Der Ministerrat nimmt die Konzeption für die Organisationsreform der Landesforstverwaltung zustimmend zur Kenntnis. Die Ministerin für Umwelt und Forsten wird gebeten, die Reformmaßnahmen umzusetzen, dem Ministerrat bis Ende 1996 über den Stand der Realisierung der Organisationsreform der LFV zu berichten und bis Ende des Jahres 2000 einen Abschlußbericht zur Forstorganisationsreform vorzulegen.

B. Beschlußfassung

C. Beratungsstand und wesentlicher Inhalt der Konzeption

In Kurzform werden die Inhalte der **Eckpunkte** zur Organisationsreform der LFV vom September 1994 sowie die Inhalte der **Konzeption** für die Organisationsreform vom August 95 wiedergegeben.

Am **11.07.95** beschließt der Ministerrat des Landes Rheinland-Pfalz die Konzeption für die Organisationsreform der rheinland-pfälzischen Landesforstverwaltung.

Analytisch festzuhalten ist, dass zum Zeitpunkt des Ministerratsbeschlusses im Juli '95 seitens der LFV bereits seit mehreren Jahren (seit Beginn '93) eine Entscheidung der politischen Ebene zur künftigen Forstorganisation erwünscht wird. Dieser Umstand wurde bereits zuvor in der Analyse der Eckpunkte als Hinweis darauf gesehen, dass die LFV – angesichts einer seit längerem andauernden Thematisierungsphase mit z.T. nicht gewollten Tendenzen – eine politische Entscheidung zur Untermauerung ihrer eigenen Reformplanung erreichen will.

Der Ministerratsbeschluß vom Juli '95 ist nach den Eckpunkten ein wesentlicher Akt der Politikformulierung. Durch den Beschluß wird der Aushandlungsprozess zwischen der Führung der LFV und der politischen Ebene, welcher sich bereits in den Eckpunkten abzeichnete, politisch legitimiert. Im Rahmen des Aushandlungsprozesses hat die LFV die Zusage zur Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes sowie zur politische Unterstützung zur Umsetzung ihrer intern entwickelten Konzeption erreicht. Im Gegenzug soll die LFV eine Personaleinsparquote von 10% erbringen.

Der Ministerratsbeschuß ist der Phase der Politikformulierung im ersten, forst-internen Reformprozess zuzuordnen und markiert als solcher eine Stufe des Abschlusses der Planungsphase im ersten Prozess. Die anschließende Phase der Umsetzung der Konzeption wird überlagert durch die Reformdiskussion auf allgemeiner Ebene. Deren Auswirkung auf die weitere Entwicklung der LFV wird in Kapitel 5.2 analysiert.

Reaktionen auf den Ministerratsbeschuß

Im August 1995 berichtet der Gemeinde- und Städtebund (GSTB) über den vorangegangenen Ministerratsbeschuß und stellt seine Positionen zur Reform der Forstorganisation dar. Demnach gehe die von der Landesregierung beschlossene Konzeption auf einige die kommunalen Waldbesitzer betreffende Bereiche nur unzureichend ein.

Vor dem Hintergrund einer defizitären Lage der kommunalen Forsthaushalte fordert der GSTB, dass die kommende Reorganisation der Forstverwaltung zu einer nachhaltigen Verbesserung der finanziellen Lage für den einzelnen kommunalen Waldbesitzer führen müsse. Des weiteren wird eine Aufgabenkritik und Standartüberprüfung anstelle einer reinen Personaleinsparung gefordert.

Am **25.09.95** fand eine Versammlung von Führungskräften der Landesforstverwaltung statt, wobei u.a. Ministerin und Staatssekretär für Umwelt und Forsten ihre Standpunkte vortrugen. In dieser Versammlung des höheren Dienstes wurde die künftige Aufbau- und Ablauforganisation vorgestellt und die Notwendigkeit der Änderungen begründet. Dabei wurde auch betont, dass die Reform nicht nur auf dem Papier, sondern auch in den Köpfen der Mitarbeiter/innen erfolgen müsse.

Die Ministerin bestätigte in ihrer Rede, dass die Forstwirtschaft – der staatliche Forstbetrieb, die kommunalen Forstbetriebe und die privaten Waldbesitzer – ihre Einnahmen und die Finanzierung der überwiegenden Maßnahmen letztlich aus der Holzproduktion erwirtschaften müßten. Forstbetriebe seien Wirtschaftsbetriebe. Doch hinge die gesellschaftliche und damit politische Akzeptanz der Landesforstverwaltung nicht nur vom Erfolg auf der Profit-Seite ab.



Aus analytischer Sicht ist für den Reformprozess der LFV bis zum Zeitpunkt des Ministerratsbeschlusses im Juli 1995 festzustellen, dass die beschlossene Reform-Konzeption der LFV als neue Elemente eine vorgegebene Einsparquote von 10%, die Budgetierung und das Controlling vorsieht. Ebenfalls vorgesehen ist, die Grundstrukturen der Gemeinschaftsforstverwaltung mit den Hierarchieebenen Ministerium, Bezirksregierungen und Forstämtern zu erhalten. Hierin ist eine inkrementelle Reformstrategie der LFV zu erkennen, da vorhergehenden massiven Forderungen nach Strukturveränderungen von seiten des nichtstaatlichen Waldbesitzes entgegnet werden konnte.

5.2 Weitere Reorganisation der LFV im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz

Im Rahmen der phasenorientierten Analyse des Reformprozesses kennzeichnet der Ministerratsbeschuß vom 11.07.95 als ein Akt der Politikformulierung einen wesentlichen Punkt im Verlauf des Reformprozesses der LFV. Festzustellen ist, dass der vorhergehende Verlauf der Reformdiskussion und der Reform-Konzeption unmittelbar nur die LFV betraf. Analytisch läßt sich daher ein reformplanerischer Teilprozess einer weitgehend forstverwaltungs-internen Konzeptentwicklung abgrenzen. In einer späteren Darstellung (Schriftenreihe zur Verwaltungsreform „Voran“ Nr.9, 3/99) wird die Phase bis zum Ministerratsbeschuß rückblickend dahingehend kommentiert, die LFV habe „1995 eine Reform aus eigenem Antrieb unternommen“.

Im Winter 1994 setzt in Rheinland-Pfalz auf politischer Ebene die Planung einer breit angelegten Reform aller Verwaltungen des Landes ein. Diese Entwicklung ist als ein **separater politischer Prozess** zu sehen, welcher sich jedoch zwangsläufig auch auf die Organisation der LFV (in all ihren Teilbereichen Aufbauorganisation, Ablauforganisation, Auftrag) auswirkt.

Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Analyse ist zu untersuchen, inwieweit die Planung der allgemeinen Verwaltungsreform – und die hierin gegebenen politischen Vorgaben – auch Auswirkungen auf die Organisation der LFV hat. Zu diesem Zweck sollen im folgenden die im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform thematisierten reformbezogenen **Ideen** und Konzepte analysiert werden. Festzustellen ist, welcher Akteur neue Ideen thematisiert, wie darüber politisch beschlossen wird und welche Bedeutung eine neue Reformidee für die LFV hat. Analytisch bedeutsam ist, dass der Prozess der allgemeinen Verwaltungsreform sich in einem Zeitraum entwickelt, in welchem seitens der LFV bereits ein geschlossenes Reformkonzept geplant und im Juli '95 auch politisch beschlossen wurde.

Die **Leitfrage** des Kapitels 5.2 lautet: Welche neuen Ideen werden im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform für die LFV thematisiert, und welche Veränderungen der Organisation der LFV (Veränderung des Auftrages Δ_A , Veränderung der Ablauf-organisation bzw. Funktion Δ_F , Veränderung der Aufbauorganisation bzw. Struktur Δ_S) werden im Rahmen der allgemeinen Reform tatsächlich konzeptioniert und beschlossen? In diesem Zusammenhang soll diskutiert werden, inwieweit die extern vorgegebenen neuen Ideen im Konflikt zum bereits bestehenden, intern entwickelten Konzept der LFV stehen. (Die hieraus resultierende Frage, welcher Akteur sein reformpolitisches Interesse letztlich erfolgreich durchsetzt, wird unter Kapitel 5.4.2. diskutiert).

5.2.1 Politische Vorgaben zur allgemeinen Verwaltungsreform

Am 24.03.1996 finden in Rheinland-Pfalz Landtagswahlen statt, wobei im Ergebnis die bestehende Koalition aus SPD und FDP fortgesetzt wird. Am 30.04.96 verabschieden die Koalitionsfraktionen eine Koalitionsvereinbarung, in welcher die Bedeutung der Verwaltungsmodernisierung unterstrichen wird. Wesentlich ist die Erklärung, die Bezirksregierungen auflösen zu wollen. Die Koalitionspartner äußern ihre Auffassung, dass die gesamte staatliche Verwaltungsorganisation unterhalb der Ministerialebene neu gliedert und gestrafft werden müsse, um die Effizienz zu steigern. Die historisch gewachsene Struktur der Bezirksregierungen entspreche nicht mehr den heutigen Anforderungen, daher sollen die bisherigen Bezirksregierungen in Trier, Neustadt und Koblenz aufgelöst werden. (Vorab 7, 09/98).

Zur Konzeption und Durchsetzung der Reformmaßnahmen etabliert die politische Ebene entsprechende reformbegleitende Gremien. Die Bildung spezifischer, zweckorientierter Strukturen stellt für die politische Ebene eine wichtige strategische Ressource dar (PETERS, 1995).

Reformbegleitende Strukturen

- **Verwaltungsmodernisierungskommission**

Bereits im Dezember 1994 – also noch vor dem Ministerratsbeschluss zur Forstverwaltungsreform vom Juli '95 – erfolgt im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz die Einrichtung der **Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz (VMK)**. Mit der Einrichtung der VMK reagiert das Land auf sich drastisch verändernde Rahmenbedingungen für die öffentlichen Verwaltungen. Es bedürfe zusätzlicher Instrumente, um mit der stürmischen Entwicklung im Umfeld der öffentlichen Verwaltungen Schritt zu halten. Besonders gravierend seien die angespannte Haushaltslage, die demographische Entwicklung sowie ein wandelndes Verständnis der Bürger über Art und Umfang staatlicher Aufgaben.

Die VMK ist Koordinations- und Bündelungsstelle der Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz. Zu ihren Aufgaben gehört es, Modernisierungsinitiativen zu ergreifen, in Zusammenarbeit mit den Ministerien Modernisierungsmaßnahmen zu formulieren und den Entscheidungsgremien zuzuführen sowie deren Umsetzung zu begleiten. (Rüther, 11/97). Analytisch beachtenswert ist, dass diese beschriebenen Aufgaben dem Policy-Kreislauf von Thematisierung, Politikformulierung und Implementation entsprechen. Dieser Umstand kann bereits als Hinweis auf die wissenschaftliche Begleitung durch Experten der Verwaltungswissenschaft interpretiert werden.

Den VMK-Vorsitz führen der Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei (Rüter) sowie Prof. Dr. Böhret von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der VMK steht ein Beirat zu Seite, dem Vertreter der

kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Kommunen und der Landtagsfraktionen angehören. Die VMK will wichtige Vorschläge und Ergebnisse veröffentlichen, um weiterführende Diskussionen anzuregen, um über erfolgreiche Entwicklungen zu berichten und um ein Forum für die Modernisierungsdiskussion zu schaffen. Zu diesem Zweck erscheint in unregelmäßiger Folge der Report „Vorán – Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz“.

Zur geschäftsmäßigen Bewältigung der Aufgaben der VMK wurde bei der Staatskanzlei eine **Geschäftsstelle** gebildet. Um vorhandenes Modernisierungs-Know-How besser zu nutzen, unterhält die Geschäftsstelle Kontakte zu den entsprechenden Stellen anderer Landesregierungen sowie zu der im Aufbau befindlichen „Wissenschaftlichen Dokumentations- und Transferstelle“ (WiDuT) beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seitens der Verwaltungen werden die VMK und ihre Geschäftsstelle von Modernisierungs-beauftragten in den verschiedenen Ressorts und bei den Bezirksregierungen unterstützt.

- **Expertenkommission**

In der Regierungserklärung des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten vom 22.05.96 wurden konkrete Projekte zur Verwaltungsorganisation festgeschrieben. Besonders hervorzuheben ist dabei der Entschluß zur Auflösung der drei Bezirksregierungen des Landes. Hierdurch wurde die Option auf eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Landesverwaltung geschaffen. Wegen der Komplexität dieses im bundesweiten Vergleich wohl einmaligen Vorhabens wurde hierfür eine eigene Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKo) berufen. Die EKo besteht aus Mitgliedern der Landesregierung und der Regierungsparteien, externen Experten sowie einem Vertreter der Bezirksregierungen und deren jeweiligen Personalratsvorsitzenden. Die EKo arbeitet aufgrund der zahlreichen Schnittstellen zu den allgemeinen Fragen der Verwaltungsmodernisierung unter dem „Dach“ der VMK. Sie soll ihre Vorschläge innerhalb von zwei Jahren vorlegen.

Abbildung 5.2_1 (folgende Seite) gibt einen Überblick über die Strukturen der Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz.

Als Ergebnis ihrer Beratungen werden von den reformbegleitenden Gremien VMK und EKo Vorschläge zu Reformmaßnahmen erarbeitet. In diesem Zusammenhang ist dringend zu beachten, dass sich die EKo mit Fragen der Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur befasst, wohingegen die Fragen der Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und des Aufgabenumbaus von der VMK erörtert werden (Vorán Nr.7, 09/98, S.25). Im Rahmen der Analyse soll nun nachfolgend untersucht werden, welche Auswirkungen die z.T. weitreichenden Vorschläge der reformbegleitenden Gremien auf die Organisationsentwicklung der rheinland-pfälzischen Landesforstverwaltung hat.

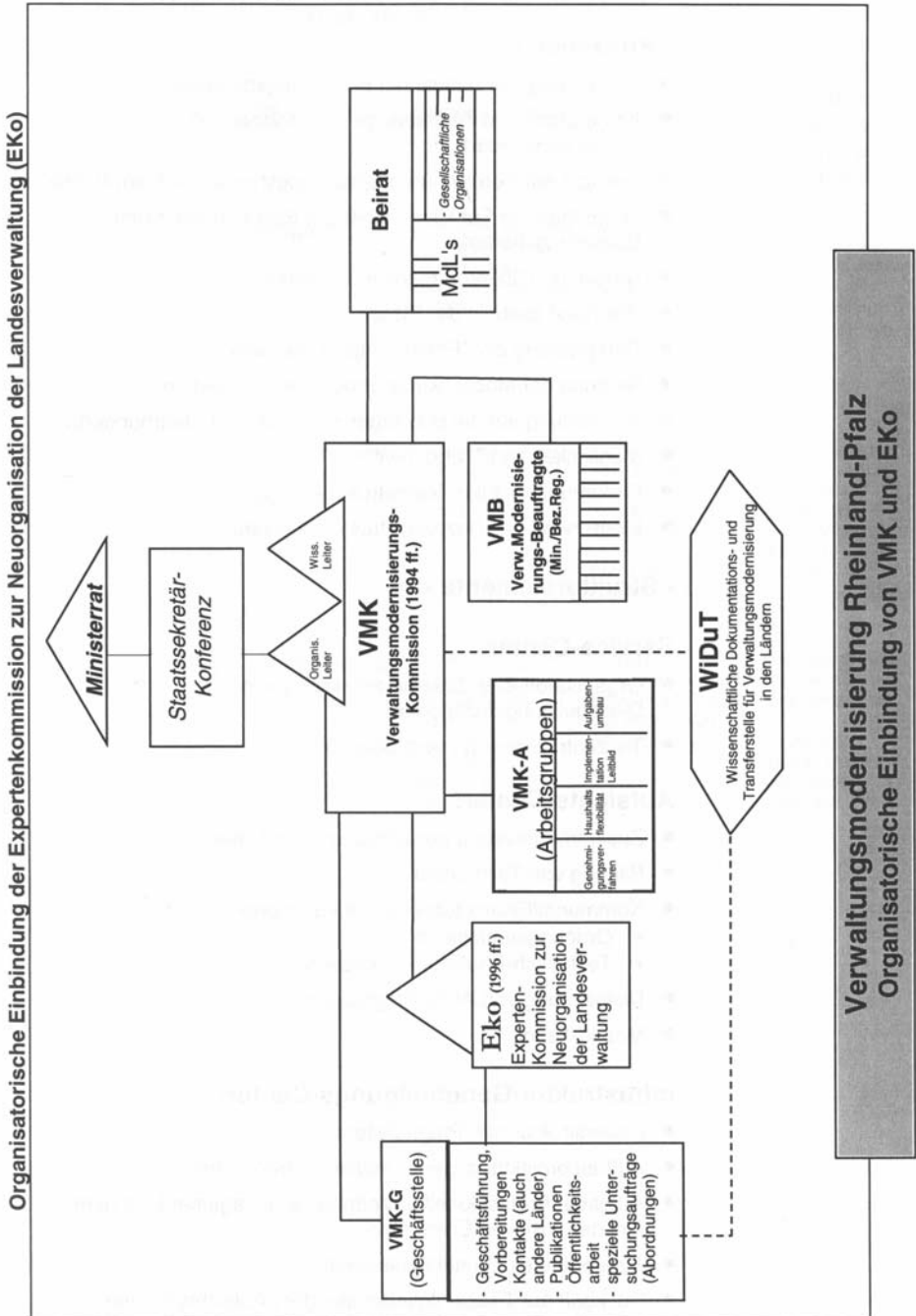


Abbildung 5.2_1 : Strukturen der Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz

5.2.2 Neues Steuerungsmodell in der LFV

Im folgenden wird analysiert, welche Auswirkung die Tätigkeit der Verwaltungsmodernisierungskommission **VMK** auf die Organisationsentwicklung der rheinland-pfälzischen Landesforstverwaltung hat.

In ihrer Sitzung am 14.02.95 faßt die VMK den Beschluß, das MUF damit zu beauftragen, die Vorarbeiten für das **Pilotprojekt** 'Haushaltsglobalisierung mit dezentraler Ressourcenverantwortung in der Forstverwaltung' umgehend zu beginnen und im Zusammenwirken mit dem FM bis 31.10.95 versuchsweise einzuführen“.

In ihrer Sitzung am 21.06.95 informiert sich die VMK über den Stand der Umsetzung und sagt dem MUF ihre Unterstützung bei der Umsetzung des Vorhabens zu. In einem Zwischenbericht vom Dezember 1995 stellt die VMK fest, dieses neue Steuerungsinstrument (samt einem Controllingsystem zur Gewährleistung einer ziel-wirksamen Mittelverwendung) könne planmäßig umgesetzt werden (Voran Nr.2, 12/95). Zu beachten ist, dass seitens der VMK die Einführung der Neuen Steuerungselemente Budgetierung und Controlling nicht nur in der LFV, sondern in der Landesverwaltung allgemein nachdrücklich unterstützt. Die VMK stellt fest, dass unter den neuen Steuerungsinstrumenten bisher Budgetierung und Controlling in den öffentlichen Verwaltungen auf größere Resonanz gestoßen seien.

Die VMK definiert Budgetierung als ein System dezentraler Verantwortung einer Organisationseinheit für ihren Finanzrahmen. In Verbindung mit der dezentralen Ressourcenverantwortung seien Globalisierung und Flexibilisierung als vorstufen auf dem Weg zur Budgetierung anzusehen. Die durch Budgetierung erreichte Effizienzsteigerung werde nur erfolgreich sein, wenn die Budgetierung durch ein Controlling unterstützt werde.

Über die Einführung von Budgetierung & Controlling in der öffentlichen Verwaltung in Rheinland-Pfalz berichtet die VMK im Dezember 1996 (Reformzeitschrift „Voran“ Nr.4, 12/96). In diesem Rahmen wird seitens der LFV (ABEL und TEMME) ausführlich über die Konzeption und Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der Landesforstverwaltung berichtet. ABEL und TEMME erwähnen den im Februar '95 durch die VMK angeregten Auftrag an die LFV, als Pilotprojekt ein für forstliche Belange geeignetes Konzept für ein neues Steuerungsmodell zu erarbeiten und umzusetzen. Analytisch sehr bedeutsam ist die Feststellung der Autoren, dass dieser Auftrag an die LFV zu einem Zeitpunkt kam, zu welchem in der LFV **bereits intern** zwei **entsprechende Vorhaben** zur Suche nach neuen Steuerungsverfahren angelaufen waren. Diese bereits bestehenden Vorhaben seien gestartet worden, da die früher angewendeten Steuerungsmaßnahmen zur Bewältigung der erkennbaren Probleme nicht zielführend waren. Nach den Vorgaben sollten bei der Umsetzung der

Organisationsreform privatwirtschaftliche Strukturen bei der LFV gesucht werden. Daher wurden nach dem Vorbild der privaten Wirtschaft zunächst Ziele für die LFV definiert und mit der Erstellung eines Controlling-Konzeptes begonnen. Diese Arbeiten unterstützten wirkungsvoll eine externe Betriebspsychologin und ein externer Controllingexperte. Erst nachdem die beiden Vorhaben angelaufen waren, wurde die LFV auf Anregung der VMK mit dem Pilotprojekt beauftragt (Vorab Nr. 4, 12/96, S.23).

ABEL und TEMME (1996) erläutern ausführlich die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells in der LFV. Im Rahmen der vorliegenden politikwissenschaftlichen Analyse soll weniger auf die einzelnen Inhalte der Konzeption eingegangen werden als vielmehr auf die analytische Relevanz des Pilotprojektauftrages für den gesamten Reformprozess der LFV. Unter Bezug auf Professor Klages erläutern ABEL und TEMME die Zusammensetzung des Neuen Steuerungsmodells aus 10 verschiedenen Elementen:

- | | |
|--|-----------------------------------|
| - Neues Leitbild | - Entwicklung von Kennzahlen |
| - leistungs- und zielorientiertes Budget | - Kosten- und Leistungsrechnung |
| - Kontraktmanagement | - ergebnisbezogener Haushalt |
| - Dezentrale Ressourcenverantwortung | - Produktorientiertes Controlling |
| - Definition von Produkten | - Produktorientierte Organisation |

Laut ABEL und TEMME waren die meisten Elemente des Neuen Steuerungsmodells in der LFV bereits vor allem im Bereich des Forstbetriebes vorhanden bzw. konnten rasch entwickelt werden. (Vorab 4, 12/96)

Auch seitens der Ministerin für Umwelt und Forsten wird bestätigt, dass nachdem in der LFV die Erarbeitung eines Controllingverfahrens für den Forstbetrieb angelaufen war, auf Empfehlung der VMK der Auftrag erteilt wurde, das Neue Steuerungsmodell als Pilotprojekt in der Forstverwaltung einzuführen. Die Mitarbeiter der Forstverwaltung habe die Entscheidung über die Einführung des Neuen Steuerungsmodells keineswegs unvorbereitet getroffen. Sie versuchten nämlich den Leidensdruck der Forstverwaltung gleichzeitig mit einer Änderung der Aufbauorganisation durch eine Umstrukturierung der Ablauforganisation zu mildern (AFZ 6/97).

Ebenso stellt der Staatssekretär des MUF fest, dass ein Teil der Elemente des Neuen Steuerungsmodells in der LFV schon vorhanden war, als sich die Diskussion über die Verwaltungsmodernisierung immer mehr auf dieses Modell konzentrierte. Die LFV habe den Auftrag erhalten, ein Gesamtkonzept für das Neue Steuerungsmodell zu entwickeln und dieses als Pilotprojekt auch schrittweise einzuführen, da eine Verwaltung, deren Tätigkeit überwiegend im wirtschaftlichen Bereich liegt, eine im Vergleich zur übrigen Landesverwaltung größere privatwirtschaftliche Ausrichtung aufweise. (AFZ 6/97). Nach dieser Aussage hat die LFV demnach eine Pionierrolle auch für andere Verwaltungen.

Analytisch bedeutsam sind vor allem zwei Aspekte: zum einen ergeht der (von der VMK empfohlene) Auftrag an die LFV zur Konzeption eines Neuen Steuerungsmodelles im Februar 1995 zu einem Zeitpunkt, zu welchem sich die LFV bereits in der Phase der Konzeption ihrer Organisationsreform befindet, welche sich an die vorhergehende Phase der Thematisierung seit 1990 anschließt. Beide Prozesse – die Endphase der langjährigen forstverwaltungs-internen Reformdiskussion und die übergeordnete Entscheidung zur Einführung eines Neuen Steuerungsmodells – überschneiden sich. Zum anderen sind die zentralen Elemente des Neuen Steuerungsmodells wie dargelegt bereits in der bestehenden Konzeption der LFV vorgesehen.

Die unter 5.2 formulierte **Leitfrage** zur Analyse des allgemeinen Reformprozesses fragt, inwieweit neue Ideen und Konzepte im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform sich auf die weitere Organisationsentwicklung der LFV auswirken. Hinsichtlich der Tätigkeit des reformbegleitenden Gremiums **VMK** ist festzustellen, dass durch den Pilotprojekt-Auftrag der VMK keine neuen Vorgaben an die LFV gestellt werden und dass auch inhaltlich kein Input neuer Reformideen gegeben wird, sondern dass vielmehr bereits bestehende Planungen aufgegriffen werden.

Die VMK stellt als von seiten der Landesregierung etabliertes, reformbegleitendes Gremium ein starkes Potential an verwaltungs-externem, wissenschaftlichem Sachverstand zur Unterstützung der Reform der gesamten Landesverwaltung dar. Der *richtungsweisende* Einfluß der VMK speziell auf die LFV – auf deren funktionale Reform der Ablauforganisation – ist angesichts der bereits forstverwaltungsintern angelaufenen Planung als gering einzuschätzen. Im Falle der LFV nimmt die VMK weniger ihre Teilaufgabe der Ergreifung von Modernisierungsinitiativen wahr, als vielmehr ihre Teilaufgabe der Bündelungsstelle aller Maßnahmen.

5.2.3 Neues Leitbild der LFV

In der reformbegleitenden Schriftenreihe zur Verwaltungsmodernisierung „Vorant“ (Nr.10, 03/99) wird seitens der Landesforstverwaltung (durch GEYER, VOGT, HOFFMANN) ausführlich über das **Neue Leitbild** der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz berichtet. Dieses Neue Leitbild ist seit Ende 1997 in Kraft.

Im Rahmen der Analyse des Reformprozesses stellen sich hinsichtlich des Neuen Leitbildes der LFV zwei zentrale Fragen: Zum einen ist gemäß der unter 4.2 formulierten Leitfrage zur Analyse des allgemeinen Reformprozesses – inwieweit sich im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform auch Veränderungen für die Organisation der LFV ergeben – die **Entwicklung** des Leitbildes zu untersuchen. Zum anderen ist zu diskutieren, welche **Funktion** das neue Leitbild der LFV hat bzw. in der Argumentation der LFV haben soll. Welche reformbezogene Neuerung soll das Leitbild erbringen bzw. soll durch das Leitbild unterstützt werden?

- **Entwicklung des Leitbildes**

Laut LEONHARDT, HOFFMANN und GEYER (AFZ 06/97) ging die Erarbeitung des Leitbildes zurück auf Diskussionen bereits im Zeitraum '91-'92, in denen die sturmwurf-bedingte, schwieriger gewordene Lage der Forstwirtschaft analysiert und nach Verbesserungen dieser Lage gesucht wurde.

Bereits 1993 wurde ein forstverwaltungs-internes Projektteam damit beauftragt, ausgehend von forstpolitischen Zielvorgaben (Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Verlautbarungen, wie z.B. Regierungserklärungen) ein Leitbild einschließlich einem Zielsystem für die LFV zu entwickeln. Da die gesetzlichen und sonstigen politischen Zielvorgaben zum einen oft allgemein gehalten waren und zum anderen nicht alle wesentlichen Sachthemen beinhalteten, mußten sie konkretisiert und vervollständigt werden, um den hohen Anforderungen an ein Leitbild zu genügen. Das Leitbild ist laut LFV somit als eine komplette, aufeinander abgestimmte Darstellung von Zweck, Zielen, Überzeugungen, Werten sowie Grundsätzen anzusehen („Vorab“ Nr.10, 03/99, S.30).

Die Anfangssituation der Leitbildentwicklung war gekennzeichnet durch weitere parallel laufende Projekte, wie z.B. die Organisationsreform, Naturnaher Waldbau, Non-Profit-Marketing, Budgetierung und Controlling. Sinnvollerweise seien diese Projekte später – mit dem Leitbild als zentralem Element – unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells zusammengefasst und somit inhaltlich und methodisch besser aufeinander abgestimmt worden. Seit Ende 1997 ist das Leitbild in Kraft. („Vorab“ Nr.10, 03/99).

Seitens der LFV wird ausgesagt, dass die Entwicklung eines neuen Leitbildes der LFV bereits 1993 begonnen wurde. Die Idee zur Leitbild-Entwicklung entstand also forstverwaltungs-intern bereits im Rahmen des ersten, forstverwaltungs-orientierten Reformprozesses und ist analytisch nicht aus dem später einsetzenden, allgemeinen Verwaltungsreformprozess und der darin gegebenen verwaltungswissenschaftlichen Beratung ableitbar. Daher ist hinsichtlich der Analyse des Grundes einer forstverwaltungs-internen Leitbild-Entwicklung im Rahmen der forstverwaltungs-orientierten Reformdiskussion die forstpolitische Situation dieses frühen Zeitraumes zugrunde zu legen. Die Aussage der LFV, man habe durch die Leitbildentwicklung die oft allgemein gehaltenen gesetzlichen und sonstigen politischen Zielvorgaben, wie z.B. Regierungserklärungen konkretisieren wollen, legt die Erklärung nahe, dass man seitens der LFV die (forst-)politische Schwerpunktsetzung der seit 1991 neuen Landesregierung untermauern / nutzen wollte. Die 1991 neu gewählte Landesregierung aus SPD und FDP hat den Schutz- und Erholungsleistungen des Waldes größere Bedeutung beigemessen. Bereits die zuvor analysierte Ablehnung des Treuhand-Gutachtens ließ sich mit der Strategie der Nutzung einer veränderten politischen Ebene seitens der LFV erklären. Dieser Umstand ist auch für die Erklärung der Entwicklung des Leitbildes heranziehen – wenn nicht als die zentrale, so aber doch als eine wichtige Motivation der LFV.

Doch auch wenn die Idee zur Leitbildentwicklung bereits vor Beginn des zweiten Prozesses der allgemeinen Verwaltungsreform entsteht, ist analytisch ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung und Etablierung des Leitbildes gegen Ende 1997 und der allgemeinen Verwaltungsreform zu sehen. Im vorhergehenden Kapitel wurde die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in der LFV analysiert. Seitens der LFV wird, unter Bezug auf Prof. Klages, das Leitbild als ein Element des Neuen Steuerungsmodells angesehen: laut ABEL und TEMME (1996) besteht das Neue Steuerungsmodell aus 10 Elementen, wobei sie als erstes Element ein neues Leitbild des bürgerorientierten Dienstleistungsunternehmens nennen („Vorant“ Nr.4, 12/96). Diese Auffassung bestätigen auch GEYER, Vogt und HOFFMANN, die unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells eine Zusammenfassung mehrerer parallel laufender Projekte sehen, wobei das Leitbild ein zentrales Element darstellt („Vorant“ Nr.10, 03/99).

Aus analytischer Sicht ist daher die Frage des **Einflusses der VMK** auf die Entwicklung und Etablierung des Leitbildes Ende 1997 analog zur Analyse des VMK-Einflusses auf die Einführung des NSM zu beantworten: die Leitbild-Entwicklung begann in der LFV sehr früh im Rahmen des ersten, forstverwaltungsinternen Reformprozesses. Der Einfluß der VMK auf die Idee zur Leitbild-Entwicklung der LFV ist angesichts der bereits 1993 forstverwaltungsintern angelaufenen Planung als unbedeutend einzuschätzen.

Allenfalls aufgrund der seitens der LFV gewonnenen Erkenntnis, das Leitbild als ein Element des NSM aufzufassen, kann abgeleitet werden, dass die VMK im Falle des Leitbildes ihre Teilfunktion einer Bündelungsstelle aller Reformmaßnahmen wahrnimmt. Dieser Bündelungseffekt wird seitens der LFV bestätigt und auch als sinnvoll bezeichnet. Die Erkenntnis, das Leitbild als ein Element des Neuen Steuerungsmodells aufzufassen, wird in der LFV durch einen Wissens-Input durch die Verwaltungswissenschaft (Prof. Klages) gewonnen. Die kognitive Leistung der Eingliederung des intern entwickelten Leitbildes in die ebenfalls intern bereits angelaufenen Vorhaben zu Neuen Steuerungsmaßnahmen ist der LFV selbst zuzuordnen. Insofern ist der Einfluß der Vorgaben zur allgemeinen Verwaltungsreform und die Funktion des Gremiums VMK als Reformideen-Lieferant im Falle der LFV als relativ gering einzuschätzen.

- **Funktion des Leitbildes** : reformbedingter Nutzen, Wirkungsweise

Laut LEONHARDT, HOFFMANN und GEYER ging die Erarbeitung des Leitbildes zurück auf Diskussionen bereits im Zeitraum 1991/92, in denen die schwieriger gewordene Lage der Forstwirtschaft analysiert und nach Verbesserungen gesucht wurde. Inhaltlich besteht das neue Leitbild der LFV aus den drei Teilen Unternehmenspolitik mit übergeordneten Grundsatzaussagen, Zielsystem mit Oberziel und etwa 30 Sachgebiets-Zielen für alle Aufgabenbereiche sowie erläuternden Ergänzungen (AFZ 6/97, S.288ff). Mit dem 1997 in Kraft tretenden Leitbild verbindet die LFV mehrere **Absichten**:

- es konkretisiert und vervollständigt die forstpolitischen Vorgaben von Landtag und Landesregierung,
- es gibt der LFV eine Ausrichtung auf einen gemeinsamen Zweck und gemeinsame Werte, Grundsätze und Ziele,
- es dient daher zum einen als Führungsinstrument und zum anderen als Orientierungshilfe für die Aufgabenerledigung jedes Mitarbeiters.

Wie bereits in der Diskussion der Entwicklung des Leitbildes erwähnt, entstand die Idee zur Entwicklung vor dem Hintergrund der forstpolitischen Situation von 1993, und in der späteren Entwicklung integrierte die LFV das Leitbild in das NSM. Daher ist auch für die Analyse der **Funktion** des Leitbildes davon auszugehen, dass man seitens der LFV mit dem Leitbild zunächst auf die interne Reformdiskussion reagierte und im Zuge des allgemeinen Reformprozesses, im Rahmen der Einführung des NSM, diese nach wie vor auf die forstlichen Akteure ausgerichtete Funktion ausbaute.

So besteht eine wesentliche reformpolitische Bedeutung des Leitbildes in der Konkretisierung des Auftrages. Diese Absicht der LFV läßt auf eine Strategie der detaillierten Aufgaben- und Leistungsdefinition schließen. Durch eine konkretisierte Darstellung der einzelnen Aufgaben ist die LFV weniger kritisierbar. Eine Kritik an der Aufgabenbestand müsste sich entweder auf die im Leitbild gegebene Auslegung der politischen Vorgaben beziehen oder aber auf die politischen Vorgaben selbst. Grundlage des Leitbildes sind nicht nur die gesetzlichen Vorgaben, sondern umfassender auch die sonstigen politischen Zielvorgaben (wie Regierungserklärungen). Daher spiegelt sich im neuen Leitbild der LFV auch die aktuelle Selbstsicht der Verwaltung. Strategisch dient das Leitbild zum gewissen Grad zur Selbstdefinition der Tätigkeit. Bezogen auf den in dieser Untersuchung zugrundegelegten Analyse-Ansatz ist daher festzustellen, dass die durch das Leitbild strategisch angestrebte Veränderung der LFV-Organisation auch in der Veränderung (d.h. Konkretisierung) des Auftrages (Δ_A) gesehen werden kann.

Seitens der LFV selbst stellt man hinsichtlich der angestrebten Wirkung allerdings fest, dass Leitbilder als sogenannte weiche Faktoren der Verwaltungsmodernisierung anzusehen sind, die in ihrer Wirkungsweise häufig unterschätzt werden. Als wesentliche Wirkung soll das Leitbild einen Kommunikationsprozess innerhalb der Verwaltung auslösen und zu einer neuen, zeitgemäßen Verwaltungskultur führen, die den aktuellen Anforderungen besser entspricht als das MAX-WEBER'sche Verwaltungsmodell. Die LFV selbst betont, durch das „Führungsinstrument Leitbild“ eine Veränderung in der Ablauforganisation der LFV (Δ_F) anzustreben.

5.2.4 Politische Vorgabe zur strukturellen Neugestaltung der Mittelebene

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und FDP für die 13. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtages (1996-2001) wird die Auflösung der Bezirksregierungen festgeschrieben. Zur detaillierten Planung dieser Maßnahme sieht die Koalitionsvereinbarung die Berufung einer paritätisch besetzten Expertenkommission (EKO) vor, deren Auftrag darin besteht, einen Vorschlag für die Neuorganisation der gesamten Landesverwaltung zu erarbeiten. Die Mitglieder der EKO werden am 26.09.96 durch Ministerpräsident Beck berufen. Die EKO wird beauftragt, binnen zweier Jahre einen Vorschlag zur Neuorganisation der gesamten Landesverwaltung zu erarbeiten. Die konstituierende Sitzung der EKO findet am 31.10.96 in der Staatskanzlei statt. (Vorab Nr.7, S.12).

Der EKO-Vorschlag des Center-Modells

Die Beratungen der EKO führten schnell zu der Erkenntnis, dass die mit der Auflösung der Bezirksregierungen verbundenen schwierigen Fragen eine präzisierende Aussage der Koalitionspartner zu Art und Umfang der Bündelungsfunktionen sowie zur Notwendigkeit eines regionalen Bezuges erfordere. Diese Fragen hat der Koalitionsausschuß aufgegriffen und in mehreren Sitzungen auf der Basis des „Center-Modells“ beraten. Die Ergebnisse wurden am 12.12.97 abschließend beraten und in einer Pressekonferenz am 13.12.97 veröffentlicht.

In der Presseerklärung vom 13.12.97 äußern sich Ministerpräsident Beck sowie der stellvertretende Ministerpräsident Brüderle dahingehend, dass sich die Landesverwaltung mit der völlig neuen Struktur der Verwaltung in Form des Center-Modells nun nicht mehr an historischen Bezirksgrenzen orientiere, sondern an den Zukunftsaufgaben, die in einer hochtechnisierten Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft zu bewältigen seien.

Laut Einschätzung der EKO ist die Neuorganisation der Landesverwaltung als eine politisch-administrative Innovation mit beachtlichem und vorbildhaftem Effekt auf die gesamte Staatsreform anzusehen. Laut Auffassung der EKO werde zudem die Perspektive, in einer solch bundesweit einmalig modernen Verwaltung beschäftigt zu sein, eine hervorragende Motivation bei den Mitarbeitern schaffen.

Das von der EKO vorgeschlagene „Center-Modell“ sieht vor, die Aufgabenwahrnehmung der bisherigen mittleren Ebene der Landesverwaltungen nach funktionalen Aspekten neu zu strukturieren. Vorgesehen ist die Einrichtung von **2 Service- und Genehmigungszentren** (Nord- u. Süd) in Koblenz und Neustadt sowie eines **Aufsichts- und Servicecenters** in Trier. Das Center-Modell stellt nach Ansicht der EKO den geeigneten Rahmen, innerhalb dessen zentrale staatliche Aufgaben zukünftig noch effizienter wahrgenommen werden können.

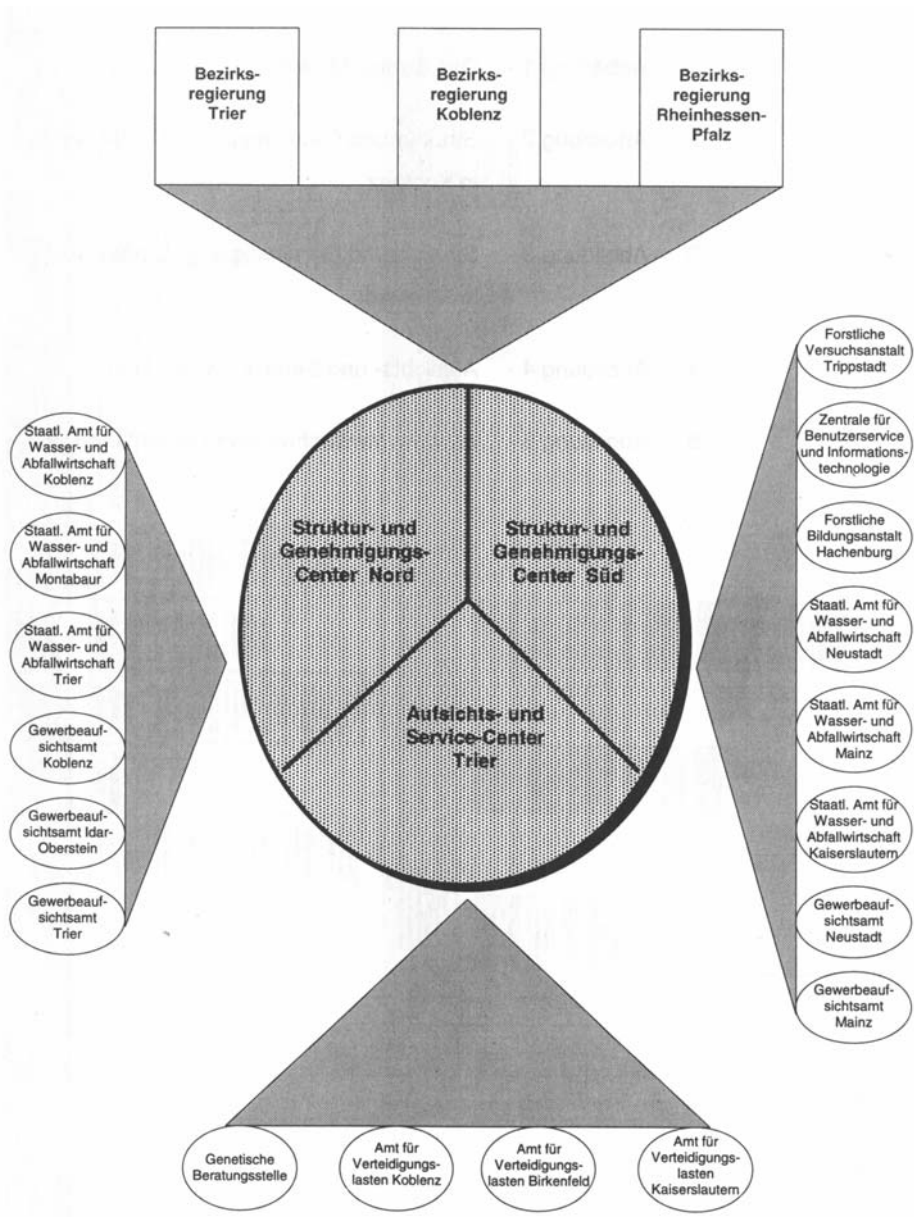


Abbildung 5.2_2 stellt das Konzept des Center-Modells dar. Eine ausführliche Beschreibung des Modells wird in „Vorant“ Nr.7, 09/98, gegeben.

Hinsichtlich der künftigen Struktur der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz schlägt die EKo die Bildung einer **Zentralstelle der Forstverwaltung** vor (Vorab Nr.7, S. 21).

Die Bildung dieser Zentralstelle der Forstverwaltung soll erreicht werden durch die Zusammenlegung der Aufgaben

- der Abteilungen 4 der derzeitigen Bezirksregierungen (Forstdirektionen)
- der Forstlichen Versuchsanstalt Trippstadt
- des Forstlichen Bildungszentrums Hachenburg
- des Zentrums für Benutzerservice und Informationstechnologie Emmelshausen.

Die neue forstliche Zentralstelle soll laut EKo-Vorschlag beim Struktur- und Genehmigungszentrum Süd (in Neustadt) angesiedelt werden. Der Aufgabenbereich Forsteinrichtung soll vom Standort Koblenz (Center Nord) aus wahrgenommen werden. Die organisatorisch integrierten Dienststellen sollen an ihren Standorten verbleiben.

Reformpolitischer Prozess der Neustrukturierung der Mittelebene

Die politische Vorgabe zu Umstrukturierung der Bezirksregierungen war eine externe Vorgabe, deren Umsetzung stark in die bis 1997 bestehende Organisation aller Behörden in Rheinland-Pfalz eingreifen würde. Daher stieß die Vorgabe der Landesregierung und die bis Herbst 1997 entwickelte Konzeption der EKo auf Widerstand seitens der Verwaltungen. Als Reaktion auf den Center-Vorschlag der EKo entwickelte sich eine bundesland-übergreifende Diskussion über die Vor- und Nachteile einer zweistufigen Landesverwaltung. So fand im November 1997 im hessischen Darmstadt ein Treffen mit allen 33 deutschen Regierungspräsidenten zusammen mit Verwaltungswissenschaftlern statt. Die Bandbreite der dort geäußerten Meinungen über die Funktion von Bezirksregierungen reichte von „unverzichtbar“ bis „reformunwillig“ oder „an der eigenen Existenz interessiert“. (Rheinischer Merkur vom 28.11.1997).

Aufgrund ihres Auftrages, bis 1998 ein Konzept zur Neuorganisation der Landesverwaltung zu erarbeiten, hatte die Expertenkommission die Funktion einer Entscheidungsvorbereitung für die Landesregierung. Analytisch bedeutsam ist die Machtverteilung innerhalb der EKO. Die Mitglieder der EKo sind in Anhang 11 aufgeführt. Die Vorsitzenden der drei Personalaräte sowie der berufene Verwaltungsvertreter der Bezirksregierungen nahmen an den Sitzungen der EKO mit beratender Stimme teil (Dieser Umstand rief Kritik von gewerkschaftlicher Seite hervor).

Speziell für die LFV entwickelte die EKo den oben geschilderten Vorschlag zur Bildung einer forstlichen Zentralstelle. Dieses Modell der forstlichen Zentralstelle war eng eingebunden in die Gesamtkonzeption zur landesweiten Neustrukturierung der Mittelebene in Form des Center-Konzeptes, wobei die neue forstliche Zentralstelle als eine Teileinheit des Struktur- und Genehmigungszentrums Süd

geplant war. Ebenso, wie das übergeordnete Center-Konzept der EKo auf breiter Front verwaltungs-übergreifend bei den Behörden Widerspruch hervorrief, so stieß auch das Eko-Modell der forstlichen Zentralstelle speziell bei der LFV auf Gegenreaktionen.

- *Pro-Argumente einer Verbesserung durch die Neustrukturierung*

Die EKo selbst nennt zunächst auf die allgemeine Verwaltungsebene bezogene Argumente, welche funktionalen Verbesserungen durch das Center-Modell (mit zwei Struktur- und Genehmigungscetern sowie einem Aufsichts- und Service-Center) erreicht werden sollen. Vor dem Hintergrund von anhaltend knappen Ressourcen sieht die EKo die Notwendigkeit einer Konzentration staatlichen Handelns auf Kernbereiche sowie die Notwendigkeit einer Stärkung des Wirtschafts- und Wissenschaftsstandortes Rheinland-Pfalz. (Vorán 7, S.16).

Laut EKo führt das Center-Modell zu einer stärker funktionsorientierten Ausrichtung der Verwaltung. Im Mittelpunkt der Verwaltung stehe künftig nicht mehr eine regional verankerte Institution, der nahezu beliebig Aufgaben zugeführt werden könnten, sondern schlanke Behörden, deren Aufgabenzuschnitt sich aus zentralen, künftig besonders wichtigen Verwaltungsaufgaben ergebe, nämlich der Wahrnehmung einer wirkungsvollen staatlichen Aufsicht und der Durchführung schneller, transparenter Genehmigungs-verfahren. Gleichzeitig könne dabei die erforderliche Aufgaben-Bündelung sowie ein angemessener regionaler Bezug gewährleistet werden (Vorán 7, S.23).

Durch die Konzentration von Dienststellen und Aufgaben in den vorgesehenen Centern und auch durch die Bildung einer forstlichen Zentralstelle können laut EKo Rationalisierungsreserven erschlossen werden. Dadurch werde die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung erhöht. Darüber hinaus könne erheblicher Koordinationsaufwand bei den Ministerien eingespart werden. Zudem werde die Delegation von Aufgaben von den Ministerien an den nachgeordneten Bereich wesentlich erleichtert, da nun nicht mehr qualitativ hochwertiger Sachverstand disloziert auf mehrere Stellen und unter zusätzlichem Koordinationsbedarf vorgehalten werden müsse.

Auch speziell eine Verbesserung der Wahrnehmung forstlicher Aufgaben sieht die EKo. Im Zuge der Bildung einer Zentralstelle der Forstverwaltung bestehe die Möglichkeit der Delegation von Vollzugsaufgaben an die Zentralstelle und dadurch eine Entlastung der ministeriellen Ebene von Vollzugsaufgaben. Geeignet seien forstliche Betriebsaufgaben, die derzeit im Referat Forstbetrieb in der Ministerialabteilung angesiedelt sind. Festzuhalten ist, dass seitens der EKo die Vorteile des Center-Konzeptes bzw. der forstlichen Zentralstelle sehr stark in der Aufgaben-Bündelung gesehen werden.

- *Contra-Argumente gegen eine Verbesserung durch eine forstliche Zentralstelle*

Die Bildung einer forstlichen Zentralstelle in Neustadt stößt innerhalb der Verwaltung auf Widerspruch. In einem Schreiben vom 02.04.1998 an Ministerin Martini kritisiert der Personalrat der Bezirksregierung Koblenz das Center-Modell als problembehaftet für den Bereich der Umwelt- und Forstverwaltung. Demnach widerspricht die beabsichtigte Zentralisierung der Forstverwaltung im zukünftigen Center Süd grundsätzlich der von der Landesregierung beabsichtigten wirksamen Bündelung der staatlichen Aufgaben. 70% der Waldflächen befänden sich in den Regierungsbezirken Trier und Koblenz. Eine Zentralisierung beim Center Süd bedeute einen Ausschluß dieser Flächen von der angestrebten und auch notwendigen Bündelungsfunktion bei komplexen Genehmigungsverfahren.

Im Juli 1999 wird seitens der IG BAU berichtet, dass die Entscheidungsträger im Kabinett – trotz wiederholter Interventionen bei den Fraktionen, beim Ministerpräsidenten und verschiedenen Verbänden – nicht bewegt werden konnten, von ihrer Haltung zur Bildung einer zentralen Mittelstelle für den Forstbereich abzurücken. Seitens der Gewerkschaft ist die Schaffung von zwei gleichrangigen Struktur- und Genehmigungs-centern in Koblenz und Neustadt unter jeweiliger Einbindung des Forstbereiches favorisiert worden.

Hinsichtlich der Argumentation der Berufsverbände gegen die forstliche Zentralstelle ist festzustellen, dass sich der Widerspruch weniger an einer potentiellen funktionalen Verschlechterung der Aufgabenwahrnehmung entzündet als am *Standort* der Zentralstelle.

Im Rahmen der Interviews ergaben sich weitere Hinweise darauf, dass auch in den betroffenen Forstdirektionen ein Widerspruch gegen die Bildung einer forstlichen Zentralstelle in Neustadt vor allem aufgrund des *Standortes* Neustadt bestand. Festzuhalten ist, dass dennoch seit dem 01.01.2000 das seitens der EKO vorgeschlagene Modell der Zentralstelle der Forstverwaltung (ZdF) in Neustadt umgesetzt ist.

Analyse der Umstrukturierung der forstlichen Mittelebene

Zuvor wurde der Verlauf der Umstrukturierung der Forstdirektionen in die Zentralstelle sowie die Pro- und Contra- Argumente dargestellt. Die analytische Leitfrage des Kapitels 4.2 lautet, welche neuen Ideen im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform speziell für die Organisation der LFV thematisiert und beschlossen werden.

In diesem Zusammenhag ist hinsichtlich des EKO-Vorschlages von 1997 zur Bildung einer forstlichen Zentralstelle bedeutsam, dass zu diesem Zeitpunkt als Ergebnis des vorhergehenden, forstverwaltungs-internen Reformprozesses bereits

ein Reformkonzept der LFV vorliegt, welches im Juli 1995 vom Ministerrat beschlossen wurde und welches sich zum Zeitpunkt des EKo-Vorschlags bereits in der Umsetzung befindet. Insofern ist festzustellen, dass das 1997 neu vorgelegte Zentralstellen-Modell der EKo in das bereits bestehende, politisch legitimierte Konzept der LFV eingreift bzw. dessen Inhalte abändert.

Allein dieser Umstand, aber auch die Diskussion um das Zentralstellen-Modell weisen stark auf ein **Konfliktfeld** hinsichtlich der künftigen LFV-Struktur hin. Wie spannungreich dieses Konfliktfeld tatsächlich ist, hängt unmittelbar vom Ausmaß des Eingriffs des Zentralstellen-Modells in die LFV-Konzeption ab. Zur Analyse dieses Konfliktfeldes zwischen dem bestehenden LFV-Konzept und der neu hinzukommenden politischen Vorgabe (in Form des EKo-Modells der Zentralstelle) ist es notwendig, beide Konzepte zu vergleichen und neben den strukturellen Unterschieden der Modelle auch die damit einhergehenden Änderungen der *funktionalen* Abläufe zu erfassen.

Formal streben sowohl LFV als auch EKo mit ihrem Konzept eine Verbesserung auch der funktionalen Abläufe an. Informal berücksichtigt das intern erstellte Konzept der LFV auch die eigenen Interessen der LFV. Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Analyse ist daher zu untersuchen, inwieweit die mit dem Zentralstellen-Modell angestrebten strukturellen und *funktionalen* Änderungen nicht nur in die laufende Konzeption, sondern auch in die Interessen der LFV eingreifen.

In der Beurteilung eines Konfliktes sind **zwei Hypothesen** vorstellbar: entweder greift das Zentralstellenmodell auch stark in die Interessen der LFV ein, wie sie die Konzeption der LFV vorsieht. Diese Situation würde aus Sicht der LFV einen Realkonflikt bedeuten, in welchem die LFV schließlich unterlegen wäre. Oder aber das Zentralstellen-Modell verändert zwar die Struktur der Mittelebene, verändert real aber nicht die funktionalen Abläufe der Aufgabenerfüllung der LFV – und auch nicht andere informale Interessen der LFV, wie z.B. dem Erhalt der eigenen Ressourcen. Diese Situation würde einen Scheinkonflikt darstellen, in welchem die LFV erfolgreich darin wäre, die mit der strukturellen Vorgabe verbundenen Ziele der politischen Ebene (z.B. Verminderung des Personalbedarfs durch Bündelungsfunktion) durch inkrementales Verhalten abzublocken.

Änderungen der bestehenden LFV-Konzeption durch das EKo-Modell

Das EKo-Modell der forstlichen Zentralstelle steht in struktureller Hinsicht in massivem Gegensatz zur seitens der LFV selbst geplanten *Aufbauorganisation*. Die 1995 beschlossene Reformkonzeption der LFV sah vor, die forstlichen Mittelbehörden bei den Bezirksregierungen zu erhalten und sie in ihrer Funktion als Betriebsoberleitung zu stärken (Leonhardt, 1995). Das EKo-Modell der Zentralstelle sieht eine gebündelte Einheit vor.

Die Umstrukturierung der Mittelebene stellt den hauptsächlichsten Unterschied zwischen beiden Modellen dar. In dieser Hinsicht ist zu berücksichtigen, dass auch die alten forstlichen Dienststandorte erhalten wurden, indem sie mit neuen Funktionen belegt wurden, wie z.B. Koblenz als neuer Standort mit landesweiter Zuständigkeit für die Forsteinrichtung.

Keine Veränderung der LFV-Konzeption hingegen erbringt das Zentralstellen-Modell auf Ebene der Forstämter. Die Reduktion der Forstämter von 106 auf 88 erfolgt wie im LFV-Konzept festgelegt (siehe Kap. 5.1.5). Ebenfalls gemäß des LFV-Konzeptes von 1995 wurde bis zum Jahr 2000 die darin festgeschriebene Personaleinsparquote von 10% auf allen Hierarchieebenen erbracht. Insofern ist analytisch festzustellen, dass – abgesehen von der Umstrukturierung der drei Forstdirektionen – wesentliche Inhalte des beschlossenen Konzepts umgesetzt wurden.

Grundsätzlich ist ins Bewußtsein zu führen, dass der Vorschlag zur Bildung einer forstlichen Zentralstelle eingegliedert ist in die EKO-Konzeption zur Auflösung der drei Bezirksregierungen auf landesweiter Ebene. Vor dem Hintergrund einer solch massiven politischen Vorgabe zur Auflösung der Bezirksregierungen waren die Möglichkeiten allein der LFV zur Beharrung auf den alten Strukturen der Forstdirektionen sehr gering.

Hinsichtlich der o.g. Frage nach einem tatsächlichen Konfliktfeld zwischen dem (informalen) Interesse der LFV-Führung und dem Zentralstellen-Modell lautet eine mögliche Hypothese, dass die LFV zwar angesichts des politischen Drucks das Zentralstellen-Modell formal umsetzen mußte, obwohl die mit der Zentralstelle angestrebte Bündelfunktion eine drohende Ressourcenerminderung bedeutete. Dennoch aber hatte die LFV die Möglichkeiten, das extern vorgegebene Modell in seiner Wirkung durch inkrementales Verhalten zu unterwandern, etwa indem spezielle Funktionen – und damit Personal – auf die neugeschaffenen Außenstellen Forsteinrichtung und Holzmarkservice ausgelagert wurden (siehe Abb. 5.2_3).

Die neue Struktur der LFV Rheinland-Pfalz seit dem 01.01.2000

Die neue Organisation der Landesforstverwaltung ist dreistufig aufgebaut. An oberster Stelle steht das Fachministerium (oberste Behörde). Dem folgt die Zentralstelle der Forstverwaltung in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (obere Behörde) mit den Servicestellen. Nachgeordnet folgen die Forstämter (untere Behörde) mit den angegliederten Forstrevieren als lokale Ansprechpartner.

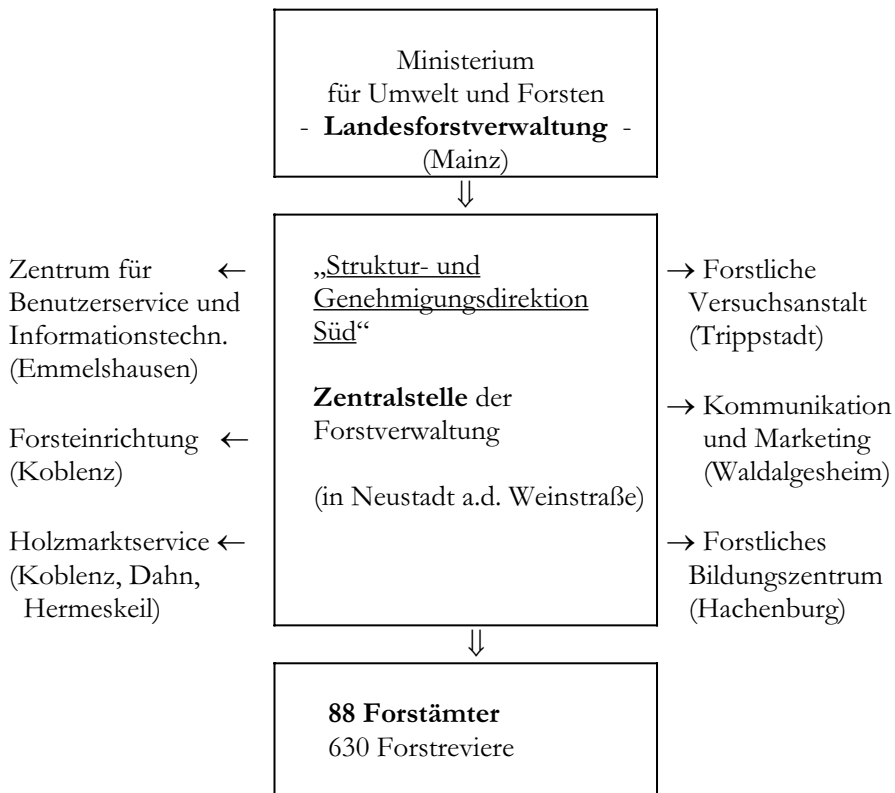


Abbildung 5.2_3: Neue Struktur der Landesforstverwaltung RP seit 2000

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd : Zentralstelle der Forstverwaltung

Im Zuge der Neuorganisation der Landesverwaltung am 1. Januar 2000 wurden die bisherigen drei Forstdirektionen an den Bezirksregierungen aufgelöst und durch die Schaffung einer landesweit zuständigen Zentralstelle der Forstverwaltung in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd in Neustadt ersetzt.

Die Zentralstelle der Forstverwaltung nimmt die Aufgaben der oberen Forst, Jagd- und Fischereibehörde wahr, koordiniert die Forstämter im Bereich der Dienstleistungen (Betreuung des Gemeindewaldes, Beratung der Privatwaldbesitzer, Förderung) und leitet die Bewirtschaftung des Staatswaldes. Die normativen Vorgaben des Ministeriums werden hier in konkrete Maßnahmen umgesetzt, indem mit den Forstämtern Zielvereinbarungen getroffen und durch Controlling gesichert werden. Die für bestimmte Bereiche spezialisierten Servicestellen unterstützen die Erledigung dieser Aufgaben.

Die Zentralstelle der Forstverwaltung ist in fünf Fachbereiche gegliedert, denen jeweils Aufgaben und Servicestellen zugeordnet sind:

Produktion

Waldbau, Waldschutz
Forsttechnik und Waldarbeit
Forstliche Versuchsanstalt (Trippstadt)
Forsteinrichtung (Koblenz)

Marketing

Holzverwertung
Holzmarktservice (Koblenz, Dahn, Hermeskeil)
KOMMA – Kommunikation und Marketing (Waldalgesheim)

Dienstleistungen

Körperschafts- und Privatwald, Förderung
Forstliche Rahmenplanung
Waldnaturschutz
Jagd und Wildökologie

Ressourcenverwaltung

Personalverwaltung, Personalentwicklung, Aus- und Fortbildung
Forstliches Bildungszentrum – FBZ (Hachenburg)
Organisation der Forstverwaltung
Forstliche Liegenschaften und Waldbewertungen
Haushalt
Informations- und Kommunikationstechnologie
Zentrum für Benutzerservice und Kommunikationstechnologie
(Emmelshausen)
Rechtsangelegenheiten

Gebietsreferate und Controlling

Koordinieren der Forstämter (8 Gebietsreferenten)
Controlling

5.2.5 Veränderung des gesetzlichen Auftrages der LFV (Δ_A)

Die Leitfrage des Kapitels 5.2 lautet: Welche neuen Veränderungen werden im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform für die Organisation der LFV (Δ_A , Δ_F , Δ_S) konzeptioniert und beschlossen? Unter dem Aspekt einer Veränderung des gesetzlichen Auftrages (Δ_A) ist daher die Novellierung des Landesforstgesetzes zu analysieren.

Das bislang geltende, sich im Zeitraum 1999 in starker Veränderung befindliche Landesforstgesetz von Rheinland-Pfalz bestand in seinen Grundzügen seit 1950. Es wurde 1971 und, zur Anpassung an die Regelungen des Bundeswaldgesetzes, 1977 novelliert. Bereits im Rahmen des ersten, forstverwaltungs-internen Reformprozesses wurde im Zeitraum '92 und '93 seitens der Verbände des Waldbesitzes (GStB und WbV) eine Novellierung des LWaldG gefordert. Doch erst im Zuge des zweiten Reformprozesses wurde ab Mitte 1997 eine Novellierung des LWaldG auch seitens der LFV thematisiert. Dabei wurde die LFV von seiten der Verwaltungswissenschaft unterstützt.

Vorgehensweise der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

Laut BÖHRET u. KONZENDORF (1998) initiierte das Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz im Sommer 1997 – noch bevor die GFA in die GGO des Landes Rheinland-Pfalz verankert wurde – eine prospektive Folgenabschätzung zum Regelungsvorhaben LWaldG. Das Ministerium folgte damit einer Empfehlung der Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz.

Das Verfahren der GFA wird ausführlich von BÖHRET u. KONZENDORF (1998) vorgestellt. Demnach wurde in enger Kooperation des Ministeriums mit der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und dem dort angegliederten Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung im Zeitraum 97-98 durchgeführt. Hierzu wurde zunächst eine Arbeitsgruppe aus Experten der LFV Rheinland-Pfalz sowie aus Wissenschaftlern der Hochschule für Verwaltungswissenschaftlern Speyer gebildet. Die Arbeitsgruppe entwickelte Programmalternativen zum neuen Waldgesetz.

Am 08.12.1997 fand eine erste empirische Überprüfung der entwickelten Programmalternativen durch 16 Forstexperten aus dem gesamten Bundesgebiet statt. Ein hierzu befragter Teilnehmer dieses Experten-Treffens äußerte allerdings die Auffassung, dass diese Diskussion nicht mehr ergebnis-offen stattfand, sondern dass bereits zuvor eine bestimmte Programmalternative mit der Ausrichtung von restriktiv nach liberal favorisiert worden sei. Das Treffen hatte nach seiner Auffassung vorrangig legitimierenden Charakter.

Anfang 1998 konnte das Verfahren der prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung erfolgreich abgeschlossen werden. Auf der Grundlage der prospektiven GFA wurde der Referentenentwurf zum LWaldG erarbeitet. Anschließend wurde dieser seinerseits wiederum unterschiedlichen Prüf- und Testverfahren unterzogen. Laut Böhret und Konzendorf wurden damit zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine prospektive und eine begleitende Gesetzesfolgenabschätzung an einem konkreten Regelungsvorhaben durchgeführt.

Aus Sicht der politikwissenschaftlichen Analyse stellt sich die Frage, welche Akteure die Gesetzesnovellierung im Rahmen des Prozesses der allgemeinen Verwaltungsreform voranbrachten und warum dies gerade im Rahmen des zweiten Prozesses geschah. Hinsichtlich der unterstützenden Akteure sind die LfV und die VMK zu nennen. Laut Böhret und Konzendorf (1998) gab die Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz eine Empfehlung zur Initiierung einer prospektiven Folgenabschätzung zum Regelungsvorhaben LWaldG. Das persönliche Engagement der Ministerin für Umwelt und Forsten, Frau Martini, sei unverzichtbar gewesen, um den Prozess zu initiieren.

Eine Hypothese zur Erklärung für die Empfehlung der VMK könnte sein, dass die VMK ein Interesse daran hatte, die Methode der GFA anzuwenden und propagieren zu können. Der VMK-Vorsitz oblag Prof. Böhret, welcher auch maßgeblich in seiner Funktion als Professor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften die Durchführung der GFA begleitete. Vor der GFA zum neuen Waldgesetz ist die Methode der GFA nicht konkret angewandt, sondern bislang nur exemplarisch am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes dargestellt worden. Doch hatte die VMK bereits im Dezember 1995 der Landesregierung empfohlen, beim Entwurf von Rechtsvorschriften Folgenabschätzungen vorzunehmen (Vorab Nr.5, 06/97). Insofern kann hier ein Interesse der VMK bzw. der Verwaltungswissenschaft vermutet werden, das Verfahren auch anzuwenden.

Seitens der LfV selbst werden Gründe genannt, warum die Novellierung des bestehenden Forstgesetzes eben zu dem gewählten Zeitpunkt angegangen wurde. Laut Martini (1999) war das alte Landesforstgesetz aufgrund seiner Entstehungszeit, in welcher eher der Schutz des Waldes vor übermäßiger Nutzung im Vordergrund stand, noch stark geprägt von der Vorstellung einer notwendigen staatlichen Lenkung zur Sicherung der nachhaltigen Waldbewirtschaftung. Gestiegene Anforderungen an den Wald in seiner Schutz- und Erholungswirkung als Folge eines veränderten Freizeitverhaltens würden nun eine stärkere Betonung der Gesamtheit aller Waldwirkungen erfordern. Daneben müsse das neue Waldrecht den geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung tragen. Mit der Vorstellung eines mündigen, eigenverantwortlichen Bürgers gehe die Forderung nach einem schlanken Staat, d.h. nach staatlicher Beschränkung auf zentrale Funktionen einher. Dies betreffe auch den Kommunalwald, der nicht als „staatliche Forstkolonie“ betrachtet werden dürfe. Die kommunalen Waldbesitzenden trügen uneingeschränkt die

politische, rechtliche und sachliche Verantwortung für die kommunalen Waldbetriebe. (Martini, Forst und Holz Nr.7/99, S.187 ff)

Entwurf eines neuen Waldgesetzes

Während das alte LFG dem Modell einer strikten staatlichen Steuerung folgt, die sich in einer Fülle von Genehmigungsvorbehalten manifestiert, legt der Entwurf des neuen Landeswaldgesetzes (LWaldG) auf der Basis einer erstmals bei einem konkreten Gesetzesvorhaben durchgeführten prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung das Modell einer „moderaten staatlichen Steuerung“ zugrunde. Ausgehend von diesem Modell verfolgt der Entwurf fünf politische Oberziele:

1. Die Eigenverantwortung der Waldbesitzenden soll gestärkt werden.
2. Die Rahmenbedingungen sollen zu Gunsten einer ökonomisch leistungsfähigen, effizienten Waldwirtschaft neu definiert werden.
3. Die Gemeinden sollen finanziell entlastet werden.
4. Die ökologische Waldentwicklung soll gestärkt werden; hierfür sollen neue Instrumente geschaffen werden.
5. Die Eigenverantwortung der Waldbesucherinnen und Waldbesucher soll gestärkt werden.

Am 01.06.99 beriet der Ministerrat des Landes Rheinland-Pfalz den Entwurf zum Landeswaldgesetz. In einer Pressemeldung des MUF wird ausgesagt, der verabschiedete Landeswaldgesetz-Entwurf sehe eine finanzielle Entlastung der kommunalen Forstbetriebe vor und werde die Eigenverantwortung der Bürger stärken.

Als Reaktion auf die anstehende Novellierung des Forstgesetzes argwöhnte der GStB in einer Pressemeldung (05/99), das neue Waldgesetz werde eine „Mogelpackung“. Dabei bezog sich der GStB auf eine Ankündigung der MUF-Ministerin, das neue Gesetz werde die Kommunen in den Beförsterungskosten um 30% entlasten, obwohl zuvor eine Entlastung von 40% vorgesehen worden sei.

Im Rahmen der analytischen Erfassung der Strategien der Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes ist zusammenfassend festzustellen, dass die maßgebliche Strategie dieser Akteursgruppe in der kontinuierlichen Artikulation ihrer Forderungen bestand. Über beide Reformprozesse hinweg ist als roter Faden die Forderung nach Änderung des Waldgesetzes festzustellen, da die engen gesetzlichen Vorgaben zur Waldbewirtschaftung bei gleichzeitig nur geringer finanzieller Unterstützung durch das Land als nicht akzeptabel gesehen werden. Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Analyse befindet sich das neue LForstG im Stadium des Entwurfs. Es sind aber bereits Hinweise zu sehen, dass auch das novellierte Forstgesetz seitens der nichtstaatlichen Waldbesitzer kritisiert werden wird. Im Gesamtergebnis ist jedoch festzustellen, dass die Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes über beide Reformprozesse hinweg ihre Forderung nach finanzieller Entlastung durch Senkung der Beförsterungskosten durchsetzen konnten, wenngleich eventuell nicht in dem geforderten Ausmaß.

5.3 Zusammenfassung der phasenorientierten Analyse des Reformprozesses

Die phasenorientierte politikwissenschaftliche Analyse des Reformprozesses der rheinland-pfälzischen Landesforstverwaltung erbringt folgende Ergebnisse: grundsätzlich feststellen läßt sich der Ablauf von zwei politischen Prozessen, welche sich auf die Organisation der LFV auswirken. Beide Prozesse überschneiden sich sowohl chronologisch als auch – aus analytischer Sicht – im Verlauf der Phasen des Policy-Zyklus.

Der erste Prozess einer Reform der Forstorganisation lief schwerpunktmäßig in der ersten Hälfte der 90er Jahre ab. Schon bereits seit etwa 1988 wurden forstverwaltungs-intern Überlegungen zu reorganisatorischen Maßnahmen angestellt. Der Sturm 1990 stellte dann kurzzeitig die Bewältigung der Katastrophe in den Vordergrund. Die 1990 in Auftrag gegebene und im Juli '92 erschienene Treuhand-Untersuchung zur Effizienz und Wirtschaftlichkeit entwickelte sich zu einem wesentlichen Element in der Thematisierungs-Phase in 1993 hinsichtlich der kommenden Reorganisation der LFV. Die Konzeption der Treuhand zur Reorganisation fand seitens der LFV allerdings keinen Zuspruch. Parallel entwickelte sich in diesem Zeitraum eine Diskussion über die zukünftige Forstpolitik in Rheinland-Pfalz, wobei auch die privaten Waldbesitzer versuchen, hinsichtlich der neu zu gestaltenden Forstverwaltung ihre Interessen einzubringen; schließlich kam noch die Kritik am Gemeinschaftsforstamt aus juristischer Sicht (GIESEN) hinzu.

Die im Zeitraum 1990 – 1993 anhaltende Diskussion über die kommende Reorganisation sorgte innerhalb der LFV für Unruhe (Schneider, 1993). Seitens des Ministers wurde zu Beginn des Jahres 1993 die Absicht bekräftigt, dass die parlamentarischen Beratungen zur Reorganisation der LFV bis zum Jahresende '93 abgeschlossen sein sollten. Doch erst im September 1994 verständigten sich die rheinland-pfälzischen Koalitionsfraktionen auf „Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform“. Im folgenden Verlauf entwickelte die LFV ihre Konzeption zur Reorganisation, welche dann am 07. Juli 1995 vom Ministerrat beschlossen wird. Dieser Akt der politikformulierung wird von Leonhardt mit den Worten kommentiert, die langwierige, zeitweise quälende Diskussion um die Forstorganisation in Rheinland-Pfalz sei zu Ende. (AFZ 21/95).

Parallel zur Endphase (Politikformulierungs-Phase) der ausschließlich forstverwaltungsbezogenen Reformplanung entwickelte sich ab Mitte der 90er Jahre ein zweiter Prozess einer Reform der gesamten Landesverwaltung.

Im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wurde seitens der Landesregierung die politische Vorgabe zur Auflösung der Bezirksregierungen an die Verwaltungen gegeben. Zur Unterstützung des allgemeinen Reformprozesses zog die Landesregierung auch die Verwaltungswissenschaft (Böhret, Klages)

hinzu. Im Dezember 1994 wurde durch die Landesregierung die reformbegleitende Verwaltungsmodernisierungskommission VMK einberufen. Im Oktober 1996 konstituierte sich die Expertenkommission zur Neuorganisation der gesamten Landesverwaltung (EKo).

Im Rahmen der Analyse zu beachten ist die unterschiedliche Funktion der Gremien: der Auftrag der VMK bestand u.a. darin, die Reformmaßnahmen in Rheinland-Pfalz zu bündeln und – vor allem – den gesamten Reformprozess wissenschaftlich zu begleiten. Die VMK befasste sich stark mit funktionellen Fragen zur Verbesserung der Ablauforganisation. Die VMK stellte ein Gremium des wissenschaftlichen Sachverständigen dar – ein formal verwaltungs-externes, aber inhaltlich dennoch verwaltungsnahes Gremium, da es der Verwaltungswissenschaft zuzuordnen war. Aus analytischer Sicht ist daher zu folgern, dass die Tätigkeit der VMK die (im Reformklima problematische) Dualität der Verwaltungen als gleichzeitiges Objekt und Subjekt im Reformprozess abmildern konnte, da dieses Gremium ein weniger starkes Eigeninteresse im Verfolgen informeller Ziele hat als die Verwaltung selbst.

Der Auftrag der EKo hingegen bestand explizit in der Entwicklung von Vorschlägen zur Neuorganisation der Landesverwaltung. Die EKo befasste sich mit Fragen der Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur (Vorab Nr.7, 09/98, S.25).

Einfluß der reformbegleitenden Gremien bzw. der allgemeinen Verwaltungsreform auf die organisatorische Entwicklung LfV

Wie in den Kap. 5.2.2 und 5.2.3 analysiert wurde, ist der Einfluß der VMK auf den Reformprozess der LfV als eher gering einzuschätzen. Die Anregung seitens der VMK, die LfV mit dem Pilotprojekt zur Einführung des Neuen Steuerungsmodells zu beauftragen, hatte auf die bereits entwickelte Konzeption der LfV keinen starken richtungsändernden Einfluß. Von den seitens der VMK angeregten funktionalen Modernisierungen wurde die LfV reformpolitisch nicht zum Kurswechsel gezwungen, da die forstinterne Planung zuvor stattfand und Elemente bereits weitgehend konzeptioniert waren. Vielmehr wurde der Reformkurs der LfV dadurch bestätigt. Gleiches gilt für die Integration des forstverwaltungs-intern entwickelten Leitbildes in das Gesamtmodell des NSM.

Von großer Bedeutung auch für die Organisation der LfV ist dagegen der politische Beschluß zur Auflösung der Bezirksregierungen. Dieser Beschluß wird durch die EKo in Form des Center-Modells ausgestaltet. Analytisch ist bedeutsam, dass der Beschluß zur Auflösung der Bezirksregierungen eine globale Vorgabe darstellt und nicht auf einem Aushandlungsprozess mit der LfV bzw. mit anderen Landesverwaltungen beruht. Bezogen auf den Reformprozess der LfV ist festzustellen, dass sich – im Gegensatz zu der Anregung der VMK – die Konzeption der EKo einer forstlichen Zentralstelle phasenmäßig nicht mit dem

ersten, forstinternen Reformprozess überschneidet. Insofern greift diese spätere, politisch vorgegebene Entwicklung massiv in das intern entwickelte und seit 1995 bestehende Konzept der LFV zur Organisationsentwicklung ein.

Im Rahmen des späteren, allgemeinen Reformprozesses ist die LFV in folgender strategischer Position: in funktioneller Hinsicht (ablauf-orientiert) kann sie die bereits begonnene Konzeption aufzugreifen (siehe Neues Steuerungsmodell, siehe Neues Leitbild). In struktureller Hinsicht wird ihr eine neue Struktur der Mittelebene massiv vorgegeben. Diese Vorgabe widerspricht dem früheren Konzept der LFV, welches vorsah, die forstlichen Mittelbehörden bei den drei Bezirksregierungen zu erhalten und ihre Funktion als Betriebs-Oberleitung durch die Einführung eines Betriebs-Controllings zu stärken (Leonhardt, AFZ 21/95).

Zwar wird auch im Zuge des fortschreitenden Reformprozesses die funktionale Bedeutung des Controllings bestärkt, nur eben nicht in den Strukturen der drei Bezirksregierungen. Die Umsetzung der strukturellen Vorgabe der forstlichen Zentralstelle kann die LFV nicht durch eine aktive Strategie blockieren. Die Struktur der Forstlichen Zentralstelle wird zu Beginn 2000 umgesetzt.

Die Bestätigung des seitens der LFV eingeschlagenen Reformkurses durch die gleichgerichteten Anregungen der VMK weisen auf eine Vorreiter-Rolle der LFV im Prozess der allgemeinen Verwaltungsmodernisierung hin. In einem analytischen Rückblick ist festzustellen, dass – mit Ausnahme der mittelbehördlichen Umstrukturierung zur Zentralstelle – die im ersten, internen Reformprozess konzipierten und 1995 festgelegten Maßnahmen schließlich auch im zweiten Prozess übernommen wurden und in 2000 umgesetzt wurden. Vor diesem Hintergrund ist die Frage zu diskutieren, ob die LFV im Konzert der Landesverwaltungen eine spezifische Sonderrolle zukommt, bzw. ob/wieso die Bedeutung des zweiten Reformprozesses für die Organisation der LFV als gering einzuschätzen ist.

Der Einfluß des wissenschaftlichen Sachverstandes ist differenziert zu diskutieren. Zu beachten ist die Richtung des Wissens-Transfers zwischen Wissenschaft (VMK) und Behörden:

- Richtung 1 (Top down): von oben vorgegebene Maßnahmen sind eher nachrangig in ihrer Auswirkung, doch nicht aus dem Grund, weil die LFV sie blockiert, sondern deshalb, weil die LFV diese ohnehin schon aufgegriffen hat.
- Richtung 2 (bottom-up): dort, wo die LFV aktiv partizipieren kann, z.B. im Vierten Speyerer Qualitätswettbewerb, erzielt sie sehr gute Beurteilungen ihrer Reformleistungen. Auch in anderen Bundesländern zeigt sich die Tendenz, dass Landesforstverwaltungen aufgrund ihrer stark wirtschaftlich ausgerichteten Tätigkeit prädestiniert für die Erprobung Neuer Steuerungselemente scheinen. (Hinweis: sowohl in RP als auch in Nds war die LFV Pilotprojekt !)

Der geringe Einfluß der staatlichen Vorgaben in funktionalen Elementen ist also weniger ein Zeichen für Blockade, sondern vielmehr für progressive Rolle in Reformprozessen. Diese Erfahrung bestätigt sich übergreifend auch in anderen Bundesländern. Laut KROTT (1998) haben sich die staatlichen Forstverwaltungen dem Reformdruck vielfach aktiv gestellt und stehen mit ihren Reformkonzepten in der vordersten Reihe der Reformen – ein Umstand, welcher sich am Fallbeispiel der LFV Rheinland-Pfalz deutlich bewahrheitet.

5.4 Akteursorientierte Analyse des Reformprozesses

Einleitend soll kurz das Ziel der vorliegenden Untersuchung rekapituliert werden: Gegenstand der Untersuchung ist die politikwissenschaftliche Analyse des Reformprozesses der LFV Rheinland-Pfalz. Ein geschlossener Reformprozess einer Verwaltung läßt sich definieren als ein Prozess der Veränderung bestimmter Merkmale der Verwaltungsorganisation. Solche, der Veränderung unterliegenden Organisationsmerkmale sind der Auftrag (A), die Funktion bzw. Ablauforganisation (F) und die Struktur bzw. Aufbauorganisation (S) einer Verwaltung.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird speziell der **Prozess der Planung** von Reformmaßnahmen zur Neugestaltung der LFV analysiert; nicht betrachtet wird die anschließende Phase der Implementation der geplanten Maßnahmen. In der Analyse des *Planungs*prozesses von Reformmaßnahmen ist zu untersuchen, welche Veränderungen der Verwaltungsorganisation (Δ_A , Δ_F , Δ_S) diskutiert, geplant und politisch beschlossen werden. Demgemäß wurden in der Herleitung eines Ansatzes zur Analyse des Planungsprozesses bestimmte, zu ermittelnde **Ereignis-Kategorien** definiert: dies sind a) Diskussionsbeiträge & Forderungen, b) Konzepte und c) politische Beschlüsse zur Reform.

Die **Darstellung** der Analyse-Ergebnisse – also der ermittelten reformrelevanten Ereignisse – ist in verschiedener Form möglich. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird unterschieden zwischen der phasenorientierten Darstellung und der akteursorientierten Darstellung der Analyse-Ergebnisse. Bedeutsam ist, dass beide Darstellungsformen natürlich dieselben Ereignisse präsentieren, da beiden Formen derselbe Analyse-Ansatz zugrundeliegt. Beide Darstellungsformen zeichnen sich aber durch jeweils spezifische Leistungen aus.

- **phasenorientierte Darstellung**

Die phasenorientierte Darstellung beschreibt die reformrelevanten Beiträge der Akteure, welche eine Veränderung der organisatorischen Variablen zum Inhalt haben, in Orientierung am Verlauf der Phasen des politischen Prozesses.

Die Leistung der phasenorientierten Darstellung liegt insbesondere darin, dass in dieser Form deutlich der prozesshafte Charakter des Reformprozesses darstellbar ist. Eine Reform stellt sich dar als ein politischer Prozess, der sich durch das

Zusammenwirken der Akteure entwickelt. Hierin manifestiert sich das einem Reformprozess zugrundeliegende Prinzip von *actio et reactio*; der Beitrag eines Akteure steht im Zusammenhang und bezieht sich auf den vorhergegangenen Beitrag eines anderen Akteurs.

Besonders in Form der phasenorientierten Darstellung der reformrelevanten Ereignisse ist es möglich, im Falle der LFV Rheinland-Pfalz den Verlauf zweier Reformprozesse zu diagnostizieren und transparent zu beschreiben. In den obigen Kapiteln 5.1 bis 5.3 wurde der Reformprozess (bzw. die beiden Reformprozesse) orientiert am phasenmäßigen Verlauf des politischen Prozesses analysiert.

- **akteursorientierte Darstellung**

Diese Darstellungsform beschreibt die reformrelevanten Beiträge jeweils eines Akteurs im Verlauf des Reformprozesses. Die Leistung der **akteursorientierten** Darstellung besteht darin, das reformpolitische Verhalten eines Akteurs kontinuierlich zu erfassen. Anhand der aufeinanderfolgenden Beiträge eines Akteurs lässt sich dessen kontinuierlicher Versuch der Durchsetzung seiner Interessen erkennen.

Im Vergleich der phasenorientierten Darstellung und der akteursorientierten Darstellung ist festzuhalten, dass beide Versionen sich nur in der **Form** der Darstellung der Analyse-Ergebnisse unterscheiden, nicht in den Inhalten. Die phasenorientierte Darstellung beschreibt die Verhaltensweisen verschiedener Akteure in jeweils **einer** Phase, während die akteursorientierte Darstellung das Verhalten jeweils **eines** Akteurs im Verlauf der Phasen beschreibt.

Nachfolgende Abbildung 5.4_1 verdeutlicht anschaulich den Zusammenhang zwischen phasenorientierter Darstellung und akteursorientierter Darstellung der Analyse-Ergebnisse. Die obere Zeile der Abbildung präsentiert den Set von Akteuren in der Politikarena. Die linke Spalte präsentiert die Abfolge der Phasen im politischen Prozess bzw. in den beiden Teilprozessen. Beide Darstellungsformen ergeben zusammen ein zweidimensionales Koordinatensystem. Im Fadenkreuz dieses Koordinatensystems aus jeweiliger Phase und jeweiligem Akteur steht ein einzelnes reformrelevantes **Ereignis** im Planungsprozess: Diskussionsbeiträge und Forderungen, Konzepte und politische Beschlüsse.

Die Analyse des Reformprozesses erschöpft sich indes nicht in der deskriptiven Darstellung der reformrelevanten Ereignisse. Zentrales Bestreben der politikwissenschaftlichen Analyse ist die Erklärung des tatsächlich stattgefundenen Verlaufs des Reformprozesses. Welche politischen Faktoren haben den Verlauf bestimmt? Welche Ereignisse sind als entscheidende „Weichenstellungen“ anzusehen? Die Fragestellung lautet, wieso die Beschlußfassung so erfolgte, wie sie erfolgte. Die im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angestrebte Analyse des Planungsprozesses erstreckt sich bis zur Erklärung der *Beschlußfassung*; aufgrund welcher politischen Faktoren konnte sich ein bestimmtes Konzept durchsetzen?

Abbildung 5.4_1: Übersicht über den Reformprozess in Rheinland-Pfalz

	Private und Kommunale Waldbesitzer	LFV	Landesregierung und Reformgremien
1990		(seit Ende 80er: interne Überlegung zur Reorganisation) Okt: Auftrag Treuhand-Gutachten	
1991	Okt: 3. Binger Symposium		
1992	Okt: 4. Binger Symposium Dez: WbV-Versammlung, Vortrag Dr.Brod		
1993		Febr: Akteurs-Anhörung ; April: Experten-Anhörung	
1994	Jan: Giesen-Artikel März: Volz-Reaktion	LFV-interne Entwicklung einer Konzeption zur Reform	Sept.: Eckpunkte der Fraktionen zur LFV-Reform Dez: Berufung VMK
1995	Aug: GStB zur Reform	bis Juli: Konzeption zur Reform	Juli: Ministerratsbeschuß zur LFV-Reform
1996		Neues Steuerungsmodell in der LFV	
1997		Nov: Neues Leitbild in der LFV	Überlegungen zur Novellierung des LForstG
1998			Vorschlag Eko: Bildung Zentralstelle der LFV in Neustadt
1999			
2000		seit 01.01.2000: Neue Struktur / Zentralstelle	

5.4.1 Interessen und reformpolitische Strategien der Akteure

Der entscheidende Schritt im Rahmen der Analyse besteht in der Interpretation der festgestellten Ereignisse. Hier ist zunächst zu prüfen, inwieweit sich aus einer Forderung eines Akteurs auf dessen reformpolitisches Interesse rückschließen läßt.

Welches Interesse ein Akteur verfolgt, ist empirisch nicht zweifelsfrei zu ermitteln. ATTESLANDER (1995) stellt fest, dass es sich letztlich dem Untersuchenden entzieht, was ein Akteur denkt. Empirisch feststellbar sind dagegen die seitens der Akteure geleisteten **Beiträge** hinsichtlich der neuzugestaltenden LFV. Daher besteht die Vorgehensweise in der politikwissenschaftlichen Analyse des Reformprozesses darin, zunächst die reformrelevanten Beiträge eines Akteurs festzustellen. Anhand der Beiträge soll das Interesse eines Akteurs interpretiert werden. (Zu diesem Zweck eignet sich die akteursorientierte Darstellungsform, die jeweils einen Akteur betrachtet).

Im Rahmen der Interpretation der analysierten Ereignisse ist von entscheidender Bedeutung, mit welcher **Argumentation** der Akteur einen Beitrag zu begründen versucht. Daher ist hinsichtlich jedes Beitrages die Argumentation des Akteurs zu prüfen:

- welche Verbesserung soll die in einem Diskussionsbeitrag bzw. einer Forderung beschriebene Veränderung ($\Delta_A, \Delta_F, \Delta_S$) bringen?
- welche Verbesserung soll die in einem Konzept vorgesehene Veränderung bringen?
- welche Verbesserung soll die im politischen Beschluß festgelegte Veränderung bringen?

Im Rahmen der Analyse des Reformprozesses wird die Annahme zugrundegelegt, dass sich die Akteure interessen-gesteuert verhalten und dass die Akteure zur Durchsetzung ihrer Interessen reformpolitische **Strategien** verfolgen (PETERS, 1994). Im folgenden werden daher in den Kapiteln 5.4.1.1 bis 5.4.1.4. in Form der hierfür sehr geeigneten akteursorientierten Analyse für einen jeweiligen Akteur dessen reformrelevante Beiträge zusammengefasst, seine Interessen an einer Veränderung der Organisation der LFV festgestellt und erkennbare reformpolitische Strategien hergeleitet.

Aus unterschiedlichen Interessen der Akteure ergeben sich spezifische Konfliktfelder hinsichtlich des Auftrages, der Funktion und der Struktur der LFV. Es stellt sich die Frage, welche Interessen im Reformprozess aufgrund der politischen Beschlußfassung tatsächlich bedient werden. Daher sollen anschließend unter Kapitel 5.4.2 die Entscheidungen in **Konfliktfeldern** diskutiert werden.

5.4.1.1 Reformpolitische Strategien der Landesforstverwaltung

Die aktorsorientierte Darstellung der Analyse-Ergebnisse stellt fest, welche reform-relevanten Ereignisse dem jeweiligen Akteur zuzuordnen sind. Reformrelevante Ereignisse wurden zuvor als Diskussionsbeiträge und Forderungen, Konzepte oder Beschlüsse zur Reform kategorisiert, welche eine Veränderung der Variablen Auftrag, Funktion und Struktur der LFV zum Inhalt haben. Nachfolgend werden für den Akteur LFV zunächst dessen reformrelevante Beiträge dargestellt. Des weiteren wird diskutiert, auf welches Interesse dessen Beiträge hinweisen und welche reformpolitischen **Strategien** im Verhalten der LFV erkennbar sind.

Aus analytischer Sicht ist die Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz sowohl Subjekt im Reformprozess als auch Objekt des Reformprozesses. Als **Subjekt** tritt die LFV als ein Akteur im Reformprozess auf, welcher bestrebt ist, seine Interessen in die Planung der eigenen zukünftigen Organisation zu integrieren. Im gesamten Reformprozess agiert die LFV als ein Akteur unter mehreren, wobei sie jedoch immer das zentrale **Objekt** der Reformdiskussion ist. Hinsichtlich des Verlaufs der Modernisierungsdiskussion in der gesamten Dekade der 90er Jahre wurde zuvor aufgezeigt, dass sich analytisch **zwei Reformprozesse** feststellen lassen: einen auf die LFV beschränkten internen Prozess der Organisationsverbesserung, in welchem die LFV das alleinige Objekt der Überlegungen ist, und einen zweiten Prozess der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, in welchem die LFV ein Objekt unter mehreren Behörden ist.

Bedeutsam ist, dass sich beide Prozesse überschneiden bzw. ineinander übergreifen. Jedoch findet die frühe Thematisierung eines Reformbedarfs der LFV und die Konzeption von Reformmaßnahmen durch die LFV bereits erheblich **vor** dem Beginn des allgemeinen, ressort-übergreifenden Reformprozesses aller Verwaltungen statt. Diese besondere Anfangssituation einer zunächst ausschließlich forstverwaltungs-orientierten Diskussion versetzt die LFV in die Lage, bestimmte, auf eben diese Situation zugeschnittene Strategien anzuwenden. Doch auch im Verlauf des zweiten Reformprozesses enthält das reformpolitische Verhalten des Akteurs Landesforstverwaltung Hinweise auf (in der politikwissenschaftlichen Literatur beschriebene) Strategien von Verwaltungen. Im folgenden werden die **Strategien** der LFV zusammenfassend rekapituliert.

Strategien im Prozess 1:

Strategie der Suche nach Bündnispartnern
 Strategie der Schaffung bzw. Steigerung von Legitimation
 Strategischer Einsatz des verwaltungsinternen Fachwissens
 Strategie der Nutzung von Veränderungen auf politischer Ebene

Strategien im Prozess 2:

Strategie der Integration laufender Entwicklungen in neue externe Vorgaben
 Strategie der Schaffung bzw. Steigerung von Legitimation
 Strategie der Nutzung wissenschaftlicher Reformbegleitung als Ideenpool

- **Strategie der Suche nach Bündnispartnern**

Hinsichtlich des reformpolitischen Verhaltens der LFV während der Thematisierungsphase ist festzustellen, dass seitens der LFV kein *Interesse* besteht, eine radikale Änderung der Strukturen gemäß der Treuhand-Konzeption umzusetzen. Vielmehr werde das Gutachten als Element eines Meinungsbildungsprozesses angesehen, in welchem unter konzertierter und koordinierter Vorgehensweise eine abgestimmte Organisationsrichtlinie entwickelt werde (Stellungnahme der LFV, 02/93). Auch der Minister bewertet das Treuhand-Gutachten eher als Anregung, nicht als verbindliche Organisationsrichtlinie. Der Minister spricht sich gegen eine Trennung von Hoheit und Betrieb und für die Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes aus.

Auffallend in der ersten Thematisierungsphase des Reformprozess sind die mehrfach gegebenen Zusagen zur Partizipation seitens der LFV an die Verbände des nichtstaatlichen Waldbesitzes. Bereits im Oktober 1991, also noch vor Erscheinen des Treuhand-Gutachtens, äußert sich der Minister des MLWF dahingehend, dass die Forstpolitik der Landesregierung nur dann erfolgreich sein könne, wenn sie auch die berechtigten Belange der Waldbesitzer und Mitarbeiter im Auge behalte und die Kooperation fördere. Auch nach Erscheinen des Treuhand-Gutachtens stellt der Minister im Rahmen der Anhörung der Verbände (02/93) fest, dass forstorganisatorische Überlegungen nur in Kooperation mit Waldbesitzern erfolgreich umzusetzen seien. Bedeutsam in beiden Fällen ist die Argumentation des Ministers, der eine Notwendigkeit zur Kooperation mit den nichtstaatlichen Waldbesitzern sieht, damit Forstpolitik *erfolgreich* sein könne bzw. erfolgreich umgesetzt werden könne. Diese Argumentation läßt sich aus politikwissenschaftlich-analytischer Sicht interpretieren: indem der Minister den Erfolg der forstpolitischen Vorgaben der Landesregierung von der Kooperation mit den Verbänden abhängig macht, statuiert er *formal* eine sachlich begründete Notwendigkeit zur Partizipation.

Die LFV selbst gibt zur Anhörung der Verbände die Stellungnahme ab, dass das im Rahmen der Anhörung bekanntgewordene breitgefächerte Meinungsspektrum die Landesregierung nunmehr in die Lage versetze, ihren Meinungsbildungsprozess durch Einbeziehung er Stellungnahmen fortzusetzen. Von vornherein sei es für die LFV eine Selbstverständlichkeit gewesen, dass Veränderungen im organisatorischen Bereich nur in Abstimmung mit allen Waldbesitzarten erfolgen.

Analytisch läßt sich die Zusage von Partizipation zunächst als *Strategie der Gewinnung von Bündnispartnern* interpretieren. Laut KROTT (1998, S.255) kommt der Gewinnung von Bündnispartnern für Reformmaßnahmen der LFV eine eminente Bedeutung zu. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Positionen der angehörten Verbände hinsichtlich der künftigen Organisation der LFV auseinandergehen. Seitens der waldbesitz-vertretenden Akteure wird die Treuhand-Konzeption einer Organisationsform als *juristische Person des öffentlichen Rechts* verhalten (GStB) bis begrüßend (Waldbesitzerverband) aufgenommen.

Seitens der berufsvertretenden Verbände wird eine solche Organisationsform abgelehnt. Insofern ist zu berücksichtigen, dass ein Akteur seine Bereitschaft zum Bündnispartner nicht daran ausrichten wird, dass er Partizipation zugesagt bekommt, sondern inwieweit seine Interessen tatsächlich einen Zugang in die Organisations-Konzeption der LFV finden werden (diese Frage des Erfolgs der Akteure soll unten in Kap. 5.3.2 diskutiert werden).

- **Strategie der Schaffung bzw. Steigerung von Legitimation**

Eine weitergehende, ebenfalls auf *strategischer* Überlegung basierende mögliche Erklärung für die geschilderte Zusage zur Partizipation besteht darin, dass die LFV durch Partizipation – und hier schon allein durch deren Zusage – eine Strategie zur *Schaffung von Legitimation* für die kommende organisatorische Konzeption der LFV verfolgt. Denn analytisch stellt sich die Frage, wieso eine (staatliche!) LFV überhaupt Verbandsinteressen berücksichtigen sollte; diese Frage beantwortet der Minister selbst mit dem Hinweis auf den hohen Flächenanteil des Körperschafts- und Privatwaldes von über 70% und einer damit verbundenen sachlichen Notwendigkeit zur Kooperation. Unter dem Aspekt, dass die LFV zur Gewinnung von Bündnispartnern die Zusage zur Partizipation auch tatsächlich leisten muß, ist die Hypothese der vorläufigen Partizipationszusage zwecks Legitimations-Schaffung plausibel.

Hinsichtlich der Hypothese der beabsichtigten Schaffung von Legitimation für eine eigene Konzept-Entwicklung ist zu berücksichtigen, dass der Hinweis der LFV auf die stattgefundene Anhörung nicht nur bei den betroffenen Verbänden, sondern auch gegenüber der politischen Ebene und der Öffentlichkeit eine legitimationsstiftende (Außen-)Wirkung hat. Ob und inwieweit der von der LFV zitierte Meinungsbildungsprozess tatsächlich auch als *Aushandlungsprozess* zwischen LFV und Verbänden über Fragen der Organisation der LFV verläuft, ist erst aufgrund der im späteren Zeitraum entwickelten Konzeption der LFV zu beurteilen. Diese Frage wird ebenfalls anschließend in Kap. 4.4.2 diskutiert.

- **Strategie des Einsatzes des eigenen Fachwissens**

Der Einsatz des internen Fachwissens ist für eine Verwaltung eine sehr wichtige, strategisch nutzbare Ressource. (Mayntz/ Peters: *the power of expertise*). Insofern wäre es erstaunlich, wenn die LFV auf diese starke Ressource verzichten würde. So ist auch im Fall der Reformentwicklung der LFV Rheinland-Pfalz – sowohl im ersten internen als auch im zweiten, übergeordneten Reformprozess – der strategische Einsatz des Fachwissens seitens der LFV festzustellen. Im Vergleich zum Prozess in anderen Bundesländern² erfolgt der Einsatz allerdings je nach Phasen des Prozesses differenziert:

² Im Fall des Reformprozesses der LFV Niedersachsen setzt diese ihr Fachwissen von Prozess-Beginn an sehr massiv ein, in Verbindung mit einer *Strategie der aktiven Reform*.

So ist für den Verlauf der Reformdiskussion festzustellen, dass in der Thematisierungsphase zunächst mehrfach forstverwaltungs-externes Fachwissen aufgegriffen wurde. Zunächst wurde seitens der Treuhand ein wahrhaft monumentaler, ca. 350 Seiten starker Beitrag in die Reformdiskussion eingebracht. (Die Schlüsselfrage, ob die Treuhand-Untersuchung seitens der LFV erwünscht war oder nur geduldet wurde, ist letztlich nur eine andere Formulierung der Frage, welcher Akteur die Reformdiskussion überhaupt initiierte!). Im Anschluß wurde unmittelbar seitens der LFV auf externes Fachwissen in Form der Experten-Anhörung zum Treuhand-Gutachten zurückgegriffen, mit der Begründung, noch offene forstspezifische Fragen klären zu müssen.

Erst in der anschließenden Entwicklung einer eigenen Konzeption durch die LFV im Zeitraum 1993 bis Mitte 1995 kam der Einsatz des forstverwaltungs-internen Fachwissens voll zu Tragen. Im Ergebnis wurde die Treuhand-Konzeption verworfen. Analytisch weist diese Entwicklung darauf hin, dass sich zunächst eine offene Thematisierungsphase entwickelte, dass aber im folgenden die LFV ihr Fachwissen dazu nutzte, eine eigene Konzeption zu entwickeln.

Mit den von den Koalitionsfraktionen SPD und FDP beschlossenen Eckpunkten zur Organisationsreform der LFV vom September '94 wurde seitens der politischen Ebene eine inhaltliche Vorgabe zur Organisationsgestaltung gegeben. In den Eckpunkten ist – entsprechend dem Interesse der LFV – die Einheit von Hoheit und Betrieb sowie die Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes festgeschrieben. Somit manifestiert sich hier seitens der politischen Ebene die Ablehnung der Treuhand-Konzeption. Als politische Vorgabe wird eine Stelleneinsparung von 10% auf allen Verwaltungsebenen gefordert, welche durch kW-Vermerke realisiert werden soll. Die Konzeption der LFV wurde im Juli 1995 vom Ministerrat beschlossen.

Die mit den Eckpunkten und Ministerratsbeschuß einhergehende Abkehr von der Treuhand-Konzeption beinhaltet eine Vorgabe der politischen Ebene an die LFV. Die Festlegung einer Sparquote von 10% ist stärker durch politische Vereinbarung zu erklären als aus der vorangegangenen inhaltlichen Organisationsdiskussion zwischen LFV und Verbänden. Dementsprechend unzufrieden äußert sich der Waldbesitzerverband über die Eckpunkte und stellt fest, dass es zum Resultat einer pauschalen 10%igen Einsparvorgabe des Treuhand-Gutachtens nicht bedürft hätte.

- **Strategische Nutzung von Veränderungen auf politischer Ebene**

Im Zusammenhang der Diskussion des strategischen Einsatzes des Fachwissens wurde bereits die sehr bedeutsame Frage gestellt, inwieweit das Aufgreifen von forstverwaltungs-externem Fachwissen (in Form der Treuhand-Untersuchung) seitens der LFV erwünscht war oder nur geduldet wurde.

Die Schwierigkeit der Beantwortung der analytischen Frage, *welcher* Akteur letztlich die allererste Phase der Reformdiskussion initiiert hat, ist oben bereits dargelegt worden. Ein politischer Prozess beginnt mit der Phase der Problemdefinition (WINDHOFF-HÉRITIER, 1987, S.67). Hinsichtlich des Beginns der Diskussion über eine Notwendigkeit zur Reform der Landesforstverwaltung stellen sich aus analytischer Sicht die Fragen: Wann und vor allem wieso entstand eine Reform-Diskussion? Bereits seit Ende der 80er Jahre gab es zunächst innerhalb der LFV interne Überlegungen zur Optimierung der Forstorganisation. Laut Leonhardt (AFZ 21/95) haben die letzten größeren Reorganisations-Bemühungen der rheinland-pfälzischen Landesforstverwaltung im Zeitraum 1974-1978 stattgefunden. Zehn Jahre später begann eine erneute Diskussion um eine weitere Anpassungsform. Die Sturmkatastrophe von 1990 habe die Reformdiskussion unterbrochen, die dann 1992 durch das von der Landesregierung in Auftrag gegebene externe Treuhand-Gutachten wiederbelebt worden sei.

Auch der Minister für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten bestätigt, dass es bereits vor der Auftragsvergabe zur Organisationsuntersuchung an die Treuhand bereits eigene interne Überlegungen zur Reorganisation gegeben hat (siehe Rede des Ministers, Der Waldbesitzer 1/94). Aus analytischer Sicht stellt sich die Frage nach dem Grund für die zunächst intern einsetzende Diskussion. Ein befragter Experte sagte hierzu, das seitens des Landesrechnungshofes die Auflösung von 3 bis 4 Forstämtern gefordert worden wäre, wogegen sich die LFV gesträubt habe. Daher habe die LFV einer Auftragsvergabe an die Treuhand GmbH zunächst zugestimmt (Int-9).

Hinsichtlich weiterer Gründe für eine Reorganisation stellt der Minister (Schneider) zu späterem Zeitpunkt (12/93) fest, dass die LFV in ihrer Aufgabewahrnehmung für den Privatwald, für den Körperschaftswald und im Staatswald gut funktioniere. Das Erfordernis einer Reform habe sich am wenigsten aus forstverwaltungs-internen Gründen ergeben, sondern durch von außen kommende Ereignisse. Die Gründe seien zu sehen in einer ökologisch und ökonomisch bedingten Krise der Forstwirtschaft sowie in den Ergebnissen des Treuhand-Gutachtens.

Das Treuhand-Gutachten wurde am 23.10.1990 in Auftrag gegeben und erschien am 09.07.1992. Laut Leonhardt (AFZ 21/95) sah das Gutachten eine Trennung der Hoheits- und Dienstleistungsverwaltung vom Forstbetrieb vor und stellte damit den Grundpfeiler rheinland-pfälzischer Forstorganisation, das Gemeinschaftsforstamt für alle Waldbesitzarten, in Frage. Die im Treuhand-Gutachten vorgeschlagene Konzeption habe jedoch seitens der Landesregierung keine Akzeptanz gefunden.

In dieser Hinsicht analytisch bedeutsam ist der Sachverhalt, dass zwischen den Zeitpunkten der Auftragsvergabe an die Treuhand (Okt. 1990) und Abgabe des Gutachtens (Juli 92) im Zuge der Landtagswahlen im Frühjahr 1991 ein

Machtwechsel der Landesregierung stattfand, wobei sich eine neue Regierungskoalition aus SPD und FDP bildete. Doch nicht nur seitens der späteren, gewechselten Landesregierung, auch seitens der LFV selbst bestand kein *Interesse* daran, eine radikale Änderung der Strukturen gemäß der Treuhand-Konzeption umzusetzen.

Insofern ist hier ein Zusammenhang zwischen der Auftragsvergabe an die Treuhand und einer späteren Ablehnung des Gutachtens unter einer veränderten Landesregierung möglich. Diese Erklärung würde für den Akteur LFV eine *informale* Strategie der Ausnutzung eines veränderten politischen Umfeldes zugrundelegen. Die formale Ablehnung des Gutachtens erfolgt indessen unter Berufung auf inhaltlich nicht akzeptable Punkte (Bsp. Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamt).

Unterstützt wurde die Anwendung der *Strategie der Nutzung der Veränderungen auf politischer Ebene* seitens der LFV dadurch, dass die neue Landesregierung auch inhaltlich neue forstpolitische Schwerpunkte setzte, wie die aufgewertete Bedeutung der Schutz- und Erholungsfunktion. Eine solche Vorgabe erleichterte die Argumentation für eine Beibehaltung des Gemeinschaftsforstamtes.

Strategien der LFV im zweiten, allgemeinen Verwaltungsreform-Prozess

War die LFV im ersten, ausschließlich forstverwaltungs-orientierten Reformprozess das alleinige Objekt der Diskussion / des politischen Prozesses, so ist sie im Reformprozess 2 hingegen ein Objekt unter mehreren Verwaltungen. Der zweite Reformprozess zielt auf eine Reform aller Verwaltungen des Landes ab, insofern kommt dem Akteur Landesregierung hier eine andere (stärkere?) Rolle als Schöpfer politischer Vorgaben der Verwaltungsreform sowie als politischer Entscheidungsträger zu. Dieser Umstand bedeutet aber nicht, dass die LFV im zweiten Reformprozess in geringerem Umfang reformpolitische Strategien anwenden kann.

- **Strategie der Integration bereits laufender Vorhaben in neue externe Vorgaben**

Wie die Analyse der organisatorischen Entwicklung der LFV im Zuge des zweiten, allgemeinen Reformprozesses zeigt, bestehen die politischen Vorgaben in funktionalen und in strukturellen Vorgaben. Die funktionalen Vorgaben an die LFV sind auf den Vorschlag der VMK zurückzuführen, die LFV als Pilotprojekt anzumelden (siehe Kap. 5.2.2 und 5.2.3). Die strukturellen Vorgaben sowohl an die LFV wie auch an alle Behörden des Landes bestehen in der Vorgabe der Landesregierung (und der entsprechenden Konzeption durch die EKo) zur Umstrukturierung der Mittelebene (siehe Kap.5.2.3).

Während die strukturelle Vorgabe des Center-Modells und die speziell für die LFV vorgesehene Gründung einer forstlichen Zentralstelle für eine kontroverse Diskussion sorgte, läßt sich die Rezeption der LFV der funktionalen Vorgabe des Pilotprojektes als eine *Strategie der Integration bereits laufender Vorhaben* analysieren.

Ein wichtiger Sachverhalt ist die Überschneidung der Reformprozesse. In der Endphase des forstinternen Reformprozesses 1 wurden Elemente konzeptioniert, welche im Reformprozess 2 vom reformbegleitenden Gremium VMK aufgegriffen werden und eine wichtige Rolle auch auf der Ebene der allgemeinen Verwaltungsreform spielen. (Budgetierung, Controlling). Analytisch bedeutet dies, dass sich durch die inhaltliche Übernahme bestehender Elemente für die LFV die Thematisierungs- und Planungsphase im Rahmen des zweiten Reformprozesses zeitlich reduziert. Die Auseinandersetzung mit den forstlichen Akteuren hat ja bereits seit einigen Jahren in Form einer forstinternen stattgefunden.

- **Strategie der Nutzung wissenschaftlicher Reformbegleitung**

Zur wissenschaftlichen Unterstützung der Verwaltungen während ihres Reformprozesses wurden seitens der Landesregierung wissenschaftliche Gremien (VMK und EKo) etabliert. Analytisch bedeutsam ist die Frage, inwieweit das

Angebot der externen wissenschaftlichen Unterstützung von der LFV tatsächlich angenommen und auch inhaltlich als Ideenpool genutzt wurde – oder aber, wie zuvor erörtert, legitimationsstiftend zur Bestätigung der eigenen Planung. Für letzteren Fall ist dann zu klären, woher die LFV ihre Ideen für Reformmaßnahmen ansonsten bezieht: vollkommen aus internen Überlegungen oder aus weiteren externen Quellen.

Hinsichtlich der im Zuge der allgemeinen Verwaltungsreform politisch institutionalisierten wissenschaftlichen Reformbegleitung ist festzustellen:

Die Vorgabe der VMK zum Pilotprojekt-Auftrag erhöht primär die Legitimation der bereits seit ca. 1993 angelaufenen Projekte *Budgetierung* und *Controlling* sowie des *Neuen Leitbildes*. Hier liefert das Gremium VMK also keinen neuen Ideen-Input. Vielmehr wurde der wissenschaftliche Sachverstand zur frühen Begleitung dieser Projekte seitens der LFV bereits im ersten, forstverwaltungs-internen Reformprozess in Form einer Betriebspsychologin und eines Unternehmensberaters aufgegriffen (siehe voran Nr.4, S.23 sowie Interview 5).

Ebenso ist hinsichtlich der Entwicklung des Neuen Leitbildes festzustellen, dass die LFV bereits autonom seit 1993 mit der Leitbild-Entwicklung begonnen hat. Jedoch entwickelte sich die Erkenntnis, das Leitbild als *ein* wesentliches Element des Neuen Steuerungsmodells aufzufassen, in der LFV durch einen Wissens-Input durch die Verwaltungswissenschaft (unter Bezug auf Prof. Klages).

Neben den verbindlich reformpolitischen Vorgaben ist ein deutlicher Hinweis auf die selbständige Nutzung der wissenschaftlichen Begleitung als Ideenpool darin zu sehen, dass sich die LFV aktiv und ohne Druck am „4. Speyerer Qualitätswettbewerb“ mit großem Erfolg beteiligte. Dabei hat die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer im Rahmen des 4. Speyerer Qualitätswettbewerbs der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz einen Projekt-Preis für die "sehr professionelle Einführung und Umsetzung des Betriebscontrollings" verliehen. Damit habe die LfV auch international eine Vorreiterrolle in der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in den öffentlichen Verwaltungen eingenommen.

(Quelle: <http://www.wald-rlp.de/1orga.htm>).

Zusammenfassend ist die Frage nach Art der Nutzung wissenschaftlicher Reformbegleitung durch die LFV differenziert zu beurteilen. Die Analyse zeigt, dass seitens der LFV eine wissenschaftliche Beratung sowohl im ersten, forstinternen Reformprozess (externe Spezialisten) als auch im Zuge des allgemeinen Reformprozesses (Qualitätswettbewerb) aktiv gesucht und *als Ideen-Input genutzt* worden ist. Das Aufgreifen externen Wissens erfolgte also selektiv und orientierte sich nicht an der vorgegebenen, politisch etablierten Reformbegleitung durch die VMK oder EKO. Die VMK-Vorgabe zum Pilotprojekt ist vielmehr strategisch zur Legitimation genutzt worden.

5.4.1.2 Reformpolitische Strategien der Landesregierung

Ebenso wie für den Akteur LFV ist auch für die Darstellung der reformpolitischen Strategien der Landesregierung sehr bedeutsam, dass sich die Reform der LFV analytisch im Rahmen zweier politischer Prozesse vollzieht, einem weitgehend forstarena-internen Prozess und einen zweiten Prozess der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Auch für den Akteur Landesregierung bestehen im Rahmen der zwei Reformprozesse jeweils unterschiedliche Möglichkeiten zur Anwendung reformpolitischer Strategien.

Als verbindendes Element während beider Prozesse ist festzustellen, dass im ersten Reformprozess ein Interesse der Landesregierung hinsichtlich der Organisation (bzw. der Organisationsplanung) der Landesforstverwaltung prinzipiell das gleiche ist wie auch im späteren zweiten Prozess: das Interesse liegt in einer effizienten, kostengünstig wirtschaftenden LFV.

- **Strategie der Nutzung des politischen Wandels**

Grundsätzlich ist folgender Umstand festzustellen: Im forstverwaltungs-internen Reformprozess 1 besteht das Verhalten der politischen Ebene weniger darin, politische Vorgaben während der Diskussion innerhalb der forstlichen Arena zu nennen, sondern vielmehr darin, eine politische Entscheidung der forstverwaltungs-intern erarbeiteten Konzeption zu leisten.

Eine wichtige Entscheidung von politischer Seite im Reformprozess erfolgt mit den „Eckpunkten zur Forstreform“ vom September 1994. Darin wird das Treuhand-Gutachten auch von staatlicher Seite abgelehnt. Gleichzeitig „einigen sich“ die Koalitionsfraktionen – losgelöst von einer inhaltlichen Organisationsdiskussion – auf eine Personaleinsparquote von 10% auf allen Ebenen der Landesforstverwaltung.

Dieser Umstand erklärt sich aus dem Wechsel der Landesregierung im Rahmen der Landtagswahlen im Frühjahr 1991. Das Treuhand-Gutachten wurde 1990 noch von einer auslaufenden Landesregierung in Auftrag gegeben (für den Akteur LFV wurde im Zusammenhang mit dem Wechsel der Landesregierung 1991 die reformpolitische *Strategie der Nutzung des politischen Wandels* analysiert). Die neue Landesregierung nimmt durch die Betonung der Infrastrukturleistungen des Waldes eine deutliche Verlagerung der forstpolitischen Zielsetzungen vor. Die neue Landesregierung bestätigt mit den Eckpunkten (94) und schließlich mit dem Ministerratsbeschluss (95) die sich in der internen Diskussion abzeichnende Ablehnung des Treuhand-Gutachtens seitens der LFV. Des Weiteren legitimiert die Landesregierung das eigene Konzept der LFV.

Die neue Landesregierung erfüllt das Interesse der LFV, ein eigenes Konzept legitimiert zu bekommen. im Gegenzug gibt die Landesregierung eine Einspar-

quote von 10% vor, eine Zahl, die sich nicht aus der vorhergegangenen Diskussion des Treuhand-Gutachtens ableitet, sondern aus dem Aushandlungsprozess. Die vorgegebene Einsparquote von 10% betrifft – als ein Ergebnis des ersten, ausschließlich forstverwaltungs-bezogenen Reformprozesses nur die LFV, aber keine anderen Verwaltungen.

- **Verhalten der Landesregierung gegenüber allen Verwaltungen :
Strategie der Etablierung von reformbegleitenden Gremien**

Im Gegensatz zum ersten Prozess, in dessen Verlauf der Akteur „Neue Landesregierung“ schwerpunktmäßig erst in der Phase der Politikformulierung (Eckpunkte '94, Beschluß 07/95) agiert, tritt die Landesregierung im Rahmen des zweiten Prozesses der allgemeinen Verwaltungsreform als problemdefinierender Akteur auf. Hier ist sie der initiiierende Akteur. Die Thematisierung des zweiten Prozesses überschneidet sich mit dem ersten, forstinternen Prozess. Im Rahmen des zweiten Prozesses ist zu differenzieren, welche Strategien die Landesregierung gegenüber allen Verwaltungen anwendet (Gremien) und welche Strategien sich aus dem Verhalten der Landesregierung speziell gegenüber der LFV ableiten lassen. (Integration der laufenden Entwicklung).

Hinsichtlich der Organisation aller Verwaltungen des Landes besteht eine wichtige strukturelle Vorgabe der Landesregierung im allgemeinen Reformprozess in der Forderung nach Auflösung der Bezirksregierungen. Diese Vorgabe der Landesregierung bedeutet für die Verwaltungen einen Eingriff in ihre lang bestehenden Strukturen und zusätzlich – da seitens der Landesregierung hierbei auch Rationalisierungen angestrebt werden – auch eine drohende Minderung ihrer Ressourcen. Daher muß die Landesregierung davon ausgehen, bei den Verwaltungen auf ablehnende Haltung zu stoßen. Die politikwissenschaftliche Literatur beschreibt, welche Strategien die Verwaltungen hier anwenden können, um solche politischen Ansprüche abzuwehren: die Behauptung der Nicht-Machbarkeit der Vorgaben, der Einsatz des Fachwissens zur Blockade von Vorgaben (PETERS, 1994).

In Kenntnis der Blockade-Möglichkeiten der Verwaltungen liegt es im strategischen Interesse der Landesregierung, solchen internen Widerstand gegen die Reformziele zu verhindern. Gleichzeitig ist die Landesregierung aber auch darauf angewiesen, dass die Verwaltungen ihr Fachwissen in die Entwicklung von Reformkonzepten einbringt. Das Dilemma von der Verwaltung, die sich selbst reformieren soll, manifestiert sich für die Landesregierung darin, einerseits die Verwaltungen zur Planung ihrer Reorganisation einzusetzen, andererseits aber zu verhindern, dass die Verwaltungen ihr Fachwissen *unkontrolliert* – nicht im Sinne der politischen Ebene – einsetzen und Konzepte entwerfen, die auch informale Ziele der Verwaltung selbst verfolgen.

Eine Notwendigkeit für die Landesregierung ist also eine effiziente Planung der Planung (LUHMANN, 1966). Dies heißt, dass eine effiziente Planung von Reformkonzepten in den Verwaltungen und *durch* die Verwaltungen zunächst seitens der Landesregierung geplant (eingeleitet und kanalisiert) werden muß. Eine weitere wichtige Strategie ist hierbei – neben den pauschalen inhaltlichen Vorgaben – die Etablierung von reformbegleitenden Gremien (Peters, 1995, S.235ff). Diese Strategie verfolgt die rheinland-pfälzische Landesregierung durch Einberufung der reformbegleitenden Verwaltungs-modernisierungskommission VMK sowie der Expertenkommission EKo. Diese Gremien stellen eine Kontrollmöglichkeit dar, die es der politischen Ebene ermöglichen, eine unerwünschte Drift des Reformprozesses aufgrund eines unerwünschten Anwendens von Fachwissen der Verwaltung zunächst zu erkennen und zu korrigieren. Demgemäß sind die übergeordneten Gremien der Verwaltungsreform nicht nur Kontrollorgane, sondern leisten auch Entscheidungsvorbereitung für den Ministerrat.

- **Verhalten der Landesregierung gegenüber der LFV :
Strategie der Integration der laufenden Vorhaben**

Ein bedeutsamer analytischer Punkt im Verhältnis zwischen Landesregierung und Landesforstverwaltung ist, dass im Zeitraum der Planung der allgemeinen Verwaltungsreform durch die Landesregierung (VMK-Einberufung 12/94, Vorgabe zur Bezirksregierungs-Auflösung 05/96) seitens der LFV nach einer längeren Diskussion bereits ein Reformkonzept bestand. Dieses wurde im Juli 95 vom Ministerrat beschlossen.

In dieser speziellen Situation der Überschneidung beider Reformprozesse konnte die Landesregierung also davon ausgehen, dass solche funktionalen Modernisierungen, welche die Landesregierung insbesondere durch Unterstützung der VMK in allen Verwaltungen installieren will, in der LFV bereits in deren Reformkonzept miteinbezogen worden sind. Die Landesregierung konnte daher zum gewissen Grad darauf bauen, dass die LFV zur reformpolitischen Mitarbeit auch informal bereit war und zumindest solche reformpolitischen Vorgaben der Landesregierung nicht mehr blockieren würde, welche die LFV bereits in ihrem Konzept vorsah. Hier ist die Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells sowie des Neuen Leitbildes in der LFV zu nennen.

Da die Landesregierung mit dem Ministerratsbeschluß vom Juli 95 im Rahmen eines Aushandlungsprozesses die interne Konzeption der LFV-Führung bereits akzeptiert hat, kann eine Strategie der Landesregierung darin gesehen werden, die im Juli '95 geschlossene Aushandlung mit der LFV nicht zu brechen (etwa durch neue Einspar-Vorgaben im Zuge der allgemeinen Reform), sondern dort, wo die ausgehandelten Elemente bereits mit der Reformpolitik der Landesregierung hinsichtlich der allgemeinen Verwaltungsreform kompatibel war, die bestehende Konzeption der LFV nicht durch inhaltliche Vorgaben zu verändern, sondern zu integrieren bzw. akzeptieren.

Eine solche Kompatibilität war gegeben im Fall des Neuen Steuerungsmodells. Nicht gegeben war sie im Fall der Umstrukturierung der Bezirksregierungs-Ebene. Seitens der Landesregierung wurde durch den Beschluß des Center-Modells (welches durch die EKO ausgearbeitet wurde) und der damit verbundenen forstlichen Zentralstelle auch eine wesentliche Veränderung der Aufbau-Organisation der LFV vorgegeben, welche nicht im Konzept der LFV vorgesehen war. Allerdings war diese Vorgabe sehr umfangreich, da sie eine Umstrukturierung der gesamten Mittelebene in zwei große Center vorsah, so dass allein für die LFV wenig Aussichten bestanden, diese Entwicklung zu blockieren. Im Ergebnis wurde diese Vorgabe der forstlichen Zentralstelle zum 01.01.2000 umgesetzt.

5.4.1.3 Reformpolitisches Verhalten der waldbesitzenden Verbände

Der Wald in Rheinland-Pfalz verteilt sich nach Besitzarten auf rund 50% Kommunalwald, 25% Privatwald und 25% Staatswald. Auf den nichtstaatlichen Waldbesitz in Rheinland-Pfalz entfallen also rund 75% der Waldfläche. Als Akteure im Rahmen der Reformdiskussion treten der Gemeinde- und Städtebund (GStB) als Vertreter der Kommunen bzw. des Kommunalwaldes sowie der Waldbesitzerverband (WbV) als Vertreter des privaten Waldbesitzes auf. Beide Akteure hegen als Kunden gegenüber der LFV ihre besitzstandes-orientierten Erwartungen und verbinden daher mit der Reform der LFV ihre spezifischen Interessen.

Im Rahmen des in Rheinland-Pfalz bestehenden Modells der Gemeinschaftsforstverwaltung obliegt den staatlichen Forstämtern die forstfachliche Leitung im Gemeindewald. Sie umfasst die Planung, Durchführung und Überwachung sämtlicher forstlicher Arbeiten. Die Verantwortung für den Wald in politischer, rechtlicher und sachlicher Hinsicht liegt bei den rund 1900 waldbesitzenden Gemeinden. Über die Dienstleistung für die kommunalen Waldbesitzenden hinaus beraten die örtlichen Forstämter die rund 300.000 privaten Waldbesitzenden kostenfrei zu forstlichen Fachfragen, wie z.B. Baumartenwahl, Pflegemaßnahmen, Waldarbeit u.a.

Die akteursorientierte Darstellung der Analyse-Ergebnisse stellt fest, welche analysierten, reformrelevanten Ereignisse dem jeweiligen Akteur zuzuordnen sind. Reformrelevante **Ereignisse** wurden zuvor als Diskussionsbeiträge und Forderungen, Konzepte oder Beschlüsse zur Reform kategorisiert, welche eine Veränderung der Variablen Auftrag, Funktion und Struktur der LFV zum Inhalt haben. Im folgenden werden – der akteursorientierten Darstellungsform gemäß – jeweils für die Akteure GStB und WbV zunächst deren reformrelevante Beiträge dargestellt. Des weiteren wird erörtert, auf welches **Interesse** die Beiträge von GStB und WbV hinweisen.

Zu diskutieren ist die Frage, inwieweit dem Verhalten der Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes im Reformprozess auch ein kalkuliertes Anwenden reformpolitischer **Strategien** zugrundeliegt. Festzustellen ist, dass das Verhalten dieser Akteure hauptsächlich in einer fortwährenden Meinungsäußerung und kontinuierlichen Artikulation ihrer Forderungen besteht.

Grundsätzlich ist festzustellen, dass im Rahmen der internen, forstverwaltungsorientierten Reformdiskussion zu Beginn der 90er Jahre seitens der Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes Forderungen gestellt werden, welche auf eine Verbesserung der **finanziellen Situation** sowie auf eine Veränderung der **rechtlichen Rahmenbedingungen** der nichtstaatlichen Waldbesitzer abzielen.

■ **Gemeinde- und Städtebund Rheinland-Pfalz** (GStB)

Der Akteur Gemeinde- und Städtebund (GStB) vertritt im Reformprozess der LFV die Interessen des kommunalen Waldbesitzes. Nach §32 Abs.2 LFG wirken die staatlichen Forstämter bei der Bewirtschaftung des Körperschaftswaldes kostenfrei mit. Körperschaftswald wird definiert als Gemeindewald sowie als Wald sonstiger öffentlich rechtlichen Körperschaften und als Wald von Haubergsgenossenschaften, Gehöferschaften, Märkerschaften (§25 Abs.2 LFG).

Nach §37 Abs.1 LFG können die Gemeinden den Revierdienst im Gemeindewald durch gemeindliche oder staatliche Revierbeamte durchführen lassen. Zum weit überwiegenden Teil wird der Revierdienst im Gemeindewald durch staatliche Revierbeamte wahrgenommen, wobei sich das Verhältnis verändert (in 1992: 89% staatliche Tätigkeit und 11% gemeindliche Tätigkeit, in 1997: 92% staatlich und 8% gemeindlich). Nach §40 LFG haben die Gemeinden die Kosten des Revierdienstes durch einen staatlichen Beamten dem Land in Form eines Betriebskostenbeitrages zu erstatten.

Hinsichtlich der im Rahmen der Analyse untersuchten Ereignis-Kategorien (Diskussions-beiträge und Forderungen, Konzepte, Beschlüsse zur Reform) ist festzustellen, dass die dem GStB zuzuordnenden Ereignisse in Diskussionsbeiträgen und Forderungen bestehen. Der GStB entwickelt kein eigenes geschlossenes Konzept und fällt keinen politischen Beschluß zur Reform der Forstverwaltung (was dem GStB als Verband natürlich auch nicht obliegt).

• **Reformpolitische Forderungen und Strategien im ersten, forstinternen Teilprozess**

Im phasenmäßigen Verlauf des Reformprozesses stellt der GStB seine Forderungen während der Thematisierungsphase, aber auch in den Phasen der Agenda-Gestaltung und Politikformulierung. Hier integriert der GStB seine Forderungen in Stellungnahmen zu den Konzepten (Treuhand, LFV) bzw. in eine Stellungnahme zum politischen Beschluß.

Als Vertreter des Kommunalwaldes nutzt der Akteur GStB die Veranstaltungsreihe der „Binger Waldsymposien“ (3. Symposium im Okt.'91 und 4. Symposium im Okt.'92), um seine Interessen zu artikulieren und um Forderungen zur Verbesserung der finanziellen Situation des Kommunalwaldes zu stellen. Kontinuierlich fordert der GStB eine finanzielle Förderung zur Wiederaufforstung von Sturmwurfllächen, ein Leistungsentgelt für die Infrastrukturleistungen des Waldes sowie eine finanzielle Entlastung durch Senkung der Betriebskostenbeiträge für den Revierdienst im Gemeindewald.

In der Stellungnahme (10/94) zu den politisch vereinbarten Eckpunkten zur Forstreform (10/94) stellt der GStB die „Grundforderung [...]“, dass die organisatorischen Veränderungen auf der Ebene des einzelnen kommunalen Waldbesitzers zu einer Verbesserung der finanziellen Lage führen“.

Eine weitere wichtige Forderung des GStB besteht in der Forderung nach Änderung des Landesforstgesetzes, um eine größere Freiheit bezüglich Organisation und Intensität der Waldbewirtschaftung zu erzeugen. Diese Forderung äußert der GStB kontinuierlich, so etwa in der Stellungnahme zum Treuhand-Gutachten (02/92), in der Stellungnahme (10/94) zu den Eckpunkten zur Forstreform sowie in der Stellungnahme (08/95) zum Ministerratsbeschluss zur Forstreform. Letztgenannte Stellungnahme enthält neben der wiederholten Forderung nach Änderung des LWaldG auch die Forderung nach einer Aufgabenkritik der LFV und nach Klärung der Finanzierungsfrage.

Analytisch ist hinsichtlich der Interessen-Artikulation des GStB festzustellen, dass dessen Grundforderung nach Verbesserung der finanziellen Situation der kommunalen Waldbesitzer nicht unbedingt als Beitrag zur Reformdiskussion der LFV zu werten ist, da diese Grundforderung keine unmittelbare Veränderung (Δ_A , Δ_F , Δ_S) der LFV impliziert. Es ist nicht primäres Ziel der Forstverwaltungsreform, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern (Allerdings ergeben sowohl die Dokumentenanalyse als auch die Experten-Interviews Hinweise darauf, dass auf das Interesse des GStB eingegangen wird).

Teilforderungen des GStB lauten:

- a) finanzielle Förderung zur Wiederaufforstung von Sturmwurfllächen
- b) Leistungsentgelt für die Infrastrukturleistungen des Waldes
- c) finanzielle Entlastung durch Senkung der Betriebskostenbeiträge für den Revierdienst im Gemeindewald.

Die Teilforderungen a) und b) des GStB nach finanzieller Förderung zur Wiederaufforstung von Sturmwurfllächen und nach einem Leistungsentgelt für die Infrastrukturleistungen des Waldes sind politische Forderungen nach Veränderung finanzieller Instrumente. Sie richten sich an die politische Ebene und beinhalten eine Neuzuteilung finanzieller Mittel. Sie stehen, wie bereits zuvor für

die Grundforderung erläutert, nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Diskussion über die Reform der LFV, da es ist nicht primäres Ziel der Forstverwaltungsreform ist, die finanzielle Situation der Kommunen zu verbessern. Daher ist das Verhalten des GStB, eine prinzipielle, reformunabhängige Forderung nach finanzieller Verbesserung zu stellen, als **Strategie der Nutzung des Reformklimas als Zeitfenster** zu interpretieren.

Ebenfalls an die politische Ebene, aber auch unmittelbar an die LFV richtet sich hingegen die Forderung c) nach finanzieller Entlastung durch Senkung der Betriebskostenbeiträge für den Revierdienst im Gemeindewald. Hinsichtlich dieser Forderung läßt sich ein unmittelbarer Zusammenhang zur aktuellen forstverwaltungs-orientierten Reformdiskussion herstellen. Denn um die vom GStB geforderte finanzielle Entlastung des Kommunalwaldes durch Senkung der Betriebskostenbeiträge zu erreichen, bestünden rational gesehen mehrere Lösungen:

- Erhöhung der staatlichen Finanzierung

Hierdurch bestünden weiterhin gleichbleibende Betriebskosten bei gleichbleibendem Standard, wobei nur die Verteilung der Kosten verändert würde. Verlierer dieser Maßnahme wäre der Staat.

- Erhöhung der Effizienz der staatlichen Beförderung

Hierbei entstünden weniger Betriebskosten bei gleichbleibendem Standard. Diese Maßnahme würde eine Veränderung der Funktion der LFV (Δ_F) bedeuten. Verlierer dieser Maßnahme wäre die LFV, die ohne Gegenleistung noch effizienter arbeiten müßte.

- formal festgeschriebene Senkung des Betreuungsstandards

Hierbei entstünden weniger Betriebskosten bei verringertem Standard. Diese Maßnahme würde eine Veränderung der Funktion der LFV sowie eine Veränderung ihres gesetzlichen Auftrags (Δ_A , Δ_F) bedeuten, da in diesem Falle ein gesenkter Betreuungs-standard auch formal festgeschrieben würde. Verlierer dieser Maßnahme wäre ebenfalls die LVF, da ein Aufgabenverlust auch Legitimitätsverlust bedeuten würde, sowie die Landesregierung, die eine unpopuläre Rücknahme staatlicher Tätigkeit (z.B. im Bereich der Infrastrukturleistungen) gegenüber den Bürgern vertreten müßte.

- informale Senkung des Betreuungsstandards

Hierbei entstünden weniger Betriebskosten bei verringertem Standard, jedoch ohne dass der verringerte Betreuungsstandard formal festgeschrieben würde. Im Rahmen dieser Lösung würde die LFV ankündigen, durch Erhöhung ihrer Effizienz den Betreuungsstandard unter geringeren Kosten zu leisten. Faktisch jedoch würde sie kostengünstigere Betreuungstätigkeit bei weiterhin gleichbleibender Effizienz wahrnehmen, indem sie die Betreuung in bestimmten Bereichen extensiviert. Diese Maßnahme würde weder eine Veränderung der Funktion der LFV noch eine Veränderung ihres gesetzlichen Auftrags beinhalten.

Verlierer dieser Maßnahme wären die früheren Nutznießer der nun nicht mehr erbrachten Leistungen (z.B. die Öffentlichkeit im Bereich der Infrastrukturleistungen). Zudem bestünde die Gefahr einer offensichtlichen Diskrepanz zwischen angekündigtem und tatsächlichem Standard.

Ein deutlicher Hinweis darauf, dass von den vier dargelegten Lösungen seitens des GStB die Variante einer formalen Senkung des Betreuungsstandarts favorisiert wird, ist in der Forderung des GStB nach Änderung des Landesforstgesetzes zu sehen. Durch eine Änderung will der GStB eben gerade erreichen, dass die Vorgaben zur Waldbewirtschaftung gelockert und stärker der Verantwortung des Waldbesitzers überlassen werden. Die geforderte Änderung des Forstgesetzes soll dazu dienen, die Betriebskostenbeiträge der Gemeinden zu senken. Hierbei akzeptiert der GStB auch einen verringerten Standard der Beförderung. Allerdings kann der GStB die geforderte Änderung des Forstgesetzes noch nicht im ersten, forstinternen Reformprozess durchsetzen.

- **Reformpolitisches Verhalten des GStB im zweiten, allgemeinen Reformprozess**

Entgegen der seitens GStB (und auch Waldbesitzerverband) mehrfach gestellten Forderung wurde im ersten, forstverwaltungs-internen Reformprozess eine Änderung des Landesforstgesetzes nicht aufgegriffen. Im Verlauf des zweiten Prozesses der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz jedoch wurde die Idee einer Novellierung des Landesforstgesetzes aktuell. Mit Unterstützung von seiten der Verwaltungswissenschaft wurde das neuzugestaltende Forstgesetz im Zeitraum '98-'99 einer „prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung“ unterzogen.

Als Reaktion auf die anstehende Novellierung des Forstgesetzes argwöhnt der GStB in einer Pressemeldung (05/99), das neue Waldgesetz werde eine „Mogelpackung“. Dabei bezieht sich der GStB auf eine Ankündigung der MUF-Ministerin, das neue Gesetz werde die Kommunen in den Beförderungskosten um 30% entlasten, obwohl zuvor eine Entlastung von 40% vorgesehen worden sei. Ende Mai '99 legen GStB und Waldbesitzerverband ein gemeinsames Positionspapier vor. Darin werden die Landtagsabgeordneten gebeten, hinsichtlich der Gesetzesnovellierung die Interessen des Kommunal- und Privatwaldes zu berücksichtigen.

Am 01.06.99 beriet der Ministerrat den Entwurf zum Landeswaldgesetz. In einer Pressemeldung des MUF wird ausgesagt, der verabschiedete Landeswaldgesetz-Entwurf sehe eine finanzielle Entlastung der kommunalen Forstbetriebe vor und werde die Eigenverantwortung der Bürger stärken.

Im Rahmen der analytischen Erfassung der Strategien der Vertreter des nicht-staatlichen Waldbesitzes ist zusammenfassend festzustellen, dass die maßgebliche

Strategie dieser Akteursgruppe in der kontinuierlichen Artikulation ihrer Forderungen bestand. Über beide Reformprozesse hinweg ist als roter Faden die Forderung nach Änderung des Waldgesetzes festzustellen, da die engen gesetzlichen Vorgaben zur Waldbewirtschaftung bei gleichzeitig nur geringer finanzieller Unterstützung durch das Land als nicht akzeptabel gesehen werden.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse befindet sich das LFG im Stadium des Entwurfs. Es sind aber bereits Hinweise zu sehen, dass auch das novellierte Forstgesetz seitens der nichtstaatlichen Waldbesitzer kritisiert werden wird. Im Gesamtergebnis ist festzustellen, dass die Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes über beide Reformprozesse hinweg ihre Forderung nach finanzieller Entlastung durch Senkung der Beförsterungskosten durchsetzen konnten.

■ **Waldbesitzerverband Rheinland-Pfalz**

Der Akteur Waldbesitzerverband (WbV) vertritt im Reformprozess der LFV die Interessen des privaten Waldbesitzes. Im Rahmen des in Rheinland-Pfalz bestehenden Modells der Gemeinschaftsforstverwaltung beraten die staatlichen Forstämter die rund 300.000 privaten Waldbesitzenden kostenfrei zu forstlichen Fachfragen, wie z.B. Baumartenwahl, Pflegemaßnahmen und Waldarbeit. Die **Betreuung und Beratung** der Privatwaldbesitzer (§§44 LFG ff) ist eine Dienstleistung, durch welche die LFV diese Waldbesitzer bei der Bewirtschaftung ihrer Forstflächen kostenfrei unterstützt. Eine darüber hinausgehende Mitwirkung ist als kostenpflichtige Dienstleistung zu vereinbaren (§8 LFG).

Im Rahmen der **Förderung des Privatwaldes** ist die LFV in folgenden Angelegenheiten tätig (siehe Kapitel 8 der Jahresberichte der LFV Rheinland-Pfalz):

- a) für die **Betreuung** des Privatwaldes durch nichtstaatliche Forstbedienstete bezahlt das Land R.P. die Anstellungskörperschaften der gemeindlichen Revierbeamten, welche innerhalb ihrer Reviere Privatwald betreiben. Für die Privatwaldbetreuung durch Revierbeamte des Landes (in nach §48 Abs. 3 LFG besonders abgegrenzten Revieren) kommt ebenfalls das Land auf.
- b) das Land zahlt **Beihilfen** an die Privatwaldbetriebe für die Erstellung der periodischen Forsteinrichtungswerke sowie für die Versicherung des Waldes gegen Brandschäden.

Hinsichtlich der im Rahmen der Analyse untersuchten Ereignis-Kategorien (Diskussionsbeiträge und Forderungen, Konzepte, Beschlüsse zur Reform) ist festzustellen, dass die dem Waldbesitzerverband zuzuordnenden Ereignisse in **Diskussionsbeiträgen** und **Forderungen** bestehen. Der WbV entwickelt kein eigenes geschlossenes Konzept zur Reform der LFV und fällt keinen politischen Beschluß zur Reform, wobei letzteres dem Waldbesitzerverband natürlich auch nicht obliegt.

Im phasenmäßigen Verlauf des Reformprozesses stellt der WbV seine Forderungen während der Thematisierungsphase, aber auch in den Phasen der Agenda-Gestaltung und Politikformulierung. Hier integriert der WbV seine Forderungen in Stellungnahmen zu den Konzepten (Treuhand, LFV) bzw. in eine Stellungnahme zum politischen Beschluß der LFV-Konzeption.

In der Thematisierungsphase des ersten, forstverwaltungsinternen Reformprozesses wird seitens des Waldbesitzerverbandes mehrfach die **Fraktionsvereinbarung** zwischen der SPD-FDP-Koalition von 1991 kritisiert. Diese Fraktionsvereinbarung räumt den Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes gegenüber der Wirtschaftsfunktion eine Vorrangigkeit ein. Die Kritik des Waldbesitzerverbandes richtet sich auf das Fehlen eines angemessenen Entgeltes für die Schutz- und Erholungsleistungen. Diese Kritik wird über einen längeren Zeitraum von mehreren Jahren kontinuierlich vorgebracht (ca.'91-'93). Die Vorrangigkeit, welche die Politik den Schutz- und Erholungsfunktionen des Waldes gegenüber der Wirtschaftsfunktion eingeräumt hat, bleibt nach Auffassung des WbV solange eine Sprachhülse, solange die Waldbesitzer dafür kein angemessenes Entgelt erhalten würden.

Im Rahmen der Anhörung des Forstministers vom 12.02.92 gibt der Waldbesitzerverband seine Stellungnahme zum Treuhand-Gutachten ab. Der Waldbesitzerverband stimmt dem Treuhand-Gutachten in den Grundzügen zur Konzeption zu. Die vorgeschlagene Trennung von Hoheit und Betrieb schaffe klare Zuständigkeiten. Die vorgeschlagene Unternehmensform als rechtlich selbständige juristische Person des öffentlichen Rechts nach §26 wird als sinnvoll erachtet. Ergänzend zum Gutachten regt der Waldbesitzerverband weitere organisatorische Verbesserungen an.

Analytisch ist festzustellen, dass seitens des Waldbesitzerverbandes zwar kein eigenes geschlossenes Konzept zur Reorganisation der LFV vorgelegt wird, dass aber die im Treuhand-Gutachten vorgesehene Konzeption zur Reorganisation den Vorstellungen des Waldbesitzerverbandes entgegenkommt. Das Interesse des Waldbesitzerverbandes an einer Änderung der bestehenden Gemeinschaftsforstverwaltung kann auf mehrere Gründe zurückgeführt werden:

- ideologische Vorbehalte gegenüber einer Gemeinschaftsforstverwaltung, die einer liberalen Auffassung entgegensteht,
- Bedenken gegenüber einer Erhöhung des ökologischen Standards der Waldbewirtschaftung im Rahmen des Gemeinschaftsforstverwaltung für alle Waldbesitzarten,
- Bedenken gegenüber einer zu effizienten Betreuung durch den Staat, da eine Mindereffizienz des Gemeinschaftsforstamtes für den Privatwald eigentlich vorteilhaft wäre.

Im Rahmen der **Mitgliederversammlung** des Waldbesitzerverbandes im Dezember 1993 wird eine Verbesserung der finanziellen Situation der privaten Waldbesitzer gefordert. Ebenso wie der GStB fordert der WbV eine Senkung der Betriebsverwaltungskosten (Beförsterungskosten), wobei der WbV zwei gangbare Wege sieht: eine bereits mehrfach geforderte Lösung besteht in der Kostenübernahme durch das Land. Die dadurch für das Land entstehenden Mindereinnahmen von 30 Mill. DM ließen diese Möglichkeit allerdings realisierbar erscheinen. Ein zweiter Weg bestehe in einer „Lockerung“ des Landeswaldgesetzes. Hier müsse eine Vergütung des Revierdienstes durch Gebührensätze möglich gemacht werden.

Im Rahmen der **Mitgliederversammlung** des Waldbesitzerverbandes im Dezember 1994 werden die politisch vereinbarten Eckpunkte zur Forstverwaltungsreform (09/94) als zu wenig richtungs- und zukunftsweisend kritisiert. Eine Ankündigung von politischer Seite, den Gemeinden 4 Mio DM der insgesamt 32 Millionen DM Kostenerstattung an der Forstverwaltung erlassen zu wollen, wird seitens der Gemeinden jedoch misstrauisch als „Köder“ aufgefaßt, um die Akzeptanz der nichtstaatlichen Waldbesitzer für das in der Entwicklung stehende Konzept der LFV zu erhöhen.

Im Verlauf des zweiten Prozesses der allgemeinen Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz wird die seitens des Waldbesitzerverbandes (und GStB) mehrfach gestellte Forderung einer Novellierung des Landesforstgesetzes aktuell. Zum Zeitpunkt April 2000 befindet sich das LFG im Stadium des Entwurfs. Der Verlauf der Gesetzesnovellierung wurde bereits in den Ausführungen zum GStB erörtert und wird deshalb hier nicht wiederholt.

Zusammenfassung zum GStB und WbV

Im Rahmen der analytischen Erfassung der Strategien der Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes ist zusammenfassend festzustellen, dass die maßgebliche Strategie dieser Akteursgruppe in beiden Reformprozessen in der kontinuierlichen Artikulation ihrer Forderungen bestand. Über beide Reformprozesse hinweg ist als roter Faden die Forderung nach Verbesserung der finanziellen Situation sowie nach Änderung des Forstgesetzes festzustellen, da die engen gesetzlichen Vorgaben zur Waldbewirtschaftung bei gleichzeitig nur geringer finanzieller Unterstützung durch das Land als nicht akzeptabel gesehen werden.

5.4.1.4 Reformpolitisches Verhalten der Berufsverbände

Die beiden Berufsverbände Gewerkschaft für Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft (GGLF, später integriert in die IG BAU) und Bund Deutscher Forstleute (BDF) treten im Reformprozess als Akteure zur beruflichen Interessenvertretung auf.

Hinsichtlich der Frage, inwieweit das Verhalten von Gewerkschaft und BDF im Reformprozess auch auf ein kalkuliertes Anwenden reformpolitischer Strategien hinweist, ist (ebenso wie für die Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes) festzustellen, dass das hauptsächliche **reformpolitische Verhalten** der Berufsverbände in der Meinungsäußerung und Darstellung ihrer Interessen besteht.

Im ersten, forstinternen Reformprozess erhalten die Berufsverbände eine Gelegenheit zur Meinungsäußerung in Form der Anhörung zum Treuhand-Gutachten (02/93). In ihren Stellungnahmen zum Treuhand-Gutachten unterstreichen die Berufsverbände ihre Forderungen nach Erhaltung des Gemeinschaftsforstamtes, der Notwendigkeit eigener forstlicher Fachabteilungen (Forstdirektionen) bei den Bezirksregierungen sowie der Überprüfung der Aufgaben der Forstämter.

Analytisch ist festzustellen, dass das Interesse der Berufsverbände in struktureller Hinsicht – die Erhaltung von Gemeinschaftsforstämtern und Forstdirektionen – durch die Konzeption der LFV und den Ministerratsbeschluss vom Juli '95 bestätigt werden. Allerdings müssen die Berufsverbände die Vereinbarung einer Personaleinsparquote von 10% auf allen Ebenen der LFV hinnehmen.

Im **zweiten Prozess** der allgemeinen Verwaltungsreform werden allerdings die Forstdirektionen aufgrund der übergeordneten politischen Vorgabe zur Neuorganisation der Bezirksregierungen in die Struktur der forstlichen Zentralstelle überführt. Demnach besteht ein wesentlicher Kritikpunkt der Berufsverbände auch in der Neustrukturierung der forstlichen Zentralstelle. Diese wird zum 01.01.2000 umgesetzt.

Hinsichtlich der Beurteilung des Erfolges der Berufsverbände im Konfliktfeld der Forstdirektions-Umstrukturierung ist festzustellen, dass sie ihre Forderung nach Erhalt der Forstdirektionen nicht durchsetzen konnten. Eine in diesem Zusammenhang entscheidende Frage ist, inwieweit die neue Zentralstelle tatsächlich eine veränderte Funktion entfaltet (siehe Kap. 5.4.2 „Konfliktfelder“).

5.4.2 Entscheidungen in reformpolitischen Konfliktfeldern

Die zuvor aufgezeigten Interessen der Akteure stehen in einigen Sachverhalten konträr zueinander, so dass hier Konfliktfelder zu erwarten sind. Im folgenden soll für zentrale Konfliktfelder diskutiert werden, welcher Akteur sich in einem Konfliktfeld durchsetzen konnte. Dabei ist die Frage, ob das Interesse eines Akteurs im Zuge der Reform tatsächlich bedient wird, eine Frage des Erfolgsmaßstabes. Nötig ist zunächst eine Definition des Erfolgs-Begriffes.

Evaluation des Erfolges von Reformen

Die Frage, ob eine Reform erfolgreich war, läßt sich aufgrund der verschiedenen Interessen der Akteure nicht pauschal beantworten, sondern nur aus der Sicht des jeweils einzelnen Akteurs. Da mit jeder Reform eine Veränderung des Ausgangszustandes der Verwaltungs-organisation einhergeht, erzeugt jede Reform unter den beteiligten Akteuren Reformgewinner und Reformverlierer.

Ein Reformgewinner ist der Akteur, welcher seine Interessen im Reformprozess durchsetzen kann. Die **Durchsetzung der Interessen** erfolgt im Reformprozess in verschiedenen Stufen: zunächst artikulieren die Akteure in der Thematisierungsphase ihre Interessen in Diskussionsbeiträgen und Forderungen, daraufhin werden die Interessen der durchsetzungsstarken Akteure im Reform-Konzept festgeschrieben und schließlich durch politischen Beschluß legitimiert.

Im Rahmen der vorliegenden Analyse, welche den Prozess der Planung von Reformmaßnahmen für die LFV untersucht, besteht der wesentliche **Maßstab** zur Beurteilung des reformpolitischen Erfolges eines Akteurs darin, ob seine Interessen im Konzept festgeschrieben sind und, noch stärker, ob seine Interessen durch **politischen Beschluß** des Reformkonzeptes legitimiert werden. Laut WINDHOFF-HERITIÈR (1987) ist die politische Entscheidung ein entscheidender Schritt in der Phase der Politikformulierung. Mit der politischen Entscheidung „gerinnen“ die in der vorangegangenen heißen Phase der Thematisierung diskutierten Inhalte.

Zu berücksichtigen ist der Hinweis von WINDHOFF-HÉRITIER, dass selbst nach der politischen Entscheidung, auch im Zuge der Implementationsphase, die beschlossenen Inhalte eine veränderte Wirkungsweise erhalten können. In diesem Sinne stellt auch Krott (1999) fest, dass der Erfolg der aktuellen Reformen der Forstverwaltungen nicht an der Idee der Reformmodelle zu messen sein wird, sondern an den damit erreichten Verbesserungen in der Praxis. Der finale Maßstab zur Beurteilung des reformpolitischen Erfolges eines Akteurs im gesamten Reformprozess (inklusive Implementationsphase) bestünde demnach in der Evaluation der tatsächlichen Implementation seiner Interessen in die Praxis. Für den Teilprozess der reformpolitischen Planung besteht der Maßstab in der Legitimation der Interessen eines Akteurs durch politischen Beschluß. Anhand

dieses Maßstabes ist zu beurteilen, inwieweit die Reformpolitik der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz erfolgreich war: wo wurden reformpolitische Siege errungen, wo nicht?

- **Konfliktfeld : Änderung des regulativen Instrumentes (Δ_A)**

Bereits in der ersten, forstverwaltungs-orientierten Reformdiskussion besteht ein wesentliches Interesse der Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes (GStB für den kommunalen Waldbesitz und WbV für den privaten Waldbesitz) in einer Änderung des Landesforstgesetzes. Das Interesse dieser Akteursgruppe an einer Änderung der Forstgesetzes ist eingebunden in deren Grundinteresse nach finanzieller Verbesserung. Die Vertreter des nichtstaatlichen Waldbesitzes fordern eine Änderung der gesetzlichen Regelungen zur Bewirtschaftung des Körperschafts- und Privatwaldes und hier insbesondere eine Senkung des Betriebskostenbeitrages. Nach §37 Abs.1 LFG können die Gemeinden den Revierdienst im Gemeindewald durch gemeindliche oder staatliche Revierbeamte durchführen lassen. Im Falle des Revierdienstes durch einen staatlichen Beamten müssen die Gemeinden dem Land die Kosten in Form eines Betriebskostenbeitrages erstatten.

Hinsichtlich dieser Forderung nach Senkung des Betriebskostenbeitrages sind mehrere Lösungswege denkbar, welche unter 4.4.1.3 diskutiert wurden. Eine dieser Lösungen beinhaltet die formal festgeschriebene Senkung des Betreuungsstandards, wodurch dann unmittelbar der Auftrag der LFV betroffen wäre (Δ_A). Insofern besteht hier zwischen nichtstaatlichem Waldbesitz und LFV ein Konfliktfeld.

Erfolg der Akteure im Konfliktfeld

Im ersten, forstinternen Reformprozess wird seitens der LFV bzw. der politischen Ebene eine Änderung des Forstgesetzes nicht als diskutabel akzeptiert. Erst im zweiten, allgemeinen Reformprozess findet eine Thematisierung der Novellierung des Landesforstgesetzes statt (siehe 4.4.1.3). Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Analyse befindet sich das Forstgesetz im Stadium des Entwurfs. Dieses Konfliktfeld ist ein offenes und wird derzeit politisch weiter bearbeitet.

Erfolgreich sind die Befürworter einer Gesetzesnovellierung während des zweiten Reformprozesses also insofern, dass eine Veränderung stattfindet. Es sind aber bereits Hinweise zu sehen, dass auch das novellierte Forstgesetzes seitens der nichtstaatlichen Waldbesitzer kritisiert werden wird. Der GStB argwöhnt, dass die im neuen Forstgesetz vorgesehene Entlastung der Kommunen hinsichtlich der Beförsterungskosten geringer ausfallen werde, als zuvor ausgehandelt worden sei. Trotzdem zeichnet sich ein Erfolg des GStB darin ab, dass die bereits im ersten Reformprozess geforderte Entlastung der Kommunen beschlossen werden wird.

Inwieweit ist die LFV im Konfliktfeld der Änderung der regulativen Vorgaben erfolgreich? Zumindest gelang es der LFV, eine Neugestaltung ihres gesetzlichen Auftrags aus der Diskussion während des ersten Reformprozesses herauszuhalten. Ob durch die aktuelle Novellierung des Forstgesetzes auch eine Verbesserung für die LFV entsteht, wird sich nach Beschluß des Gesetzes zeigen. Generell kann auch im Bereich des Forstgesetzes eine Strategie der kleinen Schritte als sicher empfohlen werden. Da in einer Reformsituation immer auch ein Wettbewerb um Aufgaben und die damit verbundenen Ressourcen stattfindet, ist es nicht risikofrei, in einer Reformsituation den Auftrag / das Forstgesetz zur Disposition zu stellen.

- **Konfliktfeld : Änderung der Organisation der LFV (Δ_F , Δ_S)** im ersten Teilprozess

Vor Beginn der forstinternen Reformdiskussion in Rheinland-Pfalz ist die LFV in Form der Gemeinschaftsforstverwaltung organisiert. Ein wesentliches Element in der ersten, forstinternen Reformdiskussion ist das Treuhand-Gutachten. Es beinhaltet eine Konzeption zur Neugestaltung der LFV, welche eine Umstrukturierung der Gemeinschaftsforstverwaltung vorsieht. Jedoch können sich die Gegner der Gemeinschaftsforstverwaltung nicht durchsetzen.

Der LFV gelingt es, durch eine Strategie der Nutzung der veränderten Landesregierung das Organisationsmodell des Treuhand-Gutachtens abzuwenden und im Rahmen der Strategie der Nutzung des eigenen Fachwissens eine eigene Konzeption durchzusetzen, die auch politisch beschlossen wird.

Im Rahmen der Analyse wurde hier ein Aushandlungsprozess zwischen LFV und politischer Ebene diagnostiziert. Weil die erste Reformdiskussion forstverwaltungs-intern ohne Einbindung in eine übergreifende, allgemeine Verwaltungsreform verläuft, bestehen auch keine pauschalen ressortübergreifenden organisatorischen Vorgaben seitens der Landesregierung. Für die LFV besteht die Aushandlungsmöglichkeit darin, das eigene Konzept politisch beschließen zu lassen, wobei sie im Gegenzug zusagt, eine Personaleinsparquote von 10% auf allen drei Verwaltungsebenen zu erbringen, welche durch kW-Vermerke realisiert werden soll (siehe 5.4.1.2)

- **Konfliktfeld : Änderung der Organisation der LFV (Δ_F , Δ_S)** im zweiten Teilprozess

Entwickelt sich zunächst im Verlauf des ersten Reformprozesse kein Konfliktfeld zwischen der LFV und der Landesregierung, so entsteht im zweiten, allgemeinen Reformprozess ein Konflikt zwischen beiden Akteuren aufgrund der strukturellen Vorgabe der Landesregierung zur Bildung einer forstlichen Zentralstelle. Diese Veränderung der Struktur (Δ_S) wird der LFV politisch vorgegeben, wobei die

Landesregierung aufgrund der Bündelung von aufgabenwahrnehmenden Stellen auch eine veränderte Funktion (Δ_F) anstrebt. Seit Januar 2000 existiert die neue Zentralstelle der Forstverwaltung (ZdF) formal.

Hinsichtlich der Beurteilung des Erfolges der Landesregierung ist der entscheidende Punkt darin zu sehen, ob im Rahmen des Zentralstellenmodells tatsächlich auch funktionale Verbesserungen eintreten. Bisher sind Dienststandorte der alten Forstdirektionen z.T. erhalten geblieben. Die Umsetzung des Zentralstellenmodells in die Praxis erfolgt inkremental in kleinen Schritten. Auch hier gewinnt die LFV zwar informal einen Gestaltungsspielraum, sie muß aber auch Mängel des neuen Modells innovativ in der Praxis überbrücken.

6 Reform-Elemente und reformpolitische Strategien des Akteurs LFV

In Reformprozessen von Verwaltungen sollen innovative Elemente dazu beitragen, die Verwaltungstätigkeit (bzw. ihre erbrachten Leistungen) zu verbessern und die Verwaltung zu modernisieren und zukunftsfähig zu gestalten. Im folgenden Kapitel 6.1 werden solche **Reform-Elemente** und deren Anwendung in der Forstverwaltung diskutiert. Hierauf aufbauend, werden in Kapitel 6.2 **reformpolitische Strategien** des Akteurs LFV zur Umsetzung von Reform-Elementen diskutiert.

6.1 Reform-Elemente zur Innovation der Verwaltung und deren Anwendung in der Forstverwaltung

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden **Reform-Elemente** beschrieben, die zur Innovation der Verwaltungen beitragen sollen. Die einzelnen Elemente sind eingebunden in übergeordnete Modelle, die im Laufe der bundesweiten und internationalen Diskussion der neunziger Jahre über Verwaltungsreformen und Neue Steuerungsinstrumente z.T. einen paradigmatischen Charakter erlangten (*New Public Management*, *Lean Management*, *Management by Objectives* usw.)

Die grundlegende **Arbeitshypothese** des vorliegenden Kapitels über Reform-Elemente ist, dass jedes Reform-Element neben der laut Modell *formal* angestrebten Wirkungsweise jedem Akteur auch *informale* Handlungsspielräume eröffnet. **Zielsetzung** dieses Kapitels ist daher, relevante **Elemente** daraufhin zu diskutieren, inwieweit diese Elemente dem Akteur LFV Nutzungsmöglichkeiten und Handlungsspielräume eröffnen, die über den formal vorgesehene Wirkungsweise hinausgehen. Jedes der betrachteten Elemente wird gemäss folgendem Aufbau diskutiert:

- a) Eigenschaften und Ziele des Reform-Elements laut wissenschaftlichem Modell
- b) Berücksichtigung des Reform-Elements in forstpolitischen Programmen
- c) Möglichkeiten zur *informalen* Nutzung des Elements durch den Akteur LFV

Ziel dieses Kapitels ist es, die informalen Nutzungsmöglichkeiten von Reform-Elementen speziell für den Akteur LFV aufzuzeigen. Hierbei soll die Annahme zugrundegelegt werden, dass die LFV ein spezifisches Interesse am eigenen Wachstum hat – auch in Reformphasen.

Als Leitmotiv für die Diskussion von Elementen für eine innovative Forstverwaltung ist die Feststellung von KROTT (1998, S. 258) zu nennen, wonach eine erfolgreiche Reform den Keim für den nächsten **Wachstumsschub** für den Staat bereits in sich trägt. Rationalisierungsbestrebungen wirken zunächst als Verschlankung der bestehenden Verwaltung. Wenn die Reform jedoch ihr Ziel einer leistungsfähigeren staatlichen Verwaltung erreicht, kann sich eben diese Verwaltung neue öffentliche Aufgaben im Wald erschließen, nicht zuletzt deshalb, weil sie gegenüber privaten Leistungsanbietern wettbewerbsfähig geworden ist. Diskutiert werden sollen mögliche Elemente zur Innovation der LFV, durch deren Umsetzung insbesondere das Interesse der LFV an Wachstum (bzw. an der Vermeidung negativen Wachstums, d.h. Rationalisierung) unterstützt würde.

Auswahl der diskutierten Elemente

Folgende sechs Reform-Elemente werden nachfolgend erörtert:

- Produktorientierung für mehr gesellschaftliche Unterstützung
- Ökonomische Transparenz für die Holzproduktion
- Ergebnisorientiertes Controlling für Waldbewirtschaftung und Hoheitsverwaltung
- Qualitätsmanagement (TQM) + Kundenorientierung
- Personalentwicklung (PE), Mitarbeiterqualifikation, Karriereplanung
- Organisationsentwicklung (OE) + Dezentrale Ressourcenverantwortung

Tabelle 6.1_1 (folgende Seite) zeigt vorab im Überblick eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus der Diskussion von Reform-Elementen.

Reform-Element ▼	A) Eigenschaften und Ziele des Reformelementes laut wissenschaftlichem Modell	B) Berücksichtigung des Reformelementes im forstpolitischen Programm	C) Informale Nutzungsmöglichkeit des Reform-Elementes für den Akteur L.FV
1. Produktorientierung	Ziel: mehr Transparenz über angebotene Produktpalette. Wirkung: schafft Begründungszwang auf politischer Ebene. (ist zudem Voraussetzung für Controlling).	wird im forstpolitischen Programm berücksichtigt. Ziel: Darstellung betrieblicher u. hoheitlicher Produkte.	<i>starke informale Nutzbarkeit:</i> Möglichkeit zur Hervorhebung präferierter Produktparten
2. Trennrechnung	Ziel: mehr Transparenz über Kosten/Nutzen-Relationen in den Produktparten Hoheit u. Betrieb. Wirkung: Ablocken der polit. Forderung nach totaler interner Eigenfinanzierung.	wird im forstpolitischen Programm berücksichtigt. Ziel: Trennung der Kosten von betrieblichen u. hoheitlichen Produkten u. Dienstleistungen.	<i>starke informale Nutzbarkeit:</i> Möglichkeit zur Hervorhebung von Kostenstrukturen präferierter Produktparten; dadurch Legitimation.
3. Controlling	Ziel: funktionale Verknüpfung der Führungsfunktionen Planung, Organisation, Personal, Kontrolle.	wird im forstpolitischen Programm berücksichtigt. Ziel: Koordinierung des Managements.	<i>mittlere informale Nutzbarkeit:</i> Controlling als Instrument zur Selbststeuerung der FV. Orientierung an naturalen und monetären Zielen.
4. Qualitätsmanagement (TQM) + Serviceverwaltung	Ziel: mehr Kundenorientierung. Verbesserung der Leistungen in Produkten und Prozessen	QM wird im forstpolitischen Programm berücksichtigt.	<i>mittel - stark informale nutzbare Ressource</i> QM kann als Wachstums-Stimulanz genutzt werden. (Qualitätskontrolle braucht Personal). Zum Aspekt Kundenorientierung: Idee der forstlichen Serviceverwaltung.
5. Personalentwicklung (PE)	Ziel: Besser qualifiziertes Personal; Optimale Verwendung der „teuersten und wichtigsten Ressource Personal“.	PE wird im forstpolitischen Programm berücksichtigt; erwünscht ist MA-Motivation, Mitarbeiter-Gespräche, Einstellungs-Korridor usw.	<i>schwache informale nutzbare Ressource</i> formal: Personal = Ressource informal: Personal = Hemmschuh (während der Reformphase !)
6. Organisationsentwicklung (OE) + Dezentrale Ressourcenverantwortung	Ziel OE: innovations-förderndes Klima; Ziel Dezentrale Ressourcenverantwortung: Dezentralisierung der Verantwortung für die Ressourcen Personal, Finanzen, Organisation	OE wird im Programm berücksichtigt; Dezentrale Ressourcenverantwortung wird kaum bzw. gar nicht berücksichtigt.	<i>ist differenziert zu beurteilen:</i> OE ist wenig operational, diffus, ein „zahlloser Papiertiger“; <i>Dezentrale Ressourcenverantwortung</i> ist u.U. „gefährlich“, führt zur politischen Forderung nach interner Eigenfinanzierung

6.1.1 Produktorientierung für mehr gesellschaftliche Unterstützung

Das Konzept der „produktorientierten Forstverwaltung“ verfolgt die Idee, dass die neue staatliche Forstverwaltung ihre Leistungen klarer darstellt, als dies bisher mit dem Bild der „nachhaltigen multifunktionalen Forstwirtschaft“ gelingt. Der Produktansatz kommt zwar aus dem traditionellen Handel mit Waren, er lässt sich aber auch auf Dienstleistungen der Forstverwaltung und teilweise auch auf Leistungen der politischen Verwaltung übertragen. Die erforderlichen neuen Produktbeschreibungen regen die Forstverwaltungen an, ihre gesamten Tätigkeiten im Wald zu überdenken und in neuer Form darzustellen.

a) Eigenschaften und Ziele des Elements „Produktorientierung“ laut wissenschaftlichem Modell

Die Bündelung von Leistungen in Produktgruppen entstammt den Modellen des **New Public Management** (NPM) und dem deutschen Pendant, dem **Neuen Steuerungsmodell** (NSM). Ausführlich befasst sich der Verwaltungswissenschaftler M. SPITZER (1998) mit Produktbeschreibungen als Element des NSM. Demnach sind Produkte in erster Linie Informationsträger; die Politik setzt jene Leistungs- und Finanzziele, welche die Verwaltung durch eigenverantwortliche Leistungserstellung zu erreichen hat. Die neue Qualität ergebnisorientierter Steuerung verlangt nach einer neuen Qualität *ergebnisorientierten Informationstransfers* zwischen Politik und Verwaltung. Das Produkt als ergebnisorientierter Informationsträger informiert über Ergebnisse (output) des Verwaltungshandelns und setzt dieses in Beziehung zum Ressourcenverbrauch (input).

Laut SPITZER lassen sich sämtliche Leistungen einer Verwaltung in Produkten bzw. Produktgruppen abbilden. Einzelne Leistungen oder eine Mehrzahl inhaltlich ähnlicher Leistungen werden zu Produkten, indem sie nach bestimmten Merkmalen zusammengefasst werden. So können z.B. die vom Einwohnermeldeamt erbrachten Leistungen Personalausweis, Reisepaß und Kinderausweis zum Produkt „Identitätsnachweise“ zusammengefasst werden. Produkte und Leistungen sind das Resultat von **Produktdefinitionen und Produktbeschreibungen**. Die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle) entwickelte 1994 eine Systematik zu Produktbeschreibung. Demnach sollten am Ende des Definitions- und Beschreibungsprozesses die Produkte in der Summe das gesamte Leistungsspektrum der Verwaltung abdecken (*Vollständigkeit*). Jede Leistung sollte möglichst nur einem Produkt (*Ausschließlichkeit*) und jedem Produkt nur eine Organisationseinheit (*Produktverantwortung*) zugeordnet werden.

Laut NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.249) ist das Produkt die **zentrale Maßeinheit und Steuerungsgröße** im NSM. Es dient als Leistungseinheit in der Kostenrechnung (d.h. als Kostenträger für alljene bei der Leistungserstellung

anfallenden Kosten) und zugleich als Leistungseinheit für Budgetierungsprozesse. Als Steuerungsgröße soll ein Produkt zudem die Basis für die dezentrale Steuerung einzelner Fachbereiche bilden. In *Produktbeschreibungen* sollen die Produkte hinsichtlich Leistungsumfang, finanziellen Rahmendaten sowie Daten zur Quantität, Qualität und Zielerreichung beschrieben werden. In Produktdefinitionen sollen die zugrunde liegenden Rechtsgrundlagen, die Zielsetzung sowie die Zielgruppe der Leistungserstellung präzisiert werden.

b) Berücksichtigung des Elements „Produktorientierung“ im forstpolitischen Programm

THOMAS und RIPKEN (2001) beschreiben in ihrem Bericht über das modernisierte Rechnungswesen der Thüringer Landesforstverwaltung die Einführung eines **forstlichen Produktplanes**, der künftig als Grundlage zur Durchführung einer Vollkostenrechnung dienen soll. Grundlage für die bisherige interne Betriebsbuchführung der Thüringer Landesforstverwaltung waren laut THOMAS und RIPKEN (2001) noch die „Empfehlungen zur Vereinheitlichung des forstlichen Rechnungswesens“ 1980 vom Deutschen Forstwirtschaftsrat (DFWR). In den 1998 herausgegebenen neuen Empfehlungen des DFWR wurde erstmals der Produktplan Forst eingeführt. Der bisher als gesonderte Kostenstelle ausgewiesene Verwaltungsaufwand soll zukünftig soweit es sinnvoll möglich ist, direkt auf die Produktbereiche, Produktgruppen oder Produkte verteilt werden. (siehe hierzu auch das nachfolgende Kapitel „Trennrechnung“).

Der **Produktplan** wird definiert als eine **Gesamtschau aller Geschäftsfelder** von Forstbetrieben und Landesforstverwaltungen. Eine Trennung von betrieblichem und nichtbetrieblichem Aufwand und Ertrag wird aufgeben. Innerhalb des Produktplanes werden Produkte hierarchisch zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefasst. Die Einteilung und Definition der Produktbereiche und Produktgruppen ist vom DFWR festgelegt.

Ein **Produkt** wird definiert als eine von außen nachgefragte oder aufgrund von Vorschriften erstellte **Leistung eines Betriebes** bzw. einer Verwaltungseinheit. Es ist eine zweckmäßig gebündelte Leistung, der die zugehörigen Kosten zugerechnet werden. Diese Definition des DFWR weicht von der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Definition eines Produktes ab, wonach das Produkt das Ergebnis eines Produktionsprozesses ist. Im Thüringer Produktplan (Forst) werden einzelne inhaltlich abgrenzbare Prozessstufen des Produktionsprozesses als Produkte definiert, auch wenn das Ergebnis der Prozessstufe nicht vermarktet werden kann. Produkte im Sinne des Produktplanes (Forst) sind somit sowohl verkaufsfähige Produkte (z.B. Holz) als auch nicht verkaufsfähige Produkte (z.B. Kulturen). Die Produkte werden durch den Forstbetrieb selbst definiert. Das Produkt ist in Thüringen die kleinste Einheit der Vollkostenrechnung. Jeder Arbeitsauftrag muss einem Produkt zugeordnet werden (THOMAS und RIPKEN, 2001).

Produktbereich	Produktgruppe	Produkt / Leistung	Erläuterungen
1 Holz und andere Erzeugnisse	11 Holz*	111 Holz	einschl. Holz aus Nebennutzungen
		112 Walderneuerung	einschl. Jungwuchs- und Kulturpflege
		113 Waldpflege	Ertrag aus verwertbarem Derbh Holz!
		114 Waldschutz	
		115 Walderschließung	
		116 sonst. betriebl. Leistungen	
	12 Nebenerzeugnisse*	121 Weihnachtsb., Schmuckreisig.	außerhalb von Pflegemaßnahmen
		122 Sand, Steine, Erden	nur Kleinmengen
		123 Wasser	
		124 Pflanzen, Saatgut	Baumschul-, Kampwirtschaft, Wildlinge
		125 sonstige Erzeugnisse	Moos, Zaunfelder, Pfähle, Beeren
	13 Liegenschaften*	131 Vermietung, Bewirtschaftung von Gebäuden	Nur Betriebsgebäude! Hütten, Scheunen, etc; Nicht Verwaltungsgebäude
		132 Verpachtung von Nutzungsrechten	
		133 Gestattungen	
		134 sonstige Verwaltung von Liegenschaften	Winterdienst, Grenz-, Verkehrssicherung
	14 Jagd , Fischerei*	141 Regiejagd-	
		142 Verpachtung v. Jagdflächen	
		143 Fischerei	Fischereibetrieb und Verpachtung
	2 Schutz und Sanierung	21 Rechtlich ausgewiesene Schutzgebiete (nach Naturschutzrecht)	211 Nationalpark
212 Schutzgebiete			
213 Naturdenkmäler			
22 Arten- / Biotopschutz außerhalb von Schutzgebieten		221 Arten- / Biotopschutz außerhalb von Schutzgebieten	
23 Sicherung besonderer Waldfunktionen*		231 Sicherung besonderer Waldfunktionen	z.B. Erosions-, Wasser-, Lärmschutz
24 Sanierung bestimmter Waldgebiete		241 Sanierung bestimmter Waldgebiete	regional oder funktional abgegrenzte Sanierungsprogramme
25 Bodenschutz gegen atmosphärische Einträge	251 Kompensationskalkung		

(Fortsetzung der Tabelle nächste Seite)

3 Umweltbildung / Erholung	31 Sicherung der Erholungsfunktionen*	311 Bau und Unterhaltung von Erholungseinrichtungen	
		312 Landschaftspflegerische Maßnahmen	
		313 Sauberhalten des Waldes	
		314 sonstige Maßnahmen	Lenkung des Besucherverkehrs
	32 Öffentlichkeitsarbeit	321 Öffentlichkeitsarbeit	
	33 Waldpädagogik / Umweltbildung	331 Waldpädagogik / Umweltbildung	Waldjugendheim, Waldjugendspiele
4 Leistungen für Dritte	41 Forsttechnische Leitung (FoAL-Ebene)	411 Körperschaftswald	auch Forsteinrichtung, nicht Einsatz
		412 Privatwald	von WA u. Masch.
	42 Forsttechnischer Betrieb (RL-Ebene incl. LA 992)	421 Körperschaftswald	nicht Einsatz von WA u. Masch.
		422 Privatwald	nicht Einsatz von WA u. Masch.
	43 Einsatz v. WA u. Maschinen	430 Sonderprojekt I	Buchung bei getrennt abzurechnenden größeren Einsätzen nur auf Anweisung
		431 Körperschaftswald	nur innerhalb des Freistaates Thü.
		432 Privatwald	nur innerhalb des Freistaates Thü.
		433 Sonstiges	
		434 Sonderprojekt II	siehe Prod. 430
		435 Nationalpark	Interne Verrechnung
		436 Umweltämter / Vertragenaturschutz	Interne Verrechnung
	437 Sonstige Interne Leistungen	Interne Verrechnung	
	44 Gutachten, sonstige fachliche Leistungen	441 Gutachten, sonstige fachliche Leistungen	Exkursionen, Fachbeiträge, EDV-Service
45 Aus-, Fort-, Weiterbildung	451 Ausbildung gD /hD		
	452 Lehrlinge		
	453 Sonstige extern		
46 Verwaltung und Bewirtschaftung Treuhandwald	461 Verwaltung und Bewirtschaftung Treuhandwald		
5 Hoheits- und sonstige behördliche Aufgaben	51 Forstaufsicht, Forstschutz	511 Forstaufsicht, Forstschutz	
	52 Fachplanungen, Stellungnahmen, Inventuren	521 Fachplanungen, Stellungnahmen, Inventuren	nicht Forsteinrichtung!
	53 Amtshilfe	531 Amtshilfe	
	54 Mitarbeit in Behörden, Verbänden, Ausschüssen	541 Mitarbeit in Behörden, Verbänden, Ausschüssen	
	55 Förderung, Beratung	551 Förderung, Beratung	
	56 Forschung u. Versuchsw	561 Forschung und Versuchswesen	

Abbildung 6.1_1 : Thüringer Produktplan Forst (nach THOMAS u. RIPKEN, 2001)

Nach Einschätzung von THOMAS und RIPKEN (2001) hat der DFWR mit dem **Produktplan Forst** eine Gliederung der Geschäftsfelder von Forstbetrieben und Landesforstverwaltungen vorgestellt, mit der eine Vollkostenrechnung neben der weiterhin notwendigen Teilkostenrechnung möglich ist. Die Verteilung der Verwaltungskosten auf Produkte oder Produktgruppen ist grundsätzlich auf verschiedenen Wegen möglich. Jedoch könne eine brauchbare Vollkostenrechnung jedoch nur dann erreicht werden, wenn ein möglichst großer Anteil der Verwaltungskosten direkt gebucht werde. Diese Forderung ist nur über einen Stundenaufschrieb **aller** Mitarbeiter auf **allen** Ebenen in der Landesforstverwaltung erfüllbar. Zu berücksichtigen ist, dass ein Stundenaufschrieb Unsicherheiten und Gefahren in sich birgt: die Mitarbeiter fühlen sich ggf. durchleuchtet und kontrolliert.

c) **Möglichkeiten zur informalen Nutzung des Elements „Produktorientierung“ durch den Akteur LFV**

Aus politikwissenschaftlicher Sicht stellt sich die Frage, welche reformpolitisch-strategischen Vorteile die Umsetzung des Reformelementes „Produktbeschreibung“ in der Landesforstverwaltung **für den Akteur LFV** selbst bietet. Den Autoren THOMAS und RIPKEN zufolge ist der Produktplan die notwendige Grundlage für eine transparente Vollkostenrechnung. Insofern entfaltet der Produktplan seine reformpolitische Wirkung erst im Zusammenhang mit einem modernisierten Rechnungswesen (s.u. „Trennrechnung“).

Für die **staatlichen Forstverwaltungen** eröffnet eine Produktbeschreibung die Chance, die Vielfalt der Waldprodukte verständlich zu beschreiben und das Außenbild, in dem die Forstverwaltung vorwiegend als Produzent von Holz erscheint, zu erweitern. Laut KROTT (1998) schafft die verständliche Beschreibung forstlicher Produkte eine wichtige Voraussetzung, um erweiterte und zukunftsfähige **Aufgaben** für die staatliche Forstverwaltung festzuschreiben.

Die Gestaltungsmöglichkeiten einer Forstverwaltung zur Beschreibung ihrer erbrachten Leistungen in Form einer **Produktbeschreibung** eröffnen sich durch die – im Vergleich zu anderen Fachverwaltungen – breite Palette ihrer forstlichen Leistungen und orientieren sich am gesetzlichen Auftrag der Forstverwaltung zur Erfüllung betriebswirtschaftlicher und hoheitlicher Aufgaben.

Durch die Beschreibung von erbrachten forstlichen Produktgruppen wird als wichtige Wirkungsweise eine hohe Transparenz erzielt. Eine **transparente Beschreibung** der realisierbaren Produktpalette seitens der Forstverwaltung ermöglicht es dem interessierten Kunden, ein bestimmtes Produkt in Form eines Auftrages anzufordern. Die produktorientierte Forstverwaltung kann sich dadurch stärker um Leistungsaufträge aus dem Umfeld bemühen. Hierzu ist allerdings anzumerken, dass ein kundengewünschter Auftrag nur für ein Produkt erfüllt werden kann, welches tatsächlich marktfähig gehandelt wird, nicht auf den berüchtigten, theoretisch hergeleiteten Quasimärkten. Diese Voraussetzung ist für die Produktgruppe Holz gegeben, für die hoheitlichen Leistungen jedoch nicht. Auch in Zukunft wird ein erheblicher Teil der Produkte der staatlichen Forstverwaltung, der Forstbetrieb und politische Verwaltung umfasst, nicht auf Märkten gehandelt werden. Die Produktorientierung bedeutet hier, den politisch interessierten Gruppen und Institutionen die **Leistungen anzubieten**, um von ihnen Aufträge zu erhalten (KROTT, 1998). Durch eine detaillierte Produktbeschreibung konkretisiert sich für die politische Ebene der **Druck**, die Bereitstellung dieser Leistungen in Form eines Auftrages anzufordern. Öffentliche politische Aufträge gewähren der Forstverwaltung wichtige Unterstützung, um bestehende Tätigkeitsfelder zu sichern und neue hinzuzugewinnen.

Dieser wichtige, *politische* Aspekt von Produktbeschreibungen – die Erzeugung von Argumentationsdruck auf politischer Ebene – wird auch von SPITZER aufgegriffen und erörtert: demnach führen Produktbeschreibungen zu einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Politik und Verwaltung. Jede Leistung und jedes Produkt setzt stets eine **Aufgabe** voraus. Obgleich der Privatwirtschaft entlehnt, stellt der für den Bereich der öffentlichen Verwaltung entlehnte Produktbegriff nicht auf profitmaximierendes Handeln, sondern auf gesetzlich gesollte oder durch politische Vorgabe gewollte Auftragsbefriedigung ab. Produkte sind also die „neue Währung politisch administrativer Entscheidungstätigkeit“. Produkte ermöglichen der Politik die begründete Formulierung strategischer Zielvorgaben.

Eine produktorientierte Forstverwaltung muss also die Fähigkeit entwickeln, auch **neue Waldprodukte** darzustellen, um das Interesse der Politik, der Gesellschaft und der Märkte am Wald aufrechtzuerhalten. Der Wandel der Gestalt der Waldprodukte steht in großem Gegensatz zu den langfristigen fachlichen Prinzipien der Forstwirtschaft und zu den starren Regeln und Planungen der Verwaltung. Daher ist die Produktorientierung nur für jene Forstverwaltung ein erfolversprechendes Modell, die zusätzlich zur verständlichen Darstellung ihrer Produkte und zur Kundenorientierung auch bereit ist, ihre Leistungen, die sich im forstfachlichen Kern zwar nicht verändern müssen, in immer neuen Formen von Waldprodukten nach außen anzubieten (KROTT,1998).

Das dem NSM entstammende Reformelement Produktbeschreibung birgt laut SPITZER neben einer deutlichen Steigerung an Information und Transparenz jedoch auch „**Grenzen und Gefahren**“^{**} (S.338f) :

- Produktbeschreibungen garantieren noch keine ergebnisorientierte Steuerung. (...) Produkte reduzieren das Informationsgefälle zwischen Verwaltung und Politik, beseitigen es jedoch nicht. Vermeintliche Steuerungsgewinne der Politik können dann zu solchen der Verwaltung werden, wenn es der Verwaltung gelingt, mit ihrem nach wie vor bestehenden Wissensvorsprung – nun unter dem trendgemäßen Deckmantel ergebnisorientierter Sachlichkeit – politische Entscheidungen zu lenken. Nicht nur die Politik, sondern auch die Verwaltung kann folglich mit Produktbeschreibungen – insbesondere mit Kennzahlenwerten – strategisch umgehen und zum Zwecke der Produktmaximierung instrumentalisieren.
- Produktinformationen erhöhen die Befähigung von Bürgern zur Beteiligung und von Politikern zur Entscheidung. Dass die Politik mit Produkten als Informationsträgern in vielen Leistungsbereichen über ein mehr an entscheidungsrelevanter Information verfügen wird, ist vorhersehbar. Weniger vorhersehbar ist hingegen die **Fähigkeit** der Politik, diese Informationen in rationalere Entscheidungsfindung umzusetzen – um so mehr, als Produkte nicht nur den Kosten-Leistungsaufwand von alltäglichen Dienstleistungen, sondern auch und gerade die Kosten „unangenehmer“ politischer Wertentscheidungen transparent machen. Mit Produkten werden die Entscheidungen für oder gegen

einzelne **Zielsetzungen „politischer“**: Was vorher mit der intransparenten Verankerung im Haushaltsplan und dem Hinweis auf allgemein akzeptierte Selbstverständlichkeiten (Bildungsauftrag, Integration von Minderheiten, Gleichstellung etc.) unhinterfragt durch die Politik bestellt wurde, wird durch die produktvermittelte Informationsverdichtung für jedermann nun auch auf der Kostenseite verständlich – und politisierbar. Das demokratisch Sinnvolle und Notwendige – die Transparenz politischer Entscheidungen – könnte für Politiker unter den Handlungsbedingungen von Haushaltskonsolidierungszwängen und Verteilungskonflikten zu unbequemen Rechtfertigungssituationen (im besseren Fall) oder sogar zur populistischen Reduktion ethisch-moralischer Wertentscheidungen auf Kosten-Nutzen-Aspekte führen.

(**) An dieser Stelle eine Anmerkung zum von SPITZER gebrauchten Begriff „Gefahren“: in vielen Ausführungen seitens der Verwaltungswissenschaft und -praxis wird im Hinblick auf Reformmodelle oder einzelne Elemente von „Chancen und Risiken“ oder „Wirkungen und Nebenwirkungen“ gesprochen. Diese Wortwahl ist normativ und suggeriert, dass es einen richtigen und einen falschen Weg zur Modernisierung gäbe, oder überhaupt eine allgemein geltende Auffassung, was modern ist. Aus politikwissenschaftlicher Sicht, objektiv gesehen, gibt es Modelle und – wertneutral – von ihnen ausgelöste Wirkungen. Die Einschätzung, ob diese Wirkung erwünscht oder unerwünscht ist, ist individuell akteursabhängig und untrennbar mit der Interessenlage jedes einzelnen Akteurs verknüpft.

Resümee zum Reformelement Produktbeschreibung

Die augenfälligste Wirkung einer Produktbeschreibung (in Form eines forstlichen Produktplans) ist die Herstellung grösserer **Transparenz**. Dies ist die vom Modell her formal vorgesehene *unmittelbare* Wirkung. Die *mittelbare* Wirkung einer Produktbeschreibung (mit Kostenzuordnung) besteht in der Erzeugung eines politischen **Erklärungs-Drucks**, die Bereitstellung von Leistungen – auch solchen, die nicht am Markt gehandelt werden – in Form eines Auftrages anzufordern.

Doch welchem Akteur nutzt die neugewonnene Transparenz? THOMAS und RIPKEN, welche den transparenten Produktplan als zwingende Voraussetzung für eine moderne Vollkostenrechnung sehen, argumentieren dahingehend, dass die Forstverwaltung selbst an einer Verbesserung der Informationssituation interessiert sein müsse (2001, S. 12), da sie ansonsten auf steuerungsrelevante Information verzichten würde. Nur obliegt die Steuerung, welche Produkte angefordert werden, ja nicht der Forstverwaltung – zumindest formal nicht. Und eine neue, transparentere Kostenrechnung allein ändert ja noch nicht die Zahlen selbst. Es scheint situationsabhängig, ob die LFV auch mit einer „altmodischen“ diffusen, unpräzisen Kostenrechnung Akzeptanz für Ihre Tätigkeit findet, oder ob sie sich dieser Akzeptanz (angesichts finanziellen Drucks des gesamten

Landeshaushaltes) nicht mehr sicher sein kann. Und hilft angesichts einer solchen Situation eine modernisierte, transparente Kostenrechnung?

Insofern hat offensichtlich nicht die Transparenz, sondern der dadurch auf politischer Ebene ausgelöste **Erklärungsdruck** die viel gewichtigere reformpolitische Relevanz. Das Element „Produktbeschreibung“ ist für den Akteur LFV insbesondere aufgrund zweier von KROTT angeführten Wirkungsweisen interessant:

Zum einen konkretisiert sich für die politische Ebene der Druck, die Bereitstellung von Leistungen in Form eines **Auftrages** anzufordern. Öffentliche politische Aufträge gewähren der Forstverwaltung wichtige Unterstützung, um bestehende Tätigkeitsfelder zu sichern und neue hinzuzugewinnen. Und diese Feststellung impliziert auch schon den zweiten, für den Akteur LFV wichtigen Aspekt: **Wachstum!** Eine verständliche, detaillierte Beschreibung forstlicher Produkte ist eine wichtige Voraussetzung, um und zukunftsfähige und **erweiterte Aufgaben** für die staatliche Forstverwaltung festzuschreiben.

6.1.2 Ökonomische Transparenz für die Holzproduktion durch Trennrechnung

Die Abdeckung von Defiziten in den Haushalten der Forstverwaltungen aus dem Gesamthaushalt des Staates erweist sich unter steigendem Finanzierungsdruck als problematische Situation. Die Zuweisung öffentlicher Mittel an die staatliche Forstverwaltung aufgrund des Gemeinlastprinzips begründet sich durch jene staatlich erbrachten Leistungen, die der Bevölkerung insgesamt zugute kommen, insbesondere Schutz- und Erholungswirkungen des Waldes (KROTT, 1998). Im politischen Umfeld ist derzeit zwar die grundsätzliche Anerkennung der öffentlichen Finanzierung von öffentlichen Aufgaben der Forstwirtschaft gegeben, mit der konkreten Bereitschaft zur Finanzierung von Defiziten der Staatsforstverwaltungen kann jedoch für stark steigende Fehlbeträge nicht mehr gerechnet werden. Diese Finanzierungsquelle hat ihre Grenze erreicht.

Die sinkende politische Bereitschaft zur Finanzierung von Defiziten der Landesforstverwaltung erzeugt möglicherweise eine steigende Forderung an die LFV nach interner Finanzierung aller geforderten Waldleistungen aus dem Holzverkauf. Ein Lösungsweg, um solchem Anforderungsdruck entgegenzuwirken, besteht in dem Ansatz einer **Trennrechnung** für die öffentlichen Aufgaben im Wald.

Ein getrennter Haushalt schafft für den betrieblichen Bereich klare Vorgaben. Der marktorientierte Betrieb kann sich auf die Nachfrage am Markt, vorwiegend auf dem Holzmarkt konzentrieren und dort in Produktion und Verkauf optimale Erträge verfolgen. Die Leistungserstellung für öffentliche Aufgaben muß nicht mehr aus der Holzproduktion finanziert werden, sondern greift auf die finanzielle Ressourcen im eigens dafür vorgesehenen Haushalt zurück.

Doch selbst wenn die Trennrechnung nicht in Form eines getrennten Haushaltes samt separaten Budgets für die Aufgabenbereiche institutionalisiert ist, so eröffnet eine kalkulatorisch transparente Trennrechnung zumindest eine solide Argumentationsgrundlage, die es der LFV ermöglicht, für den Wirtschaftsbereich die Wettbewerbsfähigkeit mit nichtstaatlichen Anbietern darzustellen und für den Bereich der öffentlichen Leistungen die Kosten darzustellen, welche bei der Erbringung dieser geforderten Leistungen entstehen.

a) **Eigenschaften und Ziele des Elements „Trennrechnung“ laut wissenschaftlichem Modell**

Die Wahrnehmung sowohl von hoheitlichen als auch von wirtschaftlichen Aufgaben ist ein Charakteristikum der staatlichen Forstverwaltung und in anderen Fachverwaltung in dieser Ausprägung nicht gegeben. Insofern befasst sich vorrangig die forstwissenschaftliche Literatur, weniger die allgemeine verwaltungs-

wissenschaftliche Literatur, mit Aspekten, welche die getrennte Berechnung von hoheitlichen und forstbetrieblichen Leistungserstellungen betreffen. Bezüglich des Bereichs Hoheitsverwaltung stellen DAMKOWSKI u. PRECHT (1994, S.147) fest, dass leistungswirtschaftliche Kostenrechnung in der Hoheitsverwaltung aus vielen Gründen ein mühsames Unterfangen sei, z.B. weil erfolgswirksame von erfolgsneutralen Aktionen nicht klar zu unterscheiden seien.

DAMKOWSKI und PRECHT (S.146) stellen weiter fest, dass das traditionelle öffentliche Rechnungswesen (Kameralistik) geprägt sei vom Nachweis der Einnahmen und Ausgaben in einseitigen Konten. Hingegen ermögliche das an Leistungserfolgen und Finanzziele ausgerichtete kaufmännische Rechnungswesen nicht nur die bloße Dokumentation von Einnahmen und Ausgaben, sondern könne darüber hinaus Erträge und Aufwände, Leistungen und Kosten, Erfolg und Vermögen in einer Bilanz bzw. einer Gewinn- und Verlustrechnung zweiseitig über Soll- und Habenkonten darstellen.

Hinsichtlich des Elementes Trennrechnung ist allerdings zu beachten, dass dieser Begriff die getrennte Darstellung der Einnahmen und Ausgaben in den zwei Tätigkeitsfeldern Betrieb und Hoheit bezeichnet. Ebenso wie die Überarbeitung der traditionellen Kameralistik ist das Element Trennrechnung auch zu den Bestrebungen zur Modernisierung des forstlichen Rechnungswesens zu zählen. Jedoch bezeichnet bzw. benötigt Trennrechnung nicht zwingen die Ablösung der Kameralistik durch die Doppik – auch wenn diese Umstellung eine Trennrechnung unterstützen könnte –, sondern zielt primär auf getrennte Darstellung der zwei Bereiche ab, in denen Leistungen erbracht werden und Kosten entstehen.

Bestrebungen zur Modernisierung des forstlichen Rechnungswesens

Forderungen zur Modernisierung des forstlichen Rechnungswesens sind erstens nicht neu und zweitens nicht auf Reform-Situationen beschränkt. (Generell müssen Innovationen nicht zwangsläufig dann entstehen, wenn sie „angeordnet“ werden; siehe hierzu DAMKOWSKI u. PRECHT, 1994, S. 210)

BRABÄNDER (1994, S.50f) stellt im Hinblick auf das in Verwaltungen traditionell eingesetzte kameralistische Rechnungswesen fest, dass der Abschluss in der Verwaltungskameralistik nicht mit der kaufmännischen Erfolgsrechnung verglichen werden könne. In der Regel bestehe bei den öffentlichen Verwaltungen keine Leistungsbeziehung zwischen den von ihnen erzielten Einnahmen (sofern solche überhaupt im einzelnen vorliegen) und den bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben entstandenen Ausgaben. Insofern nähmen die öffentlichen Forstverwaltungen mit ihrem erwerbswirtschaftlichen Aufgabenbereich eine Sonderstellung ein.

Laut BRABÄNDER wird in Forstwirtschaft von der theoretisch möglichen vollständigen Erfassung der Einzelkosten oft zuwenig Gebrauch gemacht, so dass

der verbleibende Rest von Gemeinkosten unnötig vergrößert wird. Diese Gemeinkosten oder indirekten Kosten zeichneten sich dadurch aus, dass sie den Bezugsgrößen nur mit Hilfe von Kostenverteilungsschlüsseln zugerechnet werden könnten, so z.B. die meisten Bestandteile der Lohnnebenkosten. Die tatsächliche Gliederung der Kostenarten in einem Forstbetrieb schlägt sich in einem **Kostenartenplan** nieder, welcher sich an den Zwecken und Zielen seiner Informations- und Kontrollbedürfnisse im Rahmen der Kostenrechnung orientieren müsse. Als exemplarisches Beispiel aus der Forstwirtschaft nennt BRABÄNDER die in den Empfehlungen des DFWR zur Vereinheitlichung des Rechnungswesens (von 1980!) vorgegebene Gliederung, die 15 Positionen umfasst, wobei sich dieser Gliederungsvorschlag jedoch laut BRABÄNDER auf eine wenig anspruchsvolle Minimallösung beschränke, da weitergehende Informationsmöglichkeiten der Kostenrechnung nicht genutzt würden (so fehlten z.B. Ansätze für kalkulatorische Zinsen und Wagnisse). Insgesamt betrachtet sei es überraschend, dass bisher keine Beispiele dafür bekannt geworden seien, welche die Kostenermittlung im Bereich der gesellschaftlichen Leistungen neben der Holzproduktion stärker in den Vordergrund stellen. Dafür dürfte neben den Schwierigkeiten bei der Durchführung auch das Festhalten an der sogenannten „Kielwassertheorie“ verantwortlich sein.

**Exkurs: Empfehlungen des DFWR
zur Vereinheitlichung des forstlichen Rechnungswesens (von 1998 !)**

1 Anlass

Die Transparenz und Vergleichbarkeit der Buchführungsergebnisse von Forstbetrieben ist auf der Grundlage der "Empfehlungen" von 1980 zur Vereinheitlichung des Forstlichen Rechnungswesens bzw. für die Aufstellung eines Leistungsberichtes Forstwirtschaft (1986) weiterentwickelt worden. Nach wie vor behalten die Begriffsdefinitionen grundsätzlich ihre Gültigkeit, auch die **Zielsetzung** forstbetrieblicher Tätigkeit wird nicht verändert: Produktion von Holz und anderen Erzeugnissen sowie Schutz- und Erholungsleistungen auf der Betriebsfläche.

2 Neuerungen

2.1 Grundsätzlich wird die bisherige Ausrichtung auf die Trennung von betrieblichem und nichtbetrieblichem Aufwand und Ertrag aufgegeben und von einer Gesamtschau aller Tätigkeitsfelder ausgegangen, die in Form eines **Produktplanes** strukturiert wird.

In Anlehnung an die aktuellen Reformen in öffentlichen (insbesondere kommunalen) Verwaltung wird der Begriff "**Produkt**" neu eingeführt

- als von außen nachgefragte oder aufgrund von Vorschriften erstellte Leistung eines Betriebes bzw. einer Verwaltungseinheit,
- als zweckmäßig gebündelte betriebliche Leistung, der die zugehörigen

Kosten zugerechnet werden,

- als Kostenträger und Ansatzpunkt für Controlling,
- als geeignete Grundlage für Betriebs- und Zeitvergleiche.

Produkte werden in einem **Produktplan** hierarchisch zu Produktgruppen und Produktbereichen zusammengefasst. Auf diese Weise werden einerseits Betriebs- und Zeitvergleiche für Forstbetrieb auf verschiedenen Ebenen der modulartig aufgefächerten Tätigkeitsfelder ermöglicht, andererseits intern für jeden Betrieb Freiheiten für die Definition der Produkte selbst und die Gestaltung des Betriebsabrechnungsbogens aufgrund der unterschiedlichen EDV-Instrumente belassen. Dabei ist die Möglichkeit für eine andere Definition von Kostenstellen eingeschlossen.

Wenn für Zeitvergleiche die Daten benötigt werden, die den **betrieblichen Aufwand/Ertrag** der seitherigen Definition beinhalten, so sind die im Produktplan mit grauer Unterlegung herausgehobenen Produktgruppen gesondert zu erfassen.

Als weitere Neuerung soll der Verwaltungsaufwand nicht mehr als eigene Kostenstelle ausgewiesen, sondern auf die Produktbereiche (ggf. auch Produktgruppen, Produkte) aufgeteilt werden. Der Personalaufwand ist nach Zeitanteilen – gewogen mit Personalkosten -, der Verwaltungssachaufwand nach geeigneten Schlüsseln auf die Produktbereiche zu verteilen. Wenn für die Erfassung der Zeitanteile entsprechende Aufschriebe nicht möglich sind, können auch sachgerechte Schätzungen genügen. Zum **Verwaltungsaufwand** gehören:

- Bezüge und Gehälter für Beamte und Angestellte, zuzüglich Gehaltsnebenkosten und Pensionszuschlag (in der Regel pauschaliert 30 % bei Beamten)
- Sachaufwand für Bürobetrieb, EDV, Kfz-Haltung, Steuern, Abgaben, Beiträge, Versicherungen, Gebäudeabschreibungen, Mieten, sonstiger Sachaufwand.

3. Kennzahlen und Betriebsergebnisse

Zur Dokumentation der Betriebsergebnisse, der sonstigen Tätigkeitsfelder und zum Zwecke des sachgerechten Betriebsvergleichs wurde ein Vordruck "Kennzahlen und Betriebsergebnisse" in der Struktur des Produktplans entwickelt (...). Geeignete Kennzahlen sind zur Interpretation der Ergebnisse jeweils integriert.

Zum **Ertrag des Betriebes** gehören:

- Verkauf der Erzeugnisse
- Verbrauch eigener Erzeugnisse
- Unverwerteter Vorrat
- Zurechnung für Mindererlöse
- Vermietung und Verpachtung
- Entgelt für sonstige betriebliche Leistungen

Zum **Aufwand des Betriebes** gehören:

- Lohn, Lohnnebenkosten, anerkannter Aufwand, Unternehmereinsatz, Material, Geräte, Betrieb von Maschinen
- Bezüge und Gehälter mit Nebenkosten, Bürobetrieb, Kfz-Haltung, Steuern, Abgaben, Beiträge
- Abschreibungen, Verbrauch eigener Erzeugnisse, Verluste
- Anmietung, Anpachtung
- Sonstiger Betriebsaufwand

Vermögensumschichtungen sind grundsätzlich ergebnisneutral, bei getrennter Buchführung für Verwaltungshaushalt und Vermögenshaushalt kann das Nettoergebnis des Vermögenshaushalts/Forstgrundstockes zusätzlich ausgewiesen werden. Die Zusammenfassung ist fallweise nach A (mit) und B (ohne Verteilung des Verwaltungsaufwandes) unterschieden, um Probleme bei der Verteilung des Verwaltungsaufwandes auf die Produktbereiche berücksichtigen zu können, die in privaten und kommunalen Forstbetrieben auftreten können.

Quelle: Internet-Seite des DFWR: www.dfwr.de/ausderarbeit/empfehlungen.htm

b) Berücksichtigung des Elements „Trennrechnung“ im forstpolitischen Programm

THOMAS und RIPKEN (2001) beschreiben ausführlich die **Modernisierung des Rechnungswesen der Thüringer Landesforstverwaltung**. Ihnen zufolge zeigten das bisherige Abrechnungssystem, die Betriebssteuerung und das Rechnungswesen einen deutlichen Erneuerungs- und Erweiterungsbedarf. Um eine bessere Darstellung und Interpretation betriebswirtschaftlicher Zusammenhänge und Transparenz bei der Abgrenzung der verschiedenen Geschäftsfelder einer Forstverwaltung zu erreichen, erfolgte daher die Ausdehnung der Betriebsbuchführung auf alle Bereiche der Landesforstverwaltung auch außerhalb des Staatsforstbetriebes und die Einführung einer Vollkostenrechnung.

Die wesentliche Erneuerung in der Thüringer LFV besteht in der Entwicklung eines Produktplanes (siehe Kapitel 6.1.1) und darauf aufbauend, einer **Vollkostenrechnung**. Ein wichtiges Ziel der Einführung der Vollkostenrechnung und des FIS (Forstlichen Informationssystems) war laut THOMAS und RIPKEN der Ausbau des Rechnungswesens der LFV zu einem noch leistungsfähigeren Führungs-, Steuerungs- und Controllinginstrument. Dabei sei neben der Anpassung des Rechnungswesens an die Empfehlungen des DFWR von 1998 auch eine Konzentration auf die wesentlichen Informationen angestrebt worden.

Die Vollkostenrechnung ist ein Kostenrechnungssystem, das alle angefallenen Kosten auf die Kostenträger verrechnet, wohingegen in einer Teilkostenrechnung nur bestimmte Teile der anfallenden Kosten auf die Kostenträger verrechnet und

die übrigen Teile auf anderem Wege in das Betriebsergebnis übernommen werden. In nahezu allen Landesforstverwaltungen und größeren privaten und kommunalen Forstbetrieben gehört eine umfangreiche Kostenrechnung seit mehreren Jahrzehnten zum betriebswirtschaftlichen Standard.

Aufbauend auf den früheren Empfehlungen des DFWR von 1980 war das Rechnungswesen in den Landesforstverwaltungen im wesentlichen auf die Bewirtschaftung des eigenen Staatswaldes ausgerichtet. Die vielfältigen sonstigen Aufgaben einer Landesforstverwaltung haben zumindest in Thüringen kaum Berücksichtigung im (internen) Rechnungswesen gefunden. Das Rechnungswesen für den (Staats-) Forstbetrieb ist nach dem Verursachungsprinzip bisher als klassische Teilkostenrechnung aufgebaut. Mittelpunkt dieser Rechnung sind die forstspezifischen einzelnen Betriebsmaßnahmen, die als Kostenstelle definiert wurden. Auf die Kostenstellen werden jeweils nur die direkt zuzuordnenden Kosten gebucht. Eine **Verteilung des Verwaltungsaufwandes** auf die bisherigen Kostenstellen wird weder in der Thüringer Landesforstverwaltung noch von den anderen Landesforstverwaltungen vorgenommen. Die Verwaltungskosten werden zur Ermittlung eines Betriebsergebnisses für den Staatswald über sogenannte Schlüsselzahlen aus der kameralistischen Buchführung zugeordnet.

Die Kostenrechnung, die Kostensätze für einzelne Betriebsmaßnahmen ohne Verwaltungsanteil ermittelt, hat sich in der Praxis bewährt und wird auch in Zukunft uneingeschränkt zur zielgerichteten Betriebssteuerung benötigt. Trotzdem stehen besonders die Landesforstverwaltungen mit ihrem Rechnungswesen immer wieder in der Kritik. Der Grund hierfür liegt überwiegend in dem derzeit gängigen Verfahren zur Ermittlung des Betriebsergebnisses für den Staatswald. Stein des Anstoßes ist dabei regelmäßig der **Schlüssel**, der jeweils zur Verteilung der gesamten Verwaltungskosten einer Landesforstverwaltung auf die einzelnen Aufgabenbereiche (Betrieb, Dienstleistungen, Hoheit etc.) verwendet wird. Die Landesforstverwaltungen halten gerade zur Erfüllung von übertragenen Aufgaben außerhalb der Bewirtschaftung des Staatswaldes einen erheblichen Personalanteil vor. Die Höhe des Verwaltungsanteils, der den sonstigen Aufgaben zugeschlagen wird, hat auch unmittelbaren Einfluss auf das Betriebsergebnis des Forstbetriebes. Zurzeit werden nur 45% der Gesamtausgaben der Forstverwaltung in der Betriebsbuchführung gebucht.

Der **Anstoß**, das Rechnungswesen der Landesforstverwaltung zu verändern, kommt lt THOMAS und RIPKEN sowohl von innen als auch von außen. Alle öffentlichen Verwaltungen stehen unter massivem Druck, eine transparente und alle Aufgabenbereiche umfassende Kosten- Leistungsrechnung (KLR) auf Produktbasis einzuführen. Dies gilt trotz der vorhandenen Rechnungssysteme ebenso für die Landesforstverwaltungen.

Über die Hälfte des Gesamtaufwandes der LFV wird wie bereits dargestellt bisher **nicht** in der internen Betriebsbuchführung (Kosten-Leistungsrechnung) erfasst. Über ein Drittel des im jährlichen Betriebsergebnis ausgewiesenen Aufwandes im

Staatsforstbetrieb ist Verwaltungsaufwand und wird bisher auf der Grundlage von Zeit- und Arbeitsbelastungsstudien geschätzt. Durch die Vernachlässigung des Verwaltungsaufwandes in der internen Betriebsbuchführung verzichtet die LFV bisher auf steuerrelevante Informationen, die sie weder aus der kameralistischen Haushaltsrechnung noch über Schätzungen erhält. Die Verwaltungen selbst müssen somit auch an einer Verbesserung der **Informationssituation** interessiert sein. Mit dem **Produktplan** hat der DFWR eine Gliederung der Geschäftsfelder von Forstbetrieben und Landesforstverwaltungen vorgestellt, mit der eine Vollkostenrechnung neben der weiterhin notwendigen Teilkostenrechnung möglich ist.

Die Verteilung der Verwaltungskosten auf Produkte oder Produktgruppen ist grundsätzlich auf verschiedenen Wegen möglich. Nach Einschätzung von THOMAS und RIPKEN kann eine brauchbare Vollkostenrechnung jedoch nur dann erreicht werden, wenn ein möglichst großer Anteil der Verwaltungskosten direkt gebucht wird. Diese Forderung ist nur über einen Stundenaufschrieb aller Mitarbeiter auf allen Ebenen der LFV erfüllbar.

Die Zuordnung der Gemeinkosten

Ein zentraler Punkt in der Diskussion der Rechnungswesen-Modernisierung ist die Zuordnung der Gemeinkosten. THOMAS und RIPKEN stellen fest, dass auf die Kostenstellen werden jeweils nur die direkt zuzuordnenden Kosten gebucht werden. Eine **Verteilung des Verwaltungsaufwandes** auf die bisherigen Kostenstellen wird weder in der Thüringer Landesforstverwaltung noch von den anderen Landesforstverwaltungen vorgenommen.

Ausführlich befasst sich JACOB (1992) mit den **Lohnnebenkosten** (LNK) im Staatsforstbetrieb. SPEIDEL (1984) definiert die LNK im Forstbetrieb als Summe sämtlicher Leistungen, die der Betrieb seinen Mitarbeitern neben dem vereinbarten Arbeitsentgelt in Form von Sachgütern, Dienstleistungen, Überlassung von Nutzungen sowie in Geld gewährt. JACOB schildert die definitorische Einordnung der LNK in die forstliche Kostenrechnung:

(1) **Arbeitskosten** (syn. Personalkosten) = direkte AK + indirekte AK (syn. Gemeinkosten)

Eine andere, in der amtlichen Statistik verwendete Definition lautet:

(2) **Arbeitskosten** = „Entgelt für geleistete Arbeit“ + „**Personalnebenkosten** (PNK)“,

wobei

(3) **Personalnebenkosten** (PNK) = PNK der Beamten u. Angestellten + **LNK** der Arbeiter

Als problematisch diskutiert JACOB die in den LFV angewandten Verfahren der Zuordnung von unmittelbar produktionsbedingten Arbeitskosten zu den LNK : Angesichts der Diskussion um die Höhe der LNK und vor dem Hintergrund ihrer Assoziation mit dem Begriff "Soziallasten" werde insbesondere von Gewerkschaftsseite darauf hingewiesen, dass die Einbeziehung von rein betrieblich bedingten indirekten Arbeitskosten in die Kategorie der LNK problematisch sei.

Tatsächlich könne im Lichte der Definition des Statistischen Bundesamtes mit gutem Grund gefragt werden, ob es gerechtfertigt ist, "**Betriebsgemeinkosten**" als **Personalnebenkosten** auszuweisen, da ein Zusammenhang zwischen Arbeitsleistung und Aufwandsentstehung hier ganz unmittelbar gegeben ist. Auch mit Blick auf die SPEIDEL'sche Definition von LNK erscheine die Frage erlaubt, ob beispielsweise im Falle von Schutzvorkehrungen gegen rein arbeitsbedingte Unbillen oder Gefahren von "Leistungen" gesprochen werden sollte, "die der Betrieb seinen Mitarbeitern gewährt". Die Zurechnung dieser Kostenarten (z.B. Fortbildungen, Wetterschutzwagen, Körperschutz, Waldarbeitertransport) zu den LNK wird denn auch in den einzelnen Landesforstverwaltungen unterschiedlich gehandhabt.

JACOB diskutiert Möglichkeiten zur Senkung der LNK im Forstbetrieb : zum einen ist eine Erhöhung der dem Waldarbeiter jährlich möglichen Arbeitsleistung an produktiven Stunden anzustreben. Dies könne erreicht werden durch Möglichkeiten, Arbeit witterungsunabhängiger bzw. winterfester zu gestalten.

Als bedeutende Möglichkeit schätzt JACOB die Veränderung des Berufsbildes „Forstwirt“ ein: durch eine Ausdehnung der Stellenbeschreibung eines Waldarbeiters auf das Gebiet der „nichtkörperlichen Arbeit“ und durch Übertragung neuer Aufgaben im Bereich der Planung, Disposition und Kontrolle der Arbeitsausführung könne dazu beigetragen werden, die LNK zu senken. Insbesondere die letztgenannte Möglichkeit hat deutliche reformpolitische Relevanz: eine Senkung der LNK soll nicht einfach durch einen anderen Verteilungsschlüssel, also durch eine neue Zuordnung der Gemeinkosten erreicht werden, sondern vielmehr durch **wachsende Aufgaben**, welche somit den *absolut* gleich bleibenden LNK Anteil *proportional* zum Aufgabenbestand kleiner werden lassen. Hierin liegt ein Anknüpfungspunkt zu der bereits mehrfach geäußerten These, dass Reformen dem Akteur LFV auch Chancen für neues Wachstum der Verwaltung bieten.

c) Möglichkeiten zur informalen Nutzung des Elements „Trennrechnung“ durch den Akteur LFV

Die Darstellung einer Trennrechnung ist eine Strategie, deren Wirksamkeit auf ihrer Außenwirkung beruht. Die Leistung einer Trennrechnung besteht insbesondere darin, dass die Transparenz der Kosten für den Staat verdeutlicht wird. Zu beachten ist hier der Hinweis von KROTT (1998), nach dem die Einrichtung eines getrennten Haushaltsansatzes für öffentliche Aufgaben im Wald

die Kosten für die einzelnen Aufgaben direkt sichtbar macht. Dadurch erhöht sich auf politischer Ebene der Begründungsbedarf für die (unrentablen, aber geforderten) öffentlichen Aufgaben. Die Kostentransparenz bringt der Staatsforstverwaltung nur dann zusätzliche finanzielle Mittel, wenn die politische Bereitschaft zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben im Wald besteht. Andernfalls hat die Zurechenbarkeit der Kosten zur Folge, dass die von der Staatsforstverwaltung geleisteten öffentlichen Aufgaben im Wald abgebaut werden.

Ähnlich äussert sich WEBER (1994, S.256 f), der – im Zusammenhang mit der reformerischen Ausweitung der Kompetenzen des Rechnungshofes – die (möglicherweise politisch problematische) Bedeutung und die Konsequenz von mehr **Transparenz** in den Kosten und Leistungen des Verwaltungshandelns erörtert. Laut WEBER muss ein politischer Zielkatalog transparent und operational abgefasst sein und längerfristige Geltung beanspruchen können – jedoch an eben dieser Transparenz, Operationalität und Langfristigkeit des Handelns könne weder den bürokratischen noch den politischen Akteuren gelegen sein. Denn die Verwaltungsbediensteten verlören ihre quasi-monopolistische Stellung als fachpolitische Experten, wenn in Form des Rechnungshofes eine Instanz aufträte, die nicht merh nur danach fragt, ob bereitgestellte Mittel ordnungsgemäß und sparsam verwendet werden, sondern die darüber hinaus auch Planungskompetenz beansprucht und hierzu neben fachlichem know-how auch über die Kenntnis ökonomischer Kontrollinstrumentarien verfügt.

Würde dem Rechnungshof tatsächlich eine höhere Unabhängigkeit, Fachkompetenz, Öffentlichkeit und Konfliktfähigkeit eingeräumt, so würde auch den politischen Akteuren in der Regierung ein mächtiger Gegner erwachsen, der unmittelbaren Einfluß auf ihre Wahlchancen nehmen könnte. Spürbar würde der politische Druck der Rechnungshöfe vor allem in solchen Fällen, in denen zielgruppenspezifische Einsparungsvorschläge unterbreitet würden, die dann nur für sehr kurze Zeit als Ergebnisse „rationaler“ Implementations- und Evaluationsstudien erschienen. (WEBER S. 257)

Die Hinweise von KROTT und WEBER zeigen, dass die Schaffung von mehr ökonomischer Transparenz in der Forstverwaltung ein Reformelement darstellt, welches einen **Begründungszwang** auslöst und dadurch möglicherweise den informalen Interessen einiger Akteure (der politischen Ebene) zuwiderläuft.

Das Reformelement „Rechnungswesen-Modernisierung“ (bzw. „Trennrechnung“) steht in engem Bezug zum zuvor diskutierten Element „Produktorientierung“. Das grundlegende Element Produktorientierung fordert die detaillierte Beschreibung der gesamten Produktpalette in Form einer feinen Differenzierung einzelner Produkte (auch ihrer Kosten). Trennrechnung meint die Trennung von Aufwand und Ertrag im Rahmen der Bereitstellung von Holzprodukte und Nichtholzprodukte. Die Produktbeschreibung ist die Voraussetzung für eine Trennrechnung.

Worin liegt nun die reformpolitische Bedeutung des Elements „Rechnungswesen-Modernisierung“ für den Akteur LFV? Hier sind – aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen beiden Reformelementen – in weiten Teilen dieselben Wirkungsbeziehungen wie beim Element Produktorientierung zu nennen: die unmittelbare Wirkung einer Trennrechnung besteht in der Schaffung von Transparenz. Die vom Akteur LFV *angestrebte* Wirkung besteht darin, den angesichts eines allgemeinen öffentlichen Finanzdrucks drohenden **Anspruch abzuwenden**, sie solle **all** ihre Leistungen intern finanzieren. Das Risiko für den Akteur LFV besteht darin, aufgrund der neuen Transparenz (und den damit einhergehenden Vergleichsmöglichkeiten mit privaten Leistungsanbietern) möglicherweise Aufgaben abgeben zu müssen.

Welchem Akteur nutzt die neugewonnene Transparenz? THOMAS und RIPKEN, welche den transparenten Produktplan als zwingende Voraussetzung für eine moderne Vollkostenrechnung sehen, argumentieren dahingehend, dass die Forstverwaltung selbst an einer Verbesserung der Informationssituation interessiert sein müsse (2001, S. 12), da sie ansonsten auf steuerungsrelevante Information verzichten würde. Nur obliegt die Steuerung, welche Produkte angefordert werden, ja nicht der Forstverwaltung – zumindest formal nicht. Und eine neue, transparentere Kostenrechnung allein ändert ja noch nicht die Zahlen selbst. Letztlich erscheint es **situationsabhängig**, ob die LFV auch mit einer „altmodischen“ diffusen, unpräzisen Kostenrechnung Akzeptanz für Ihre Tätigkeit findet, oder ob sie sich dieser Akzeptanz (angesichts finanziellen Drucks des gesamten Landeshaushaltes) nicht mehr sicher sein kann.

6.1.3 Ergebnisorientiertes Controlling für Waldbewirtschaftung und Hoheitsverwaltung

Im Zuge der Reform der LFV Niedersachsen manifestierte sich das neue Selbstverständnis der *Niedersächsischen LFV als Unternehmen* (Projektbericht 49; Janßen, AFZ 97, S.1117). Ein wesentliches Element der niedersächsischen Reform war die Einführung eines verbesserten **Controlling-Systems** für „die Unternehmens-, Forstamts- und Revierleitungen“ (Pb S.60 ff). Auch im neuen Leitbild der Rheinland-Pfälzischen Landesforstverwaltung spiegelt sich die Orientierung an unternehmerischen Grundsätzen in Form der Selbstcharakterisierung als Staatsforstunternehmung wieder. Welche Innovation soll mit dem Reformelement „**Controlling**“ erreicht werden? Wie bereits in den vorhergehend diskutierten Elementen ist diese Leitfrage folgendermassen zu differenzieren: welche Innovation soll das Element theoretisch – laut Aussage des dahinterstehenden Modells – erbringen, und welche darüberhinausgehende informale Nutzungsmöglichkeit bringt das Element „Controlling“ dem Akteur LFV selbst?

a) **Eigenschaften und Ziele des Elements „Controlling“
laut wissenschaftlichem Modell**

NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.246) definieren Controlling als ein System der Führungsassistenz, welches der *Zielentwicklung, Entscheidungsfindung* und *Entscheidungskontrolle* des Managements durch Informationsversorgung, -bearbeitung und -auswertung dient. Durch Controlling wird versucht, die **Führungsfunktionen** „Planung“, „Organisation“, „Personal“ und „Kontrolle“ funktional miteinander zu verknüpfen. Der Begriff **strategisches Controlling** bezeichnet die Gesamtsteuerung einer Organisation im Bereich der Ziel- und Aufgabenentwicklung und Erfolgskontrolle. Hingegen befasst sich das **operative Controlling** mit dem Aufbau eines effizienten Rechnungswesens und der Binnensteuerung einzelner Organisationseinheiten. Bereits aus dieser knappen Definition wird die zentrale Bedeutung des Controllings als Reform-Element und dessen enge Verknüpfung zu anderen Reform-Elementen ersichtlich.

Eine Auskunft über den Bedarf nach einem verbesserten Controlling-System in Verwaltungen gibt SPITZER (1998, S. 334). Er erläutert die Bedeutung des Controllings im Rahmen seiner Ausführungen über Produktorientierung. Nach seiner Einschätzung stellen Produktbeschreibungen gleichermaßen die **„Ausgangs- und Endpunkte des Controllings eines ergebnisgesteuerten Verwaltungshandelns“** dar. Denn erst die Kombination aus Produktbeschreibung und Controlling ermögliche es, gut informiert auf laufende Leistungserstellungsprozesse einzuwirken. Die zentrale Steuerung einer Verwaltung und die dezentrale Steuerung ihrer Teilbereiche erfolge in einem System ergebnisorientierter Steuerung produktbezogen. Im Controlling werden Produkte zu Zielsteuerungsgrößen, Planungsgrößen und Kontrollgrößen. So wird die Zielerreichung messbar und berichts-fähig; das Controlling wird zum Ausgangs- und Endpunkt der Ergebnissteuerung.

SPITZER (1998, S.334 f) beschreibt den engen **Zusammenhang** zwischen den Reformelementen „Produktbeschreibung“ und „Controlling“. Demnach wird es durch die Kombination aus Produktbeschreibung und Controlling möglich, gut informiert auf laufende Leistungserstellungsprozesse einzuwirken. Die zentrale Steuerung einer Verwaltung und die dezentrale Steuerung ihrer Teilbereiche erfolgt in einem System ergebnisorientierter Steuerung produktbezogen. Im Controlling werden Produkte zu *Zielsteuerungsgrößen, Planungsgrößen* und *Kontrollgrößen*. So wird die Zielerreichung messbar und berichts-fähig. Produktbeschreibungen sind damit **Ausgangs- und Endpunkte des Controllings eines ergebnisgesteuerten Verwaltungshandelns!** Die logische Beziehung der Elemente lautet:

- ➔ Ergebnisgesteuertes Verwaltungshandeln braucht Controlling;
- ➔ Controlling braucht Produktbeschreibungen.

DAMKOWSKI und PRECHT (1994, S.150 ff) befassen sich ausführlich mit der Rolle des Controllings im öffentlichen Sektor. Die Autoren stellen einleitend fest, dass in der Literatur unter dem Begriff „Controlling“ ein schillerndes Spektrum von Definitionen und Funktionen subsumiert werde, wobei die Gefahr bestehe, *sämtliche* Managementfunktionen der Unternehmensführung auf Controlling-Aspekte zu reduzieren. Für den öffentlichen Sektor fordern sie eine Controlling-Definition, die auch einem **Paradigmenwechsel** im Verhältnis der Leitungsgremien gerecht wird, vor allem dem angestrebten Rückzug der Politik aus dem Tagesgeschäft. Controlling in öffentlichen Verwaltungen, Vereinigungen, Unternehmen und auch in Non-Profit-Organisationen ist laut DAMKOWSKI und PRECHT (S.152) durch die **Heterogenität von politischen und institutionellen Zielen** gekennzeichnet. Durch die Vielfalt öffentlicher Aufgaben lasse sich die Verschiedenartigkeit der Sach- bzw. Formalziele nur unter einem kleinsten gemeinsamen Nenner definieren.

Pragmatisch könne man sagen, Controlling ist im Bereich öffentlicher Verwaltungen als **Führungsunterstützungssystem** für alle vertikalen und horizontalen Ebenen denkbar, wobei jedoch insbesondere die Entwicklung von Kennzahlen und Indikatorsystemen als wesentliches Informationselement wie auch Bewertungstechniken fehlten. Zudem sei die organisatorische Verankerung in den Verwaltungen häufig unklar und nicht anforderungsbezogen.

Kritisch befassen sich DAMKOWSKI und PRECHT mit dem Verhältnis zwischen strategischem und operativem Controlling im Hinblick auf deren strukturelle Verankerung in der Verwaltung. Demnach bestehe ein in der Literatur mehrfach geäußertes Kritikpunkt darin, dass insbesondere das **operative Controlling** eindeutige und operationale Ziele voraussetze, wie sie allerdings in der öffentlichen Verwaltung nur in Teilbereichen oder gar nicht existierten. Hierzu stellen DAMKOWSKI und PRECHT (S.162) fest, dass das operative Controlling oftmals das Arbeitsfeld der Sub/Dienst-Controller sei; wobei diese organisatorische Verankerung z.B. in Fachämtern und Dezernaten mit dem Hinweis begründet werde, dass ansonsten in grossen, komplexen öffentlichen Verwaltungen nicht die geforderte dezentrale Ressourcenverantwortung zu realisieren sei.

b) Berücksichtigung des Reform-Elements „Controlling“ im forstpolitischen Programm

Das Element Controlling wird in den Reformprogrammen mehrerer LFV'en berücksichtigt: in der „*Konzeption für die Organisationsreform der LFV Rheinland-Pfalz*“ aus 07/95 wird die Einführung eines Controlling-Verfahrens zum Oktober 1995 angekündigt. Zielsetzung der Einführung ist, bei allen *marktfähigen* Forstprodukten eine möglichst hohe Kostendeckung zu erreichen, die erwerbswirtschaftliche Orientierung der Mitarbeiter zu stärken und das Kostenbewusstsein bei *nicht-betrieblichen* Aufgaben zu erhöhen. Gleichzeitig schafft

das Controlling auch die Voraussetzung für eine ebenfalls geplante umfassende Budgetierung, da sonst eine zeitgerechte Steuerung und ein Nachweis der Wirtschaftlichkeit nicht möglich seien.

Im Reformprozess der Niedersächsischen LFV wird im Projektbericht 49 (01/96) ein verbessertes Controlling-System zur Unterstützung der Unternehmens-, Forstamts- und Revierleitungen angekündigt (Projektbericht 49, S.60ff). Wichtigste Bausteine dieses verbesserten Controlling-Systems sind das *Informations- und Kommunikationssystem*, die *Planungs- und Kontrollregelungen* sowie die *Koordinierung im Management*. Erwähnt wird, dass die LFV Niedersachsen bereits früher als erste LFV überhaupt ein Controlling-System entwickelt habe, durch dessen Überprüfung und Erweiterung das neugeplante Controlling hergestellt werden solle.

In der Phase der Planung der Funktionalreform wurde durch die LFV eine Arbeitsgruppe „Controlling“ eingerichtet (AG 17, Leitung: LMR Ripken), welche am 08.10.1996 ihren Bericht vorlegte (weiteres hierzu s.u.).

Worin liegt nun hinsichtlich der Forderung nach einem modernen Controlling-System für die Forstverwaltung nun der *innovative* Aspekt? Die öffentlichen Forstverwaltungen der alten, ehemals westdeutschen Bundesländer verfügen traditionell über ein ausgeprägtes Rechnungswesen und Berichtswesen. Dieses hat seine Schwächen (Stichwort Kameralistik), weist aber im Vergleich zu anderen Fachverwaltungen durchaus betriebswirtschaftliche Züge auf. DAMKOWSKI und PRECHT (1994, S.155) stellen fest, es stünden zwar im privatwirtschaftlichen Bereich hochverdichtete, aussagekräftige Indikatoren zur Verfügung, hingegen gäbe es diese alltäglichen Arbeitshilfen des Managements für „die öffentliche Verwaltung“ in der Regel nur als Artefakt oder gar nicht.

Angesichts des in den staatlichen Forstverwaltungen bereits seit langer Zeit existierenden Rechnungswesens ist die Feststellung DAMKOWSKI's und PRECHT's des Fehlens solcher „Arbeitshilfen“ für den Fall der öffentlichen **Forstverwaltungen** zu pauschal und muss differenzierter betrachtet werden: vielmehr scheint es der Fall zu sein, dass für den betrieblichen Bereich der Holzproduktion (wobei das marktfähige Produkt Holz an einem existierenden Markt gehandelt wird) durchaus entsprechende Kennzahlen-Systeme vorhanden sind und auch eingesetzt werden, hingegen für den nicht-betrieblichen, hoheitlichen Bereich noch Optimierungsbedarf besteht (Stichwort: Produktbeschreibungen, Quasi-Märkte).

Das Controlling erfordert ein umfassendes neues Informationswesen über **alle** Verfahren der Forstverwaltung. Während für die betrieblichen Aufgaben bewährte Informationsverfahren vorliegen, sind die Forstverwaltungen in den Informationsinstrumenten für die Verfahren der öffentlichen Verwaltung erst in der Entwicklung begriffen (RIPKEN, 1998). Ob sich die Maßnahmen und Leistungen der öffentlichen Verwaltung, d.h. die Beratung, finanzielle Förderung und Hoheitstätigkeit, tatsächlich mit ähnlichen Kontrollverfahren erfassen lassen,

wie die Produkte, die auf Märkten verkauft werden, ist eine Frage, die erst die Praxis beantworten wird.

Öffentliche (Forst-)verwaltungen sind heute im Rechtsstaat vor allem durch rechtliche Vorgabe gesteuert. Die rechtliche Bindung der Verwaltung ergibt sich aus ihren politischen Aufgaben, d.h. die Verwaltung darf in den Forstsektor nur soweit eingreifen, als die Maßnahmen rechtlich zulässig und rechtlich gefordert sind. Die rechtliche Bindung der Forstverwaltung unterscheidet sich wesentlich von der Bindung von Unternehmen, die nur auf Märkten tätig sind. Die politischen und rechtlichen Eigenheiten der öffentlichen Verwaltungen ziehen daher Grenzen für den Einsatz der aus Betrieben übernommenen Steuerungsmodelle. Die derzeitigen Reformversuche arbeiten sich an diese Grenzen für ein Forstverwaltungs-Unternehmen, das auch öffentliche Aufgaben wahrnimmt, heran (KROTT, 1998, S.254).

Zurück zur Frage: Worin besteht hinsichtlich des Reformelements Controlling also der *innovative* Aspekt? Nicht neu ist, dass Verwaltungen ihre Geschäftsvorgänge dokumentieren. Neu ist vielmehr die Absicht des **ergebnisgesteuerten** Verwaltungshandelns. Innerhalb dieses Modells ist Controlling ein wichtiges *Element der Steuerung*. Hier sind nun wiederum die o.g. Ausführungen von SPITZER (1998) relevant, nach dem erst die Kombination aus Produktbeschreibung und Controlling es ermöglichen, gut informiert auf laufende Leistungserstellungsprozesse einzuwirken. Es besteht folgender kausaler Zusammenhang:

Ergebnisgesteuertes Verwaltungshandeln > **Controlling** > Produktbeschreibungen !

Auch KROTT (1998, S. 254) greift den von SPITZER herausgearbeiteten Zusammenhang zwischen Controlling und ergebnisorientiertem Verwaltungshandeln auf und wendet diesen Zusammenhang explizit auf die Forstverwaltung an: laut KROTT will das neue Steuerungsmodell die **Ergebnisorientierung** des Verwaltungshandelns erhöhen. In der internen Beurteilung der Aufgaben hat sich zusätzlich das Kostenbewußtsein auch für die Tätigkeiten der öffentlichen Verwaltung erhöht. Eine erweiterte Handlungsfreiheit für die nachgeordneten Abteilungen wird insbesondere durch die Befreiung von der sehr engen kameralistischen Buchhaltung und durch den flexiblen Globalhaushalt erreicht. Wie von den forstverwaltungs-internen Reformern erwartet, beginnen die Abteilungen rasch zu lernen, wie sie die unterschiedlichen Instrumente und die Finanzierung wirkungsvoller einsetzen können.

KROTT prognostiziert, je mehr die Maßnahmen der Verwaltung an Wirksamkeit gewinnen, um so mehr steige der Bedarf, die **Orientierung** an den gesetzten Zielen zu verstärken. Denn ohne erhöhte Bindung an die Ziele werden die Abteilungen die gewonnene Handlungsfreiheit für ihre eigenen informellen Anliegen und nicht für die formalen Aufträge einsetzen. Wenn die Forstämter

beispielsweise versuchen, die eingesparten Ressourcen für ihre eigene Position und Ausstattung einzusetzen und die freiwerdenden Ressourcen nicht an die Zentrale weitergeben, steht damit der Rationalisierungseffekt insgesamt in Frage. Zusätzlich zu der erhöhten Handlungsfreiheit ist daher das zweite tragende Element der neuen Steuerungsverfahren das **Controlling**, das alle Aktivitäten immer wieder auf die vereinbarten Ziele ausrichtet.

c) Möglichkeiten zur informalen Nutzung des Elements „Controlling“ durch den Akteur LFV

Nachfolgend soll nun die aus politikwissenschaftlicher Sicht zentrale Frage erörtert werden: Welchen Nutzen beinhaltet ein innovatives Controlling-System unmittelbar für den Akteur LFV (für dessen formale und informale Interessen) ?

Diese Frage ist aufgrund des zuvor aufgezeigten engen Zusammenhangs zwischen Controllingsystem, Produktorientierung und ergebnisgesteuertem Verwaltungshandeln sehr differenziert zu beantworten. Denn ein Controllingsystem für **alle** Aufgaben des Waldes (betriebliche und hoheitliche) ist ja nur ein Glied in der Kette aus innovativen Charakteristika einer reformierten Forstverwaltung – wengleich auch ein zentrales – neben den anderen Elementen Produktorientierung und Trennrechnung (die Zusammenhänge wurden für den Leser hoffentlich transparent herausgearbeitet). Insofern lässt sich in erster Annäherung festhalten, dass das das Reformelement Controlling dem Akteur LFV denselben strategischen Nutzen bietet wie auch die anderen „Kettenglieder“ Produktbeschreibung und Trennrechnung; nämlich mehr Transparenz (Transparenz hinsichtlich der Kosten-Nutzen-Relationen, wobei ein *neuer* Aspekt in dem Anspruch besteht, *sämtliche* Vorgänge des Verwaltungshandelns *ergebnisorientiert* zu erfassen und abzubilden).

Es stellt sich wiederum die Frage, ob dem Akteur LFV (bzw. welchem Akteur sonst) die neugewonnene Transparenz nutzt (*strategisch* nutzt – siehe S.27 unten): eine neugewonnene Transparenz allein ändert noch nicht die Zahlen / Wirtschaftsdaten der LFV selbst. Die Entscheidung bzw. die Steuerung, welche Produkte der LFV angefordert werden, obliegt zumindest formal (!) nicht der Forstverwaltung, sondern der politischen Ebene. Ob die LFV politische **Akzeptanz** für Ihre Tätigkeit bzw. Abnehmer für ihre Leistungen findet, scheint weniger abhängig von transparenz-stiftenden Elementen wie Controlling, Produktkatalogen und Trennrechnung. Zumindest ist hier seitens der LFV nicht auf einen *unmittelbaren* Zusammenhang etwa in der Form zu hoffen, dass neue Steuerungsinstrumente automatisch und quasi garantiert zu höherer Akzeptanz führen. (Politische Akzeptanz ist vielmehr durch Bündnispartner zu erreichen, s.u.)

Dennoch lässt sich zwar keine formale, sondern ein informale Einflussnahme der LFV auf die Entscheidung/Steuerung ihrer angeforderten Produkte annehmen.

Und hierbei wiederum besteht dann zwar kein unmittelbarer, aber ein mittelbarer Zusammenhang zu den Transparenz-stiftenden Reformelementen. Indem die LFV selbst ihre Produktkataloge und ihre Controlling-Kategorien definiert und kategorisiert, gibt sie damit die **Standards** vor, aus denen die politische Ebene (nicht zuletzt mangels eigener Kompetenz in forstfachlichen Fragen) auswählt. Durch diese im Fachwissen der LFV verwurzelte Fähigkeit der Kategorisierung bieten sich der Verwaltung (manipulative) **Möglichkeiten der Selbststeuerung**.

Ein Beispiel hierzu: im Rahmen des Reformprozesses der Niedersächsischen LFV wurde in der Phase der Planung der Funktionalreform eine Arbeitsgruppe Controlling eingerichtet (AG 17, Leitung: Ripken), welche am 08.10.1996 ihren Bericht vorlegte. Darin heisst es:

Controlling ist ein die Führung unterstützendes Instrument, das Planung und Kontrolle sowie Informationsversorgung systematisch koordiniert. Es umfasst:

- *die Schaffung geeigneter Organisationsstrukturen (z.B. Forstämter und Controlling-Referat in der Zentrale),*
- *die Schlussfolgerungen für die künftigen Planungen, insbesondere jährliche Wirtschaftsplanung und mittelfristige Betriebsregelung [...]*

Entscheidendes Merkmal der Zielfestlegung war jedoch die Konzentration auf Sachziele, insbesondere waldbauliche Ziele, während jegliche monetäre fehlte, weil unabhängig von der Ertragslage jedes waldbaulich sinnvoll erscheinende Programm realisiert werden konnte. [...] In Zukunft werden neben den naturalen Zielen auch monetäre Ziele vereinbart werden müssen. Dabei werden häufiger Zielkonflikte auftreten, weil z.B. die Entwicklung der Einnahmen aufgrund der Holzmarktkonjunktoren oder auch das Ändern naturaler Ziele aufgrund von Katastrophen nicht vorhersehbar ist. [...].

*Es muss eine Prioritäten-Rangfolge vorgegeben werden, die bei Mangel an Haushaltsmitteln ausschlaggebend ist. (S.37) Erweiterte Handlungsspielräume setzen voraus, dass die Methoden der **Selbststeuerung** beherrscht und angewendet werden. Dazu gehört die eigenverantwortliche Betriebsanalyse als Selbstkontrolle (S.38).*

RIPKEN fordert hier, wie auch an anderer Stelle KROTT (1998, S.254), eine stärkere **Orientierung** an den gesetzten naturalen und monetären Zielen. Denn ansonsten sieht KROTT die Gefahr, dass ohne erhöhte Bindung an die Ziele die Abteilungen die gewonnene Handlungsfreiheit für ihre informellen Anliegen einsetzen könnten.

Ungeachtet dessen ist zu beachten, dass im Konzept der Verwaltung durchaus eine Selbststeuerung der Verwaltung explizit vorgesehen ist.

6.1.4 Reformelemente „Total Quality Management“ (TQM), Kundenorientierung

a) **Eigenschaften u. Ziele des Reform-Elements TQM laut wissenschaftlichem Modell**

BANDEMER (1998, S. 369f) sieht im Element „Qualitätsmanagement“ eine **Ergänzung** zur Regelsteuerung öffentlicher Verwaltungen. Die Qualität der Leistungen öffentlicher Verwaltungen wird durch deren Rechtsverbindlichkeit gesichert; auch der Leistungserstellungsprozess und die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit werden durch Verfahrensvorschriften geregelt. Da jedoch das Steuerungsprinzip „Rechtsstaatlichkeit“ in mehrfacher Hinsicht an Grenzen stösse (aufgrund immer komplexer werdender gesellschaftlicher Probleme und Lösungsanforderungen, Überregulierung), kommen in der öffentlichen Verwaltung ergänzend andere, aus der Privatwirtschaft entlehnte Steuerungsmechanismen zum Einsatz, so auch das Qualitätsmanagement.

Bei der Bewertung der Qualität nehmen bei diesem Ansatz die **Kunden** den höchsten Stellenwert ein. Die Orientierung am Kunden und die ständige Überprüfung der Kundenzufriedenheit ermöglichen es, dass das gesamte Qualitätsmanagementsystem nicht selbst definierten Standards folgt, sondern sich an den Kundenansprüchen ausrichtet.

Unter dem Schlagwort „Total Quality Management“ (TQM) sieht BANDEMER eine Fülle unterschiedlicher Konzepte zusammengefasst, bei denen es sich weniger um eine Vereinheitlichung in Form von Standards handelt (wie z.B. ISO 9000), sondern eher um einen Qualitätswettbewerb handelt, bzw. eine Managementphilosophie, die sich systematisch zu einem **kontinuierlichen Verbesserungsprozess** verpflichtet.

BANDEMER beschreibt Trends, die sich im modernen Qualitätsmanagement abzeichnen:

<u>bisher</u> :		<u>zukünftig</u> :
Qualitätsstandards Qualitätssicherung	▶	Qualitätsziele Qualitätsverbesserung
Zertifizierung Kosten von Qualität	▶	Qualitätsmanagement Kosten mangelnder Qualität
Strukturqualität Fachliche Qualität	▶	Prozess- und Ergebnisqualität Extrafunktionale Kompetenzen

(nach BANDEMER, S.373)

BANDEMER befasst sich weiterhin kritisch mit der Frage der Anwendbarkeit des Qualitätsmanagements in öffentlichen Verwaltungen. Unter dem Motto „Der Kunde ist König – aber wer ist der Kunde?“ stellt er fest, dass – anders als in der Privatwirtschaft – im Falle öffentlicher Leistungen nicht nur derjenige als Kunde zu sehen ist, der auch für eine Leistung zahlt. Für die angestrebte Qualität öffentlicher (wie privater) Leistungen, d.h. ihres Umfangs und ihrer Güte, gibt es laut BANDEMER kaum objektive Kriterien. Aus diesem Grund behilft sich das Qualitätsmanagement mit der Forderung, dass der Kunde die Qualität definieren müsse. Dahinter steht die Überlegung, dass Organisationen keinen Selbstzweck verfolgen, sondern ihre Organisation und Abläufe an den **Aufgaben** ausrichten sollen. (!)

Problembehaftet ist daher die Frage, für welchen Bürger sich die öffentliche Verwaltung als Anbieter von Leistungen entscheiden soll. Ein weiteres Problem besteht darin, dass „öffentliche Kunden“ häufig sogenannte Zwangskunden sind, denen eine Verwaltung als monopolistischer Anbieter einer u.U. unabdingbaren Leistung gegenübersteht.

DAMKOWSKI und PRECHT (1994, S. 163 – 168) diskutieren TQM im Rahmen eines Themenblocks „**Kundenorientierung, Servicekultur und Marketing im öffentlichen Sektor**“. TQM wird als kunden- und serviceorientierter Ansatz betrachtet. Die Autoren nennen zwei Motivationen bzw. Ziele für den öffentlichen Sektor, um Qualitätssicherungssysteme zu etablieren: Kundenorientierung sowie **Leistungsvergleiche** zwischen Outputs mehrerer vergleichbarer öffentlicher Leistungseinheiten. Um eine Gruppierung von Qualitätssicherungskriterien zu erreichen, werden drei Dimensionen unterschieden: Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität.

Darüber hinaus weisen DAMKOWSKI und PRECHT darauf hin, dass sich QM sich nur als kontinuierlicher Prozess in Form eines rückgekoppelten, lernfähigen Regelkreises erfolgreich umsetzen lasse. Zentrale Prozessphasen dieses Regelkreises sind: die Entwicklung von Qualitätszielen, die Ableitung von Qualitätsstandards, Bildung von Qualitätsindikatoren aus Qualitätszielen, Qualitätskontrolle.

b) **Berücksichtigung des Reform-Elements TQM im forstpolitischen Reformprogramm**

Die öffentlichen Forstverwaltungen erfüllen zentrale **betriebliche Aufgaben** im landeseigenen Wald in folgenden Bereichen:

- Holzproduktion durch Bewirtschaftung des landeseigenen Waldes,
- Bereitstellung von Schutz- und Erholungsleistungen (Infrastrukturleistungen)
- Sicherung und Vermehrung des landeseigenen Waldvermögens

Zentrale **forstpolitische Aufgaben** bestehen in den Bereichen:

- Forst- und jagdhoheitliche Aufgaben

- Beratung, Betreuung und finanzielle Förderung des Privatwaldes
- Beratung, Betreuung und Förderung des Körperschafts- u. Genossenschaftswaldes

Innerhalb dieser Aufgabenbereiche bestünden Möglichkeiten zur Umsetzung des Reformelementes Qualitätsmanagement. Tatsächlich wurde der Aspekt im Rahmen der Verwaltungsprozesse in NDS und RP in verschiedener Weise aufgegriffen (s.u.). Grundsätzlich fällt offenkundig auf, dass das von DAMKOWSKI und PRECHT genannte Ziel von **Leistungsvergleichen** für den Bereich der betrieblichen Aufgaben sehr gut realisierbar ist, da sich Leistungsvergleiche nicht nur unter mehreren öffentlichen Leistungseinheiten (d.h. staatlichen LFVen), sondern auch zwischen staatlichen und privaten Forstbetrieben anstellen lassen. Man braucht im Falle der betrieblichen forstwirtschaftliche Produkte nicht einmal auf das Hilfskonstrukt der Quasimärkte auszuweichen, da die wirtschaftliche Produktpalette entsprechend ausdifferenziert und zwischen staatlichen und privaten Anbietern vergleichbar ist. Hingegen sind Leistungsvergleiche im Bereich der forstpolitischen Leistungen sehr viel schwieriger zu vollziehen.

■ **Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung im Reformprozess der LFV Niedersachsen :**

Dass innerhalb der Forstverwaltung NDS in der Tat ein Anspruch auf Bereitstellung von Qualität besteht, kommt in dem Vorsatz der Niedersächsischen LFV zum Ausdruck „Wir sind das für die Waldökologie und Forstökonomie kompetente Unternehmen in Niedersachsen“ (Projektbericht 49, 1996, S.37).

Wie oben ausgeführt, sind für ein Qualitätsmanagement vor allem zwei Voraussetzungen nötig: die Definition eines Kundenkreises, der die angebotenen Leistungen nachfragt bzw. künftig vermehrt nachfragen soll, sowie die Definition der Produkte selbst, deren Qualität es zu sichern und zu verbessern gilt (siehe „Produktbeschreibung“).

Im Rahmen von Reformprozessen in Forstverwaltungen sind die Möglichkeiten zum Qualitätsmanagement in den Aufgabenbereichen betriebliche Aufgaben und forstpolitische Aufgaben in unterschiedlichem Maße aufgegriffen worden. Im Reformprozess der LFV Nds finden sich folgende Beispiele für die Rücksichtnahme bzw. Beachtung des **Kundeninteresses**:

- Die Projektgruppe „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ kommt in ihrem Bericht vom Januar '96 hinsichtlich der in Niedersachsen bestehenden Wahlfreiheit zwischen Betreuung durch die LfV oder durch die LWK zu dem Schluss: „Der Wettbewerb zwischen den Betreuungsorganisationen begünstigt praxisorientierte Leistungen für den Wald sowohl im privaten als auch im gesellschaftlichen Interesse. Die freie Wahl soll den Leistungsempfängern auch weiterhin zugestanden werden. Sie

wird von den Sprechern der Forstbeiräte als wesentliche Voraussetzung für die Akzeptanz des Körperschafts- und Genossenschaftswaldgesetzes durch die Waldbesitzer betrachtet.“

- Die Arbeitsgruppe „Auswirkungen einer Gemeinschaftsforstverwaltung“ sieht in ihrem Bericht vom März '96 hinsichtlich der Organisationsform Gemeinschaftsforstverwaltung folgenden Nachteil für die privaten Waldbesitzer: „Die Eigentümer landwirtschaftlicher Vollerwerbs- und Nebenerwerbsbetriebe mit Wald, die z.Z. in Niedersachsen noch überwiegend den Privatwald bewirtschaften, bevorzugen in der Regel eine betreuende Forstverwaltung, die in der LWK integriert ist und mit anderen Dienststellen der LWK enger kommunizieren kann.“

■ **Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung** **im Reformprozess der LFV Rheinland-Pfalz :**

Bereits vor Einsetzen des auf Landesebene angelegten Verwaltungsreformprozesses aller Fachverwaltungen ab ca. 1995 hatte die LFV RP seit Anfang der 90'er Jahre ein Reformprogramme geplant und umgesetzt. Im Rahmen des allgemeinen Reformprozesses, der u.a. durch eine massive wissenschaftliche Unterstützung der Verwaltungswissenschaft (Speyer) gekennzeichnet war, nahm die LFV RP erfolgreich am „4. Speyerer Qualitätswettbewerb 1998“ teil. In ihrem Kriterien-Bericht nennt und bewertet die LFV verschiedene Modernitätskriterien:

Maßnahmen zur Verbesserung der Bürger-/Kundenorientierung“ **(Kriterien-Liste S.33)**

- Kriterium „Leistungs-, Produktdefinition“: flächendeckend umgesetzt (mit dem Hinweis „beim Holzverkauf“ (!)).
- Kriterium „Beschwerdemanagement“: flächendeckend umgesetzt.
- Als wichtiger Aspekt wird hervorgehoben, dass beim Holzverkauf der Kunde das Produkt bestimmt, und dass auf allen drei Verwaltungsebenen für den Bürger ein Beschwerdemanagement besteht.

„Servicequalität“ (Kriterien-Liste S.34)

- Kriterium „Möglichkeit der zentralen Erledigung von Anliegen, z.B. One-Shop-Agencies, Bürgeramt, Dienstleistungszentrum, Kundenbetreuer, ect.“: flächendeckend umgesetzt (*allerdings mit dem Hinweis „beim Holzverkauf“*).
- Kriterium „Erweiterung der Öffnungszeiten“: flächendeckend umgesetzt (mit dem Hinweis „bei Privatwaldbetreuung“).
- Kriterium „Verkürzung von Bearbeitungszeiten“: im Anfangsstadium.
- Kriterium „Verbesserung der Beratung, Betreuung, Information“: flächendeckend umgesetzt.
- Kriterium „Besondere Serviceangebote, z.B. Bürgerservicebrief, Schaffung dezentraler Anlaufstellen“: flächendeckend umgesetzt.
- Als wichtiger Aspekt wird hervorgehoben, dass sog. A-Kunden beim Holzkauf grösserer Holz mengen von einem Großkundenbetreuer unterstützt werden. Hinsichtlich der Öffnungszeiten wird hervorgehoben, dass die Privatwaldbetreuung häufig abends und sonntags erfolgt.

c) **Strategische Nutzung des Elementes QM durch den Akteur LFV**

Qualitätsmanagement ist eng an die Leistungen bzw. Produkte der Verwaltung gebunden. QM beschreibt das Verfahren während der Produkterstellung; Gegenstand des QM sind die Produkte sowie die Prozesse der Produkterstellung. Insofern sind die informalen Nutzungsmöglichkeiten, welche das QM neben den formal angestrebten Wirkungen bietet, eng angelehnt an die informalen Nutzungsmöglichkeiten des Elementes *Produktbeschreibung* (s.o.): die LFV schafft sich selbst durch Produktbeschreibungen ihre Legitimation, in welchen Bereichen sie als Anbieter auftritt und in welchen nicht. Bei der Erstellung des entsprechenden deskriptiven Produktkataloges hat sie einen Gestaltungsspielraum bzw. die Möglichkeit zur Schwerpunktsetzung in der Produktparten-Bildung; selbst favorisierte Produktbereiche könnten entsprechend feiner untergliedert und mit einer Vielzahl von Produkten beschrieben werden.

Als Pendant bietet sich für das Element QM die Möglichkeit, in den favorisierten Produktbereichen die Qualitätsstandards und *Qualitätskontrollen* entsprechend *aufwendig* zu gestalten, vor dem Hintergrund, dass solche Qualitätskontrollen auch Personal benötigen. Angesichts des informalen Interesses einer Verwaltung an Wachstum bietet das Element QM so eine Möglichkeit, zwar nicht während, aber nach der „Flaschenhals“-Situation der Reformphase unter Berufung auf ein kundenorientiertes Qualitätssicherungssystem für die neue Verwaltung mehr Personal zu fordern, mit dem Hinweis, dass zu Gewährleistung eines entsprechenden angestrebten Qualitätsstandards ein entsprechendes Verfahren und hierzu entsprechendes Personal notwendig ist. Insofern kann QM, welches als formale Wirkung darauf abzielt, die Produkte der bestehenden Aufgabenfelder qualitätsmässig zu standardisieren, informal auch selbst als neues Aufgabenfeld genutzt werden.

Eine weitere Möglichkeit für den strategischen Einsatz des Elementes QM liegt darin, dass die LFV ihre „Kundenkreise“ – an deren Wünschen sich die Verwaltung laut QM orientieren soll – *selektiv suchen* und *hervorheben* kann, um eigene Interessen zu untermauern und ggf. um Bündnispartner zu unterstützen / zu finden. So wird in Nds mit Verweis auf die Kundeninteressen *gegen* und in RP mit derselben Bezugnahme auf Kundeninteressen *für* die Organisationsform des Gemeinschaftsforstamtes geworden.

Idealtypus: Forstliche Serviceverwaltung für erweiterte Waldaufgaben

DAMKOWSKI und PRECHT (a.A.o.) stufen TQM als *kunden- und serviceorientierten Ansatz* ein. Angesichts der zentralen Bedeutung des Aspektes **Kundenorientierung** im Rahmen des TQM ist die von KROTT (1998, S.252) skizzierte Idee der **Forstlichen Serviceverwaltung** zu beachten:

Fachliche Beratung und finanzielle Förderung sind gefragter denn je. In dieser Serviceaufgabe für private Waldeigentümer haben staatliche Forstverwaltungen in den alten Demokratien umfangreiche Instrumente für den Privatwald aufgebaut und große Erfahrung erworben. Diese Beratungs- und Betreuungsaufgaben nehmen nach den Zielvorstellungen der Verwaltungsreform zu, wobei die oben erwähnte Kundenorientierung verlangt, dass die staatlichen Forstverwaltungen neben den Leistungen für die traditionellen Waldeigentümer auch zu Serviceverwaltungen für neue „urbane“ Waldeigentümer, aber auch für Erholungssuchende und Naturschutzinteressierte heranwachsen. Gemessen an der Nachfrage in der Gesellschaft sind neue Serviceaufgaben im Wald ein Wachstumsmarkt.

Die Neuerung gegenüber früher liegt in dem steigenden Wettbewerb auf den waldbezogenen Beratungs- und Betreuungsmärkten. Neben der Forstverwaltung entfalten sich andere Anbieter, in Form von anderen Fachverwaltungen und privaten Unternehmen, die Service für alle am Wald interessierten Gruppen leisten. Die Forstverwaltungen verfügen über eine sehr starke Ausgangsposition in diesem Wettbewerb, dennoch wird der Konkurrenzdruck rasch zunehmen. Für aktive Forstverwaltungen, die ihre Serviceangebote in Qualität und Preiswürdigkeit ständig verbessern und auf neue Zielgruppen ausrichten, eröffnen sich neu Chancen; ohne verbesserte Leistungen werden die Angebote der Forstverwaltung jedoch bald hinter der Konkurrenz zurückfallen (KROTT, 1998).

Das Reformelement einer „Forstlichen Serviceverwaltung“ steht in engem Bezug zum verfahrens-orientierten Element TQM sowie zum übergeordneten Element Produktorientierung. Produktorientierung meint die detaillierte Beschreibung der gesamten Produktpalette in Form einer feinen Differenzierung einzelner Produkte (auch ihrer Kosten). In diesem Sinne muss eine Forstliche Serviceverwaltung ihre angebotenen Service-Leistungen als Produkte definieren und – soweit möglich – am Markt anbieten.

Die Bereitstellung der Service-Leistungen verursachen Kosten. Diese werden in der Service-Produktbeschreibung transparent. Insofern gelten auch hier die Hinweise von KROTT und SPITZER, dass die Schaffung von mehr Transparenz in Erbringung forstlicher Serviceleistungen eine Wirkung darstellt, welche einen *Begründungszwang* auslöst – dahingehend, welche Leistungen öffentlich angeboten werden und welche nicht – und dadurch möglicherweise den informalen Interessen mehrerer Akteure (der politischen Ebene) zuwiderläuft.

Die Forstverwaltung kann die Umsetzung der „Forstlichen Serviceverwaltung“, des TQM und der Palette von angebotenen Service-Leistungen mit dem Verweis auf *Kundenorientierung* argumentativ unterstützen. Hierzu muss die LFV plausibel nachweisen, dass es Gruppen gibt, die forstliche Serviceleistungen nachfragen. Hierzu wiederum sind entsprechende → Bündnispartner von Vorteil (siehe nächster Abschnitt: Reformstrategien).

6.1.5 Personalentwicklung (PE), Mitarbeiterqualifikation, Karriereplanung

a) Eigenschaften und Ziele des Reformelementes „Personalentwicklung“ laut wissenschaftlichem Modell

Die Mitarbeiter sind eine zentrale Ressource für jede Organisation. Laut NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.98 ff) stellen die Personalressourcen der Verwaltungen das *strategische Modernisierungsziel* dar: das Personal sei weniger als Kostenfaktor, sondern vielmehr als *strategische Ressource* anzusehen und einzusetzen. Diese Erkenntnis markiere den Übergang von der Personalverwaltung zur Personalentwicklung.

Im Rahmen der ressourcen-bedrohenden und daher auch personalpolitisch brisanten Situation eines Verwaltungsreformprozesses beinhaltet „Personalentwicklung“ (PE) u.a. die Aufgabe der Verwaltungsführung,

- einerseits die Mitarbeiter *während* des Prozesses für die Reformziele und Maßnahmen zu motivieren (ein Aspekt des *change management*) und
- andererseits, *nach* Umsetzung von Reformmaßnahmen die Mitarbeiter optimal – d.h. entsprechend der erneuerten Strukturen und Funktionen, im Sinne der o.g. strategischen Ressource – einzusetzen.

▪ Einbeziehung und Motivierung der Mitarbeiter während eines Reformprozesses:

Im Verlauf eines Reformprozesses ändern sich Ziele, Aufgaben, Funktionen und Strukturen einer Verwaltung. In der Reform-Literatur intensiv diskutiert wird die Frage, inwieweit die Verwaltungs-Mitarbeiter in den Prozess der Neudefinition von Zielen und Aufgaben miteinbezogen werden können bzw. sollten.

Dass eine Reform „über die Köpfe hinweg“ unter den Mitarbeitern für Unsicherheit, Motivationsverlust führt, ist offenkundig. STÖBE (1998, S.150 ff) stellt fest, dass Mitarbeiterbeteiligung bzw. **Mitarbeiterorientierung** eine hohe Relevanz hat und zu einem Schlüsselbegriff geworden ist. Zum Beleg dieser These nennt sie mehrere Gründe:

- aufgrund eines Wertewandels und der veränderten Erwartungshaltung von Beschäftigten an ihre Arbeitsplätze müssen Verwaltungen diesem Wertewandel Rechnung tragen, um nicht unattraktiv für qualifiziertes Personal zu werden.
- es besteht ein Zusammenhang zwischen dem Reformziel Bürgerfreundlichkeit und Mitarbeiterfreundlichkeit: „wer als Mitarbeiter nichts zu lachen hat, kann schwerlich bürgerfreundlich lächeln“.

- durch die Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung („AKV-Prinzip“) verspricht man sich Effizienzgewinne.
- einen empirisch gestützten Grund formuliert STÖBE ironisch: „die Geschichte von Verwaltungsreformen ist eine Geschichte des Scheiterns“. Die Umsetzung von Reformkonzepten in den 70er Jahren sei aufgrund von Beharrungstendenzen und gut organisierten Interessen sehr problematisch verlaufen.

Doch auch angesichts der Erkenntnis, dass eine Mitarbeiterbeteiligung in Reformprozessen konzeptionell sinnvoll erscheint, stellt PALM (1998, S.216 ff) fest, dass vornehmlich von Führungskräften die Auffassung vertreten werde, Verwaltungsreform „von unten“ sei eine Illusion. PALM diskutiert **Rahmenbedingungen der Mitarbeiterbeteiligung** bei Projekten der Verwaltungsreform:

- das öffentliche Dienstrecht sieht keine Beteiligungsrechte der Beschäftigten in Verwaltungsreformen vor. Vielmehr gelten die allgemeinen Regelungen des Personalvertretungsrechts, welches institutionell durch Personalräte, Frauenbeauftragte usw. gewährleistet sei. Die Beschäftigtenvertretungen sind in innerdienstlichen Verwaltungsangelegenheiten (z.B. Personaleinstellungen oder- umsetzungen, Beförderungen) zu beteiligen. Die Beschäftigtenvertretungen verfügen über differenzierte Rechtsgrundlagen: sie reichen von echten Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten über die sog. Benehmenspflicht bis zur bloßen Unterrichtungspflicht.
- die Mitarbeiterbeteiligung im öffentlichen Dienst hat eine primär abwehrende, nicht aber gestaltende Funktion. Sie ist als klassisches Arbeitnehmerschutzrecht konzipiert. Daher besteht einerseits die Tendenz zur Besitzstandswahrung und eine kritische Distanz zur umfassenden Binnenmodernisierung; andererseits sind die Möglichkeiten der Beschäftigtenvertretungen zur aktiven Mitgestaltung von innerdienstlichen Angelegenheiten beschränkt.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen des öffentlichen Dienstrechts sieht PALM **„systemimmanente Störfelder“** der institutionalisierten Mitbestimmung“ gegeben, die sich hemmend auf die Reformarbeit auswirken. In der Reformpraxis komme es vor, dass in Projekten mehrere Dutzend Beschäftigtenvertretungen zu beteiligen seien, die ihre Zustimmung zu einem Vielfachen an Einzelmaßnahmen erteilen müssen. Zustimmungsverweigerung führe entweder zur Blockade oder aber zu einem Kompromiss zwischen Dienststelle und Beschäftigtenvertretung, wobei solche Arrangements oftmals nicht sachgerecht bzw. förderlich seien.

PALM kommt zu dem Schluss, dass der Erfolg einer Verwaltungsreform zwar auch von einer möglichst umfassenden Einbeziehung der Beschäftigten abhängt, dass jedoch die überbürokratisierten „klassischen“ Mitbestimmungssysteme des öffentlichen Dienstes ungeeignet seien. Als Alternative schlägt

PALM eine projektorientierte Mitarbeiterbeteiligung vor, wobei die Vielzahl der Beschäftigtenvertretungen zu einem Gremium zusammengefasst werden sollten, für welches dann im Innenverhältnis ein Einigungszwang bestünde und welches im Aussenverhältnis der einzige Ansprechpartner der Verwaltung in Angelegenheiten des Beschäftigtenschutzes wäre.

DAMKOWSKI und PRECHT (1994) behandeln die „Innovationsstrategien“ Personalentwicklung (PE) sowie Organisationsentwicklung (OE) zusammen unter dem Oberbegriff **„Motivations- und strategieorientierte Ansätze“** (s.205 ff). Ziele und Merkmale von PE sind demnach

- die primären und sekundären Leistungsanreize zur vollen Entwicklung der Mitarbeiterleistung zu systematisieren und zu stärken,
- die Mitarbeiter für notwendige Organisationsinnovationen zu sensibilisieren (!),
- sie mit ihrer Qualifikationsentwicklung in organisatorische Innovationsprozesse einzubeziehen und so
- ein Netz von Innovatoren und Änderungspromotoren in der Organisation aufzubauen, d.h. die Mitarbeiter selbst an zentralen Punkten der Organisation als *change agents* zu installieren.
- Diese Ziele sind nur realisierbar, wenn PE in adäquate strukturelle, führungsinstrumentelle, arbeitsorganisatorische und motivationale Bedingungen eingebettet wird. (DAMKOWSKI und PRECHT, 1994, S.223).

▪ **optimaler Mitarbeiterereinsatz nach Umsetzung der Reformmaßnahmen :**

DAMKOWSKI und PRECHT stellen zusammenfassend fest, die Ressource „Personal“ sei die für Organisationen

- teuerste Ressource,
- die am wenigsten genutzte Ressource und
- die für die Innovationsfähigkeit, kurz: für das Überleben von Organisationen wichtigste Ressource (1994, S. 274).

Daher scheint es für eine reformierte Verwaltung – in der Situation nach Umsetzung von Reformmaßnahmen – von erheblicher Bedeutung zu sein, über Personal zu verfügen, welches die umgesetzten Maßnahmen akzeptiert und mitträgt. Auf diesen Aspekt wird unter c) „Strategische Nutzungsmöglichkeiten von PE“ näher eingegangen.

**b) Berücksichtigung des Reform-Elements „Personalentwicklung“
im forstpolitischen Reformprogramm**

Im Reformprozess einer staatlichen Forstverwaltung – in der Überführung von alten in neue Strukturen und Funktionen – ergeben sich für die Mitarbeiter der LFV neue Zuständigkeitsverteilungen, neue Aufgabenfelder, ggf. neues Arbeitsvolumen. Aufgrund verschiedener Einflussfaktoren (Besitzstandswahrungs-Denken, Innovationsfeindlichkeit, Angst, zum zum Reformverlierer zu werden) ist während der Planungsphase und während des Umsetzungsprozesse mit Rezeptionswiderständen in der Mitarbeiterschaft zu rechnen.

▪ **Berücksichtigung des Elementes PE im Reformprozess der LFV
Niedersachsen**

Im **Projektbericht 49** vom Januar 1996 stellt die Projektgruppe fest:

- die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen sich mit den Zielen identifizieren. Die gute Motivation ist von entscheidender Bedeutung. Die Identifikation mit der Verwaltung ist so gut wie möglich zu fördern (u.a. durch Diskussionen über Ziele, Strategien und Leitbilder, durch Logos, Mitarbeiterzeitung und zeitgemäße Dienstkleidung). (S.49)
- alle Vorgesetzten sollen mindestens einmal im Jahr mit jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter – unabhängig von der schriftlichen Beurteilung – ein offenes und ehrliches Einzelgespräch über Leistungen, Mängel und Zusammenarbeit führen. Dabei haben sie sich selbst auch der Kritik zu stellen. (S.49)

Letztgenannter Punkt entspricht dem Vorschlag von WEWER (1998, S.160) der Durchführung von jährlichen Mitarbeitergesprächen mit dem Zweck von Zielvereinbarungen und konstruktiver Tätigkeitskritik von sowohl Vorgesetztem als auch Mitarbeiter.

Eine Ursache für Konfliktpotential identifiziert die Projektgruppe 49 im Leitbild der Verwaltungsreform Niedersachsen. Das Leitbild ist laut Kabinettsbeschuß vom 11.01.94

„eine **bürgernahe, leistungsorientierte und wirtschaftliche Verwaltung**,
in der

- **motivierte, qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter**
 - auf einen notwendigen Bestand beschränkte Aufgaben
 - in der Verpflichtung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern
 - kooperativ, eigenverantwortlich und ergebnisorientiert erfüllen
- sowie mit Hilfe einer flexiblen Organisation und zeitgemäßer Steuerungsinstrumente ohne gravierende Qualitätseinbußen zur Kostenbegrenzung beitragen“.

Konfliktpotential sieht die Projektgruppe 49 gegeben, da grundsätzlich fast jede wesentliche Änderung gewohnter Kompetenzen und Verwaltungsabläufe zunächst eine Demotivation vieler Mitarbeiter bewirke, weil sie Nachteile befürchten. Verunsicherung entsteht aufgrund ungewissem Arbeitsplatz-Erhalt, möglichem Ortswechsel und neuen Anforderungen. (S.52). Daher spricht sich die Projektgruppe für eine Umsetzung von Organisationsänderungen unter Berücksichtigung sozialer Fürsorge aus (S.122 ff). Im Rahmen der Planung der Funktionalreform etablierte die niedersächsische LFV 20 Arbeitsgruppen. Die AG Personal legte 12/96 ihren 18-seitigen Bericht vor. Darin wird vor allem auf die künftige Regelung der Personalbewirtschaftung bei der neuen Zweistufigkeit eingegangen. Demnach stellt die Person des Inspektionsbeamten in der neuen Organisationsstruktur das Bindeglied zwischen der Zentrale im ML und den Forstämtern dar. (S.8).

Im gleichen Zeitraum (27.11. – 18.12.96) wurde von der Firma Oppermann Consulting in der LFV NDS eine Bedarfsanalyse zur Durchführung von OE- und PE- Maßnahmen vorgenommen. Das Schulungskonzept der Firma Oppermann Consulting war anschliessend Gegenstand einer „Evaluation einer PE-Maßnahme“ (KROTT, TEUTENBERG, 2000). Demnach zeigten sich nach der Schulungsmaßnahme positive Veränderungen im Bereich der Ermöglichung von Mitbestimmung.

▪ **Berücksichtigung des Elementes PE im Reformprozess der LFV Rheinland-Pfalz**

In der „Konzeption für die Organisationsreform der LFV“ als Anlage zur Ministerratsvorlage vom 03.07.95 (HAUCK) wird der Aspekt „Personalmaßnahmen“ behandelt (S.16). Darin wird ausgesagt, dass im Kontext der Personalmaßnahmen solche Maßnahmen zu sehen seien, die zur Verbesserung der Qualifikation (Leistungsfähigkeit) führen sollen und solche, welche die Motivation der Bediensteten (Leistungsbereitschaft) stärken. Die Realisierung der Organisationsreform mit einer Einsparung von 248 Stellen erfordere eine Vielzahl von Personalumsetzungen in relativ kurzer Zeit. Dabei komme es vor allem darauf an, Motivation und Qualifikation des Personals zu fördern. Für Stellenbesetzungen mit hoch leistungsbereitem Personal wird ein entsprechendes Personalführungs- und Wirtschaftskonzept für erforderlich gehalten, welches sich an Verfahren der privaten Wirtschaft orientieren sollte.

Im November 1997 erscheint das umfassende **Leitbild der LFV RP**. Darin wird unter Punkt II-10 das Zielsystem „Personal“ erläutert. Demnach lauten die 2 Oberziele:

- Mitarbeiter in der benötigten Anzahl und mit den erforderlichen Qualifikationen.
- Mit dem richtigen Personal zeitgerecht besetzte Stellen.

Ergänzend werden sog. „Spezifische Ressourcen“ aufgelistet, u.a.:

- Für alle Stellen Anforderungsprofile, die die von den Stelleninhabern geforderten Fähigkeiten und Fertigkeiten beschreiben.
- Verfahren zur Personalförderung, vor allem bedarfsgerechte, aufgaben- und zielgruppenorientierte Aus- und Fortbildung.
- Verfahren zur regelmäßigen Qualifikations- und Eignungsfeststellung aller Mitarbeiter (z.B. Beurteilung).

Zum letztgenannten Punkt „Beurteilung“ stellen DAMKOWSKI u. PRECHT (1994, S. 224) allerdings fest, es sei unumstritten, dass das gegenwärtig im Öffentlichen Dienst praktizierte Beurteilungswesen angesichts seiner Uneinheitlichkeit, schwachen Systematik und geringen Spezifikation als Personalsteuerungs- und Anreizsystem völlig unbrauchbar sei.

In der Schriftenreihe VORAN zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz (Heft 10, 03/99, S. 39 f) stellt die LFV unter dem Titel „Menschen – unser wertvollstes Kapital“ neue Erkenntnisse zur Personalführung und Personalentwicklung vor, die im Rahmen einer umfangreichen Mitarbeiterbefragung gewonnen wurden. Demnach fühlten sich die Befragten überwiegend zu wenig gefördert und besäßen nur eine eingeschränkte Identifikation mit dem Unternehmen LFV als Ganzes. Die Verschlinkung der LFV bringe erheblich verringerte Perspektiven für den gehobenen und höheren Dienst mit sich. Der Stellenabbau führe zu einem Stau bei Verwendungen und Beförderungen, wodurch Demotivationserscheinungen entstünden.

c) Möglichkeiten zur strategischen Nutzung des Elementes PE durch den Akteur LFV

In den Beiträgen der Reform-Literatur sowie in den (forst)politischen Programmen sind die formalen Ziele dargelegt, die mit dem Instrument „Personalentwicklung“ erreicht werden sollen. Und selbstredend ist die LFV auf qualifizierte Mitarbeiter angewiesen.

Angesichts des ressourcen-bedrohenden Aspekts von Reformprozessen ist der Anspruch der LFV an ihr Personal zu erweitern: die LFV ist auf **qualifizierte** und **loyale** MA angewiesen. Loyal bedeutet, dass ein Mitarbeiter bereits während des Reformprozesses, während der Planung von Zielen und Maßnahmen, und auch anschliessend, nach Umsetzung der geplanten Maßnahmen, die neuen Aufgaben, Strukturen und Inhalte der reformierten LFV unterstützt (und nicht die Haltung eines Reformblockierers einnimmt). Nötig ist der qualifizierte Mitarbeiter, der sich mit der reformierten LFV identifiziert. KROTT (2001, S.72) weist darauf hin, dass die Einsparungen von Personal in bedrohlichem Ausmaß die Einstellung junger Mitarbeiter in den staatlichen Forstverwaltungen vermindere, wodurch auch die Innovationskraft erheblich erschwert werde. Der Aufbau eigener hochqualifizierter Mitarbeiter bleibe daher ein Schlüsselfaktor einer erfolgreichen Verwaltung.

Fraglich ist, inwieweit der Anspruch einer Kombination aus **Qualifikation und Loyalität** während und nach Reformen realistisch ist (eine Binsenweisheit der neueren Zeit besagt, dass wer gut ist, nicht in eine Verwaltung geht). Aus Sicht des einzelnen MA bedeutet Reform eine Veränderung des Status. Zwar droht ihm keine unmittelbare Arbeitslosigkeit (wegen „sozialverträglicher Umsetzungen“), aber eine Veränderung seiner Funktion und Rahmenbedingungen. Entscheidenden Einfluss auf die Loyalität zur reformierten LFV ist, wie das Individuum persönlich die Veränderung bewertet.

Insbesondere der Anspruch der Loyalität erscheint heikel, da eine Verwaltung im Rahmen einer Reform nicht die Möglichkeit hat, ihren Personalbestand einfach komplett auszutauschen, um dadurch sicherzustellen, von Beginn an über hoch intrinsisch motiviertes Personal zu verfügen. Andererseits lässt sich optimistisch annehmen, dass gerade die im Forstbereich Tätigen – und hier die im Staatsforstdienst Bediensteten – ein hohes Maß an Identifikation mit ihrem gewählten Berufsbild mitbringen und berufliche Entscheidungen zumindest nicht ausschliesslich unter monetären Aspekten treffen.

KROTT (2001,S.77) weist auf die Gefahr hin, dass durch den Stellenabbau im Forstbereich eine Präsenz von forstlich ausgebildeten Führungskräften auf höheren Verwaltungsebenen verloren gehen kann, da Leitungspositionen durch Juristen, Raumplaner oder Landwirte besetzt würden. Insofern es Forstfachleuten gelingt, in solche nicht-forstlichen Führungspositionen zu gelangen, können sie im Wettbewerb um Ressourcen der Forstverwaltung informale Zugänge sichern.

Als Schlussfolgerung zur informalen Nutzung des Reformelementes PE lässt sich ziehen: sieht das Element PE laut Modell vor allem ein Fördern von qualifizierten Mitarbeitern vor, so besteht die strategische Nutzungsmöglichkeit für die LFV-Führung darin, durch das Element PE insbesondere loyale qualifizierte MA zu unterstützen. Darüber hinaus muss eine Motivation der MA durch entsprechende **Anreize** zur Erhöhung der Leistungsbereitschaft stimuliert werden. Ohne entsprechende Perspektiven wird auch der loyalste Mitarbeiter an Motivation verlieren, wobei dann davon auszugehen ist, dass zuerst die qualifizierten und erst später die weniger qualifizierten nach alternativen attraktiven Tätigkeiten suchen werden.

Ein weiterer, zentraler Aspekt des informalen Interesses der LFV ist der Faktor **Wachstum**. Hinsichtlich der Personalentwicklung hat die LFV das Interesse, nicht nur einen qualifizierten Mitarbeiterbestand, sondern auch einen **hohen** Mitarbeiterbestand zu haben. Jedoch erweist sich ein hoher Personalbestand für eine Verwaltung in Reformzeiten eher als Angriffspunkt denn als Ressource. Viel Personal zieht rasch den pauschalen Vorwurf der Ineffizienz auf sich; Personalreduktion wird als Reformgrund formuliert. Eine adäquate Strategie der LFV wäre: während des Reformprozesses nicht zu viele Stellen preisgeben, nach dem Prozess Stellenanzahl möglichst erhöhen.

Hierbei kann die nach aussen gerichtete, formale Argumentation jedoch nur am wachsenden Aufgabenbestand ansetzen: neue Aufgabenfelder bedeuten neue Stellen. Unrealistisch hingegen wäre, zunächst einen Stellenabbau durchzuführen und dann erneute Personalbedarfsforderungen bei konstant bleibendem Aufgabenspektrum zu erheben. (dies wäre aber strategische Nutzung des Punktes „Aufgabenpalette“, weniger des Elementes PE).

6.1.6 Organisationsentwicklung (OE) + Dezentrale Ressourcenverantwortung

Das folgende Kapitel befasst sich mit dem Reform-Element Organisationsentwicklung (OE). Der Begriff „Organisationsentwicklung“ mag dem unvoreingenommenen Leser zunächst diffus erscheinen, da letztlich jedes Reform-Element daraufhin abzielt, die Organisation oder Teilaspekte der Organisation einer Verwaltung zu entwickeln bzw. zu verbessern. Doch beschreibt die verwaltungswissenschaftliche Literatur spezifische Aspekte des Elementes Organisationsentwicklung:

a) Eigenschaften und Ziele des Reformelements OE laut wissenschaftlichem Modell

DAMKOWSKI und PRECHT (1995, S.205ff) fassen OE zusammen mit PE zu den „motivations- und strategieorientierte Ansätzen“ zusammen. **Ziele von OE** sind demnach

- die Entwicklung und Durchsetzung konkreter Organisationsinnovationen sowie
- die längerfristige Entwicklung einer Organisationsidentität (Corporate Identity) und eines Organisationsklimas, die auf Lernen und Innovationsfähigkeit gerichtet sind und hierfür günstige Organisationsbedingungen anbietet.

Als **Grundelemente der OE** nennen DAMKOWSKI und PRECHT u.a. die Installierung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenstrukturen sowie die Hinzuziehung eines externen Beraters als „change agent“. Unter dem Begriff **Interventionsmaßnahmen** beschreiben die Autoren Maßnahmen, die im OE -prozess zur angestrebten Veränderung führen sollen. In der Situation eines Reformprozesses ist der Begriff Reformmaßnahmen synonym verwendbar. Interventionsmaßnahmen müssen die zu verfolgenden Ziele und anzuwendenden Strategien klar darlegen, um demotivierende Zielintransparenz und Handlungsunklarheit zu vermeiden. Es bestehen verschiedene Formen von Interventionen, z.B. *Verfahrens-Interventionen, Struktur-Interventionen, experimentelle Interventionen, Krisen-Interventionen, Wertorientierungsinterventionen* (S.210).

Zu Erfolgsbedingungen und Aufwand von OE (S.217) äussern sich DAMKOWSKI und PRECHT dahingehend, dass innerhalb der Organisation ein „Klima von Vertrauen herrschen“ müsse. Unabdingbar ist die Legitimation der OE-Aktivitäten durch die Führungsspitze. Zu Beginn einer OE sollte in einem Kontrakt Rolle, Ziele und Vorgehensweise sowie Legitimation der Intervention durch die Organisationsleitung geregelt werden. Dies bringe für alle Beteiligten Transparenz und Verhaltenssicherheit.

Wesentliche Erfolgsbedingung für den OE-Prozess sei seine sehr enge Verzahnung mit der Personalpolitik und Personalentwicklung. Dies sei wichtig, weil zentrale Elemente von PE (insbesondere Qualifikationsentwicklung durch Fortbildungen sowie bestimmte Anreiz- und Karriereplanungssysteme) zugleich bedeutsame Instrumente für den OE-Prozess sind.

Zusammenfassend beurteilen DAMKOWSKI und PRECHT die OE als eine Innovationsmethode, die auf „mittelfristige Sicht meist ausserordentlich aufwendig, mühsam und nicht von schnellem Erfolg gekrönt“ sei. Dieser hohe Anspruch entspreche jedoch nicht der von Unternehmensberatungen praktizierten „Bombenwurf-Strategie“, die darin bestehe, nach kurzer Bestandsaufnahme mit einem vorgefertigten Standardkonzept einzufliegen, dieses über die Spitze zu installieren und wieder abzuheben. (siehe Brod-Gutachten in RP, später abgeblockt).

Wie DAMKOWSKI und PRECHT betont auch WEWER zum Thema Organisationsentwicklung die Notwendigkeit einer **Zieldefinition in der Verwaltung** (1998, S.223 ff). Demnach sind Zielvereinbarungen Führungsinstrumente, die sowohl der Organisationsentwicklung (OE) als auch der Personalentwicklung (PE) dienen. Die Idee des Reformelementes „Zielvereinbarungen“ geht auf das Konzept des *Management by Objectives* (MbO) zurück.

Das **Zielsystem** einer Organisation setzt sich laut WEWER zusammen aus **strategischen Unternehmenszielen** (Leitbild, gesetzlicher Auftrag, Einschätzung der „Märkte“, Aufgabenkritik), **taktischen Unternehmenszielen** (nach aussen orientierte Leistungsziele, nach innen orientierte Ressourcenziele) und **operativen Unternehmenszielen** (ausformulierte Vereinbarungen zwischen Vorgesetzten und Mitarbeitern). WEWER äussert die Erwartung, dass mit den innovativen Elementen „Produkten“ und „Kontrakten“ in Verwaltungen zunehmend auch konkrete Zielvereinbarungen eine grössere Rolle spielen werden, auch wenn dieser Weg noch lang sei.

In der Konzeption des „Neuen Steuerungsmodells“ soll die politische Ebene die Ziele vorgeben und deren Erreichung kontrollieren, während die Verwaltung weitgehend selbst entscheidet, wie sie diese Ziele am besten erreicht („Politik sagt was, Verwaltung sagt wie“). WEWER moniert, dass man sich innerhalb der Verwaltung gern auf den Standpunkt zurückziehe, Ziele

nicht selbst setzen zu können, sondern auf politische Vorgaben angewiesen zu sein (S.228). Jedoch habe die Verwaltung niemals „nur ausgeführt“, sondern immer auch eigene Ziele verfolgt. So habe die Verwaltung geradezu die Pflicht, auf möglicherweise unerwünschte Auswirkungen politischer Entscheidungen hinzuweisen. Hier sei innerhalb der Verwaltung ein Umdenken erforderlich. Ohne dass sie immer klar benannt würden, seien Ziele der Verwaltung in den Köpfen der handelnden Personen durchaus vorhanden; für ein transparentes Zielsystem müssten sie lediglich ausformuliert werden.

JANN befasst sich im Rahmen des Themenblocks Organisationsentwicklung im Handbuch zur Verwaltungsreform mit den Aspekten **Hierarchieabbau** und **Dezentralisierung** (1998, S.230). JANN weist darauf hin, dass in der neueren Managementliteratur der Ansatzpunkt der Auflösung der klassischen Organisationsformen und Hierarchien auch als *Modularisierung der Unternehmen* bezeichnet wird. Diese Module sind gekennzeichnet durch dezentrale Entscheidungskompetenz und Ergebnisverantwortung, und auch die Koordination und Steuerung dieser Module erfolgt zunehmend durch nicht-hierarchische Koordinationsinstrumente, also durch Preise und Konkurrenz anstelle von Regeln und Anweisungen.

Die Organisation solle sich nicht mehr vorrangig an den klassischen Funktionen (*Planung, Herstellung, Vertrieb*) ausrichten, sondern an den wichtigsten Prozessen (*Objektorientierung* oder *Spartenorganisation*). Zudem ist *Kundenorientierung* ein entscheidendes Element der Modularisierung.

Die dezentrale Ressourcenverantwortung und die Etablierung von Cost-Centern sieht JANN als eines der entscheidenden Elemente des Neuen Steuerungsmodells an. Indem den Fachabteilungen die Verantwortung für den Einsatz von Ressourcen übertragen werde (z.B. durch Delegation der Personalhoheit und durch die Instrumente Haushaltsflexibilisierung, Budgetierung und schliesslich Globalhaushalt), sollen sie in die Lage versetzt werden, die zur Erreichung ihrer Ziele notwendigen Entscheidungen selbständig zu treffen. Entscheidend sei weiterhin eine verlässliche Kosten- und leistungs-Übersicht, damit „Kostentreiber“ identifiziert werden könnten und Ressourcen in Bereiche verlagert werden könnten, deren Leistungen besonders nachgefragt und/oder politisch erwünscht seien (S.233).

NASCHOLD und BOGUMIL definieren den Begriff „*Organisationsentwicklung*“ (in Übereinstimmung mit DAMKOWSKI u. PRECHT, s.o.) als längerfristigen, rückgekoppelten Prozess, der auf ein Lernen der Organisationsmitglieder und der Organisation durch die Änderung von Verhaltens- und Kommunikationsformen abzielt.

Der Begriff der „*Dezentralen Ressourcenverantwortung*“ beinhaltet in der öffentlichen Verwaltung laut NASCHOLD und BOGUMIL die Verlagerung der Verantwortung für die Ressourcen *Personal, Finanzen* und *Organisation* von

den zentral gesteuerten Querschnittsämtern (z.B. Personalamt, Kämmerei) auf die dezentral angesiedelten Fachämter. Die dezentralen Organisationseinheiten sollen neben der Fachverantwortung auch die Ressourcenverantwortung übernehmen. Diese Einrichtung organisatorisch abgegrenzter Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren betrachten die Autoren als Herzstück des Neuen Steuerungsmodells und als Voraussetzung für *ergebnisorientierte Verfahren*. Verantwortungszentren führen zum Abbau von Komplexität, zu mehr Transparenz, zu einer Zurechenbarkeit von Kosten und Leistungen und zur Möglichkeit einer globalen Budgetierung (S.246).

**b) Berücksichtigung des Reform-Elements OE
im forstpolitischen Reformprogramm**

Zu den Reformelementen *Organisationsentwicklung* und zur von JANN im Zusammenhang mit OE behandelten *Dezentralen Ressourcenverantwortung* ist folgendes festzustellen: die OE erscheint als „weiches“ Reform-Element wenig operational zu sein; denn ob sich innerhalb einer Organisation im Zuge einer längerfristigen Entwicklung eine Organisationsidentität (Corporate Identity) und ein Organisationsklima, die auf Lernen und Innovationsfähigkeit einstellt (wie von DAMKOSKI und PRECHT gefordert), ist schwer zu überprüfen.

Hingegen wird die überaus wichtige Rolle des Elementes *Dezentrale Ressourcenverantwortung* mehrfach betont. In welcher Form sind beide Elemente in den forstpolitischen Reformprogrammen berücksichtigt?

Prüft man die forstpolitischen Reformprogramme daraufhin, inwieweit darin **Organisationsentwicklung** als Element genannt wird, so wird man schnell fündig. Dies ist angesichts des unkonkreten Begriffes OE auch nicht weiter verwunderlich. So ist der Bezug zur OE bereits im Namen der Projektgruppe 49 „Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ enthalten, ebenso wie in der rheinland-pfälzischen „Konzeption für die Organisationsreform der Landesforstverwaltung“.

Doch halten diese Titel, was sie vollmundig versprechen? Prüft man die forstpolitischen Programme daraufhin, inwieweit darin diejenigen Aspekte enthalten sind, die wie zuvor kursorisch dargestellt seitens der Verwaltungswissenschaft mit dem Begriff OE assoziiert werden (Installierung von Partizipations-, Kooperations- und Gruppenstrukturen, Hinzuziehung eines externen „change agent“), so ergibt sich ein differenzierteres Bild:

Im Projektbericht 49 der LFV **Niedersachsen** (01/96) befasst sich tatsächlich ein ganzes Kapitel mit den „Aufgaben und Grundsätzen für die Entwicklung der Organisation“, welches z.T. die von DAMKOWSKI und PRECHT genannten Aspekte von OE aufgreift; als Organisationsgrundsätze werden im Projektbericht 49 (S.54ff) genannt:

- Selbststeuerung durch Zielvereinbarung, Delegation von Aufgaben, Deregulierung und Controlling,
- Regionale Zuständigkeit und Funktionalisierung,
- Flexibilität und Teamarbeit,
- Hierarchiestufen und Kontrollspannen,
- Arbeitsvolumen und Personalkapazität,
- Verzahnung von Funktionalreform und Aufbauorganisation,
- Motivation der Mitarbeiter und sozialverträgliche Umsetzung von Organisationsänderungen.

Auch die von der **LFV Rheinland-Pfalz** verfasste „Konzeption für die Organisationsreform der Landesforstverwaltung“ (07/95) greift z.T. die von DAMKOWSKI und PRECHT genannten Aspekte von OE auf. U.a. werden folgende Organisationsgrundsätze (S.3) genannt:

- kooperativer Führungsstil,
- Delegation, Deregulierung und Rationalisierung,
- Bürgernähe und Stärkung des ländlichen Raumes.

Prüft man hingegen die forstpolitischen Reformprogramme daraufhin, inwieweit darin die – laut Theorie wichtige – „**Dezentrale Ressourcenverantwortung**“ als Element für eine modernisierte Forstverwaltung genannt wird, so wird man weniger schnell fündig: die Dezentrale Ressourcenverantwortung im Sinne der von NASCHOLD und BOGUMIL genannten Verantwortung für die Ressourcen *Personal*, *Finanzen* und *Organisation* meint dasselbe wie Dezentralisierung im Sinne von dezentralen Organisationsstrukturen. Der Projektbericht 49 (01/96) der **Niedersächsischen LFV** sieht zwar eine „Regionale Zuständigkeit und Funktionalisierung“ vor (S.56). Jedoch wird eine Dezentrale Ressourcenverantwortung nicht explizit als Reform-Element im Projektbericht angesprochen. Nur in einem kurzen Abschnitt (S.69f) wird vorgeschlagen, die *Kassengeschäfte* von der Regierungsbezirkskasse auf eine Hausbank des jeweiligen Forstamtes zu übertragen. Verbesserungen seien demnach kurzfristig realisierbar, wenn die Kassengeschäfte – wie bereits bei der Katasterverwaltung – unmittelbar und beleglos vom Forstamt bei der Kasse direkt abgewickelt würden.

Auch verfasste „Konzeption für die Organisationsreform der Landesforstverwaltung“ (07/95) der **LFV Rheinland-Pfalz** greift z.T. die Dezentrale Ressourcenverantwortung nicht explizit als Reform-Element auf. (Jedoch wird im Zusammenhang des Elementes „Budgetierung“ (S.12) darauf hingewiesen, dass bereits eine Kostenarten- und Kostenstellenrechnung für den Forstbetrieb sowie eine globale Mittelbewirtschaftung für den Forstbetrieb des Staatswaldes vorhanden seien – Elemente, die NASCHOLD und BOGUMIL als Folge von Dezentraler Ressourcenverantwortung nennen).

c) Möglichkeiten zur strategischen Nutzung der Reform-Elemente OE und „Dezentrale Ressourcenverantwortung“ durch den Akteur LFV

Angesichts des „schillernden“ Begriffes Organisationsentwicklung entsteht der Eindruck, dass hierunter ein Sammelsurium von Ideen aus dem Vokabular von innovationsfreudigen Reformern zu verstehen ist („Innovationsklima, Corporate Identity). OE ist von der laut Modell angestrebten, formalen Wirkungsweise nicht zwangsläufig ein *ressourcen-minderndes* Element einer Verwaltung. Insofern besteht die informale Nutzungsmöglichkeit für den Akteur LFV darin, eigene Ziele als OE-Maßnahme zu „labeln“ (im Sinne eines „Labelings“ von WINDHOFF-HÉRITIER, 1987) und so OE z.B. zur Initialisierung von Wachstum nutzen.

Die Theorie der OE klammert den während einer Reformphase auf der Verwaltung lastenden *konkreten Druck* zur Veränderung aufgrund politischer Vorgaben aus. DAMKOWSKI und PRECHT unterscheiden als OE mehrere *Formen von Interventionen*, und eine davon ist die „Krisen-Intervention“. Diese Form ist aus Sicht des Akteurs Verwaltung, der eine Reform als ressourcenbedrohende Situation erlebt, allerdings die zentrale Wahrnehmung.

Von anderen OE-Maßnahmen gesondert zu betrachten ist das Element **Dezentrale Ressourcenverantwortung**. Auffällig ist, dass dieses Element in der Literatur als eminent wichtig genannt wird, jedoch in den analysierten forstpolitischen Programmen keinen Eingang findet. Dieser Umstand ist als Hinweis darauf zu sehen, dass die *Dezentrale Ressourcenverantwortung* – im Gegensatz zu dem „zahnlosen Tiger“ Organisationsentwicklung – für den Akteur LFV u.U. auch eine bedrohende Komponente hat, nämlich die der *Verantwortlichkeit*.

Zuvor wurde in der Diskussion des Elementes „Trennrechnung“ angesprochen, dass die Abdeckung von Defiziten in den Haushalten der Forstverwaltungen aus dem Gesamthaushalt des Staates sich unter steigendem Finanzierungsdruck zunehmend problematisch erweist. (KROTT, 1998). Die sinkende politische Bereitschaft zur Finanzierung von Defiziten der Landesforstverwaltung erzeugt möglicherweise eine steigende *Forderung an die LFV nach interner Finanzierung* aller geforderten Waldleistungen aus dem Holzverkauf. Als Lösungsweg, um solchem Anforderungsdruck entgegenzuwirken, wird eine Trennrechnung für betriebliche und öffentliche Aufgaben im Wald empfohlen.

Hingegen verstärkt die Dezentrale Ressourcenverantwortung möglicherweise die Forderung an die LFV nach vollkommener interner Finanzierung (die aus informaler Sicht ja gerade abgewendet werden soll) und steht im Widerspruch zum Element Trennrechnung: Trennrechnung will die Legitimation für die staatliche Finanzierung im Bereich der öffentlichen Aufgaben des Waldes erreichen, durch transparente Trennung der Kostenstrukturen Hoheit / Betrieb. Dezentrale Ressourcenverantwortung hingegen will dezentralen Verantwortungs-

zentren (NASCHOLD und BOGUMIL) die Verantwortung für die Budget-Einhaltung zuweisen, wobei sich das Budget dann doch wieder auf das einzelne Zentrum als organisatorische Grösse und nicht auf den Tätigkeitsbereich (Hoheit/Betrieb) bezieht. Aus Sicht des Akteurs LFV liegt die Befürchtung nahe, dass dann die Forderung im politischen Raum entstehen könne, jedes *dezentrale Verantwortungszentrum* (= Forstamt) solle sich intern finanzieren. Würde man eine Kombination beider Elemente anstreben, so müsste jedes dieser dezentralen Verantwortungszentren eine Trennrechnung führen, wodurch dann Vergleiche zwischen den Zentren möglich würden, wobei diese Art von Transparenz dann nicht im informellen Interesse der LFV läge.

6.2 Strategien der Forstverwaltung zur Umsetzung innovativer Elemente

Im letzten Abschnitt wurden **Reform-Elemente** für eine zukunftsfähige staatliche Forstverwaltung diskutiert, wobei davon ausgegangen wurde, dass der Akteur LFV – wie jeder andere Akteur im Reformprozess – neben der formal vorgesehenen Wirkungsweise auch die informalen Nutzungsmöglichkeiten eines Elements suchen und nutzen wird. **Jeder Akteur wird den Erfolg einer Veränderung danach beurteilen, inwieweit die Veränderung sein formales sowie sein informales Interesse bedient.** Ausschlaggebend ist möglicherweise sogar zum überwiegenden Teil sein informales Interesse, da er formal das vehemente Interesse an „Modernisierung“ vertreten *mus*s, um sich nicht im politischen Prozess zu diskreditieren: laut Luhmann (1994, S.203) trägt der Begriff „Reform“ in fast religiösem Sinne das „Prinzip der Perfektion in sich“. Es sei daher sehr schwierig, sich als Gegner von Reformen zu bekennen. Es scheint daher opportun, sich in Reformzeiten als Reformler zumindest zu präsentieren. Dies ist aus formaler Sicht „politisch korrekt“, aus informaler Sicht eine vernünftige Strategie.

Angesichts der Intension der vorliegenden Arbeit, insbesondere die **Planungsphase** (nicht die Implementierungsphase) eines Reformprozesses zu diskutieren, ist die obige Hypothese folgendermaßen zu differenzieren: **Jeder Akteur wird eine in der Planungsphase thematisierte Veränderung (d.h. ein Reformelement) danach beurteilen, inwieweit die Veränderung im Falle der Umsetzung voraussichtlich (antizipativ) sein formales sowie informales Interesse bedienen wird.**

Ziel des nun folgenden Kapitels ist die **Diskussion von Strategien**, die dem Akteur LFV zur Umsetzung der von ihm favorisierten Reform-Elemente zur Verfügung stehen. Synonym lässt sich formulieren: Strategien, die dem Akteur LFV zur Durchsetzung eigener informaler Interessen zur Verfügung stehen.

Kausale Beziehung zwischen Reform-Elementen und reformpolitischen Strategien

Für die weitere Diskussion ist es nötig, trennscharf zwischen den Begriffen „Reformelement“ und „Strategie“ zu unterscheiden. **Strategien** sind Handlungsmöglichkeiten. Analog zu PETERS (1994, S.229 ff), der von *Bureaucratic Ploys* und *Politicians' Ploys* spricht (Ploys = „Tricks“) lässt sich folgende Definition aufstellen:

Strategie = die Nutzung einer Ressource!

Beispiele:

Ressource = Bündnispartner; Strategie = Nutzung von Bündnispartnern;

Ressource = Eigendynamik des Reformprogramms;

Strategie = Nutzung d. Eigendynamik; usw.

Hingegen sind **Reformelemente** = Elemente, die durch die Veränderung innerhalb der neuen Verwaltungsorganisation hergestellt / umgesetzt werden sollen. Verwaltungsorganisation meint hier ausdrücklich den strukturellen und formalen Organisationsbegriff im Sinne von SIEPMANN und SIEPMANN (1994, S. 4). Reformelemente beschreiben einen **Zustand** der neuen Verwaltung bzw. ein Merkmal, welches die veränderte Verwaltung charakterisiert: Produktorientierung, Serviceverwaltung, ökonomische Transparenz usw.

Als Merksatz lässt sich festhalten:

Reform-Elemente eröffnen informale *Nutzungsmöglichkeiten*,

Strategien beschreiben *Handlungsmöglichkeiten*.

Die vorangegangene Diskussion von Reform-Elementen basierte maßgeblich auf der Annahme, dass die Elemente neben den formal angestrebten Wirkungen auch informale Nutzungsmöglichkeiten eröffnen. Insofern ist bereits jedes Element, welches sich informal nutzen lässt, eine *Ressource* im Sinne der o.g. Definition, die dem Akteur eine *strategische Nutzung* ermöglicht

Im folgenden sollen sechs reformpolitische Strategien des Akteurs LFV diskutiert werden. Hierbei werden nunmehr solche Strategien erörtert, die sich nicht unmittelbar aus der informalen Nutzung eines Reform-Elementes ergeben. (Hierin liegt der Unterschied zum vorangegangenen Kapitel, welches auf informale Nutzungsmöglichkeiten abzielte). Es wird davon ausgegangen, dass favorisierte Reform-Elemente zunächst durch entsprechende Strategien umgesetzt bzw. zuvor im Programm fixiert werden müssen.

6.2.1 Nutzung der inkrementellen Reformdynamik

Auch Veränderungsprozesse im Kontext von Verwaltungsreformen vollziehen sich nicht erdrutschartig, sondern schrittweise. Obwohl es im Charakter von Reformkonzepten (insbesondere von vage gehaltenen politischen Reformvorgaben) liegt, eine umfassende Erneuerung zu fordern, vollziehen sich Veränderungen in der Praxis in kleinen Schritten.

Die politische Ebene kennt nicht die Einsparungspotentiale und muß sich daher durch pauschale Vorgaben den Potentialen annähern, um sie auszuloten. Unter diesen Rahmenbedingungen bedeuten größere Rationalisierungen als verlangt ein Risiko. Im Rahmen des analysierten Reformprozesses ist die LFV dieses Risiko

eingegangen, um die Durchsetzung ihres eigenen Reformkonzeptes zu erreichen. Wichtige Aspekte darin waren, den Status einer Abteilung im ML zu erhalten und der externen Forderung nach Umwandlung in einen Landesbetrieb entgegenzutreten.

Wenngleich der in der aktuellen Reform vollzogene Aushandlungsprozess für die Landesforstverwaltung nicht ohne Erfolg blieb, so kann generell auch im Forstbereich eine Strategie der kleinen Schritte als sicher empfohlen werden. Da in Reformprozessen immer auch ein Wettbewerb um Ressourcen stattfindet, besteht eine Idealstrategie in der Entwicklung eines intern abgestimmten Reformkonzeptes, welches jedoch nach außen unter Beachtung des Inkrementalismus jeweils nur kleine Ressourcen preisgibt.

Als vorteilhaft ist anzusehen, dass die LFV ein scharf umrissenes Konzept ihrer zukünftigen Organisationsform selbst entwickelt hat und dieses durch eine aktive Vorwärtsstrategie frühzeitig in die Thematisierung eingebracht hat. Zusätzlich ist für diese Strategie zu empfehlen, die Rationalisierungspotentiale des Konzeptes nicht nach außen zu thematisieren, sondern von einem geringerem Potential auszugehen, welches der politischen Vorgabe entspricht. Dadurch ließe sich u.U. die Akzeptanz des Reformkonzeptes seitens der politischen Ebene auch unter geringerer Preisgabe von Ressourcen erreichen.

PETERS (1994, S. 259-263) beschäftigt sich mit der Bedeutung des Inkrementalismus im Finanzverteilungs-Prozess. Er sieht im Inkrementalismus ein Konzept, welches u.a. dazu dient, kleine Schritte in der Veränderung des Budgets von Behörden vorhersagbar zu machen. PETERS erörtert Kritikpunkte am Inkrementalismus sowie die Zwänge zum Inkrementalismus: als kritisch führt er an, dass Inkrementalismus dazu führen kann, einen Status quo zu institutionalisieren. Dies zeige sich insbesondere in Perioden, in denen Dekrementalismus mehr angebracht erscheine als Inkrementalismus (also – vordergründig programmatisch betrachtet – in Reformsituationen? Wenn allerdings genau die Erhaltung des Ist-Zustandes strategisch beabsichtigt wird, ist das eher als unkritisch anzusehen!) PETERS statuiert: je grösser das Programm bzw. die Behörde, desto inkrementeller sei das Resultat von Veränderungen im Budgetierungsprozess.

Eine Notwendigkeit für Inkrementalismus sieht PETERS darin, dass die sich regelmässig wiederholende Entscheidung des Budgetierungsprozesses in relativ kurzer Zeit unter erheblichem politischen Druck getroffen werden, was dazu führe, die bislang bestehenden Verteilungs-Relationen im Haushalt mit nur geringen Abweichungen zu übernehmen.

Interessanterweise sieht PETERS trotz der Zwänge zum Inkrementalismus dennoch Möglichkeiten, unter denen durch politischen Druck eine wirkliche Veränderung im Haushalt erreicht werden könne. Die erste Möglichkeit besteht durch den Wechsel der Regierungsspitze; hierdurch würden aus ideologischen Gründen Programme ausgetauscht. Eine zweite Möglichkeit für politischen

Einfluß auf eine Veränderung des Haushaltes bestehe darin, dass es für die politische Ebene nötig sei, den Anschein zu erwecken; irgend etwas zu tun, um einen grösseren Nutzen für die Bürger zu erreichen. Hierzu sei die simple Erhaltung existierender Programme nicht genug.

In ganz ähnlichem Sinne äussert sich WEBER (S.245) zum Inkrementalismus: Er sieht den Inkrementalismus mitunter zu einer globalen Problemlösungsstrategie großer und komplexer Systeme hochstilisiert. Die Argumentation sei, dass die Komplexität der politischen Realität letztlich immer nur „halbrationale“ Entscheidungen hervorbringe (empirischer Bezug: siehe nicht-rationale politische Einsparvorgaben in Reformprozessen!) und dass es daher zunächst sinnvoll erscheine, die Planungskompetenz gleich an jene organisatorischen Einheiten zu delegieren, die ohnehin besser wissen, welche Ressourcen sie brauchen.

Aus politischer Sicht sei diese positive Einschätzung des Inkrementalismus zwar durchaus rational, weil konfliktreduzierend; die „politisch opportune Konfliktabsorptionskapazität eines inkrementellen Planungs- und Budgetierungsprozesses von unten nach oben“ liege darin, dass eine detailliertere Verhandlung über Zuwächse in einzelnen Bereichen sowohl zwischen den Fachverwaltungen untereinander als auch in Politik und Gesellschaft stattfände. Dieser positiven Einschätzung des Inkrementalismus hält WEBER entgegen, dass dieser Ansatz insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen in Politik und Administration problematisch würde (S.256). In solchen Situationen, welche die drängende Frage nach neuen organisatorischen und haushaltswirtschaftlichen Konzepten aufkommen liessen, hält er das Planning – Programming – Budgeting – System (PPBS) als ein rational empfehlenswertes Konzept. PPBS soll als zielgerichteter Prozess von oben nach unten ablaufen. Darin vorgesehen ist die Planung der gesamten Staatszwecke und- ziele im Sinne einer operationalen Definition und Gewichtung der politischen Ziele (S. 243).

Kehren wir zum Ausgangspunkt unserer Erörterung zurück: der Strategie der **Nutzung der inkrementellen Reformdynamik**: Man kann nun das Statement WEBERS, dass in Situationen knapper Finanzen – also in Situationen, in denen rational betrachtet eine ökonomische Reform angezeigt erscheint – im Umkehrschluss dahingehend interpretieren, dass in einer solchen Reformsituation es für den Akteur Verwaltung, der ja informal nicht an einer Finanzkürzung interessiert ist, eine adäquate Strategie ist, auf den Inkrementalismus zu setzen, da Inkrementalismus gemäß WEBER dazu führt, große Veränderungen zu verhindern.

6.2.2 Nutzung der Eigendynamik von Reformprogrammen

Laut KROTT und SOHNS (1999) liegen den aktuellen Reformen der staatlichen Forstorganisation zwei Hauptideen zugrunde, von denen die eine als ökonomische und die andere als politisch-administrative Erneuerung bezeichnet werden kann. Die **ökonomische** Optimierung drängt auf Rationalisierung aller Betriebsabläufe, wobei nach den großen Erfolgen in der Produktion nun stark in der Verwaltung angesetzt wird. Die ökonomische Reform bietet in solchen Bereichen verbesserte Lösungen an, wo neue Märkte erschließbar sind. Die betrifft den Bereich der Jagdinteressen und der Erholungssuchenden.

Die **politisch-administrative Reform** zielt ab auf eine effiziente Erfüllung der politisch vorgegebenen Aufgaben im Wald. Inhaltlich sollen die gesetzlich normierten Standards der Umwelt-, Erholungs- und Naturschutzleistungen abgesichert werden. Verfahrensmäßig wird eine rechtsstaatliche, wirksame, bürgernahe und effiziente Verwaltung angestrebt. (Hierzu werden Elemente des Neuen Steuerungsmodells in der Landesforstverwaltung eingesetzt.) Im Gegensatz zum ökonomischen Ansatz bedient eine politisch-administrative Reform nicht primär die kaufkräftigen Gruppen, sondern macht die Forstverwaltung sensibler für kundenorientierte öffentliche Aufgaben, für deren Finanzierung der öffentliche Haushalt aufkommen muß. Als neue Produkte sollen daher Waldnaturschutz und Erholung besser als bisher erfaßt werden, um das Angebot in diesem Bereich zu optimieren.

Wie die Analyse des Niedersächsischen Reformprozesses zeigt, sind im anfänglich festgelegten Leitbild für die Landesverwaltung Elemente sowohl der ökonomischen als auch der politisch-administrativen Reform enthalten. Die Verwaltungen des Landes sollten bürgernäher, leistungsorientierter und wirtschaftlicher werden. Jedoch zeigte sich im realen politischen Prozess eine Focussierung auf ökonomische Ziele (*siehe Kap. 4.1.4*).

Bereits während eines Reformprozesses, aber auch nach dem Abklingen eines politisch erzeugten Reformklimas entwickelt sich die LFV organisatorisch weiter. Das Merkmal der Reformsituation selbst ist, dass währenddessen Veränderung – bzw. der Beschluss von Veränderung (!) – formal erwünscht ist. Die aufgrund des politisch beschlossenen Reformprogrammes tatsächlich **eintretenden Veränderungen** haben den entscheidenden Einfluß nicht nur auf die neue Struktur und Funktion der reformierten Forstverwaltung, sondern ebenfalls auf deren **Leistungserbringung**. Jedoch folgen die tatsächlich eintretenden Veränderungen nur in beschränktem Maße den Versprechungen des Reformprogrammes. Für den Akteur LFV liegt das Risiko einer Verwaltungsreform in den **Nebenwirkungen** der Reform, die von den angestrebten Zielen wegführen können. Daher ist es für die Herstellung und Absicherung eines tatsächlichen Reformgewinns für den Akteur LFV von eminenter Bedeutung, die **Eigendynamik** des Reformprogrammes aktiv zu nutzen. Um sicherzugehen, dass eine Reform einerseits die von der LFV

favorisierten Verbesserungen in der Praxis bringt und andererseits die Position der LFV mittel- und langfristig sichert, ist zu berücksichtigen, dass jedem Reformprogramm eine verdeckte Eigendynamik innewohnt. Hier setzt eine wichtige Differenzierung ein: Worin liegt die Eigendynamik ?

Jedes im realen politischen Prozess thematisierte und beschlossene **Reformprogramm** beruht in seiner Logik auf bestimmten Elementen (ökonomisches Reformprogramm, politisch administratives Reformprogramm). In einem Reformprogramm manifestiert sich ein bestimmtes Staatsverständnis (neoliberal vs. sozialstaatlich, siehe u.a. NASCHOLD).

Ein empirisches Reformprogramm (d.h. ein im politischen Prozess erstelltes Reformprogramm) stützt sich in unterschiedlichem Grad auf ein zugrundeliegendes **verwaltungswissenschaftliches** und/oder **wirtschaftswissenschaftliches Modell** (z.B. New Public Management, Lean Administration, Total Quality Management; Die Beispiele für Anwendungen dieser Modelle auf kommunaler, landesweiter, bundesweiter und internationaler Ebene sind zahlreich). Zu welchem Grad sich das zugrundeliegende Modell im politisch beschlossenen Reformprogramm widerspiegelt bzw. darin bewusst zum Ausdruck gebracht wird, hängt auch davon ab, inwieweit die Verfasser des Reformprogrammes – seien es die Verwaltungen selbst oder externe Consultants – sich während der Programmentwicklung durch die Verwaltungswissenschaft über die Modelle und darin vorgeschlagene Maßnahmen informiert haben. (In der Verwaltungsreform Rheinland Pfalz – allerdings nur im zweiten, ressortübergreifenden allgemeinen Teilprozess, nicht im ersten forstinternen – existierte ein enger Kontakt zur Verwaltungswissenschaft. Im Reformprozess Niedersachsen war dieser Kontakt weniger ausgeprägt).

Die **Eigendynamik eines Reformprogrammes**, auf welche hier focussiert werden soll, ist in dreierlei Hinsicht differenziert zu betrachten:

- die Wurzeln für die Eigendynamik eines Reformprogrammes sind bereits in dem zugrundeliegende verwaltungs- / wirtschaftswissenschaftlichen **Modell** angelegt. So enthält das Konzept des NPM – entgegen dessen offiziellem Programm – auch solche Elemente, welche ein späteres Wachstum der angebotenen Leistungen unterstützen.
- Beruht nun z.B. ein empirisches Reformprogramm auf dem Modell des NPM und beinhaltet daher auch solche wachstumsunterstützenden Elemente, so sollte diese Eigendynamik erkannt und in der Phase der **Programmentwicklung** – d.h. schon vor der Legitimation des Programmes durch politischen Beschluss – bewusst im Reformprogramm fixiert werden.
- In der Phase der Umsetzung eines politischen verabschiedeten Reformprogrammes schliesslich sollte die Eigendynamik des Programmes bewusst genutzt werden, um zu verhindern, dass die Modelle sich voll

entfalten können. Wenn die Eigendynamik nicht genutzt wird, so ist zu erwarten, dass eine Forstverwaltung ohne Aufgabenwachstum in einigen Jahren erneut unter Einsparungsdruck gerät. Die LFV braucht auch zukünftig Ressourcen. Nachdem im Zuge der Verwaltungsreform sich die Ressourcen der LFV erheblich verringert haben, ist in der folgenden Phase die Ausrichtung auf Aufgabenfelder wichtig, welche der LFV neue Wachstumschancen eröffnen.

Die Nutzung der Eigendynamik eines Reformprogrammes erfolgt also in drei Schritten: Erkennen der im zugrundeliegenden ökonomischen Modell schlummernden Potentiale für Eigendynamik; Integration der Eigendynamik in das Reformprogramm während seiner Konzeption; Nutzung der Eigendynamik in der Phase der Programmumsetzung.

Aus dem letztgenannten wird nun auch deutlich, worin genau die Eigendynamik eines Reformprogramms (bzw. des zugrundeliegenden Modells) besteht: Die Eigendynamik liegt darin, dass die innere Logik eines Programms bzw. Modells Lücken aufweist, die dazu führen können – bzw. von den Akteuren bewusst dazu genutzt werden können, neben den im Programm (Modell) vorgesehenen Wirkungen auch informale Wirkungen zu erzielen, welche die eigenen Interessen unterstützen.

Ein Beispiel: das Reformprogramm der Niedersächsischen LFV sieht vor, den durch strukturelle Rationalisierung entstehenden Druck durch die Funktionalreform aufzufangen. Funktionalreform bedeutet eine stärkere Ausprägung des Spezialistentums. Und Spezialistentum wiederum bietet eine Voraussetzung für zukünftiges Wachstum. (WEBER, 1994, S.222) schildert sehr anschaulich das empirische Beispiel der *Landesplanungsbehörden*: in dem Maße, indem die Mitarbeiter ihren Aufgaben professionell nachkamen, nämlich dadurch, dass sie den vorhandenen Raum „verplanten“, wurde dieser zu einer knappen Ressource. Es trat so das Paradoxon ein, dass der relative Erfolg in der eigenen Aufgabenerledigung zu einer unmittelbaren Überlebenskrise der Organisation beitrug. Die Reaktion bestand nun darin, neue Aufgaben zu übernehmen bzw. diese zu entdecken. Da es sich bei den Landesplanungsbehörden um Spezialverwaltungen handelte, konnte niemand diese Innovationen besser vornehmen und beurteilen, als die Spezialisten selbst. Hierin sieht WEBER einen institutionellen Faktor, der eine „endogen-expansive Wirkung“ entfaltet: die *fachwissenschaftliche Spezialisierung und Professionalisierung*.

Salopp gesagt bedeutet **Eigendynamik** eines Reformprogrammes: Der Akteur sucht „Maschen im Netz“, nämlich im Netz der Logik des Programmes bzw. Modells; also die Nischen, welche es ihm ermöglichen, zum späteren Zeitpunkt, nach Beschluss und während der Umsetzung des Programmes, seine informalen Interessen zu realisieren.

Hier ist nun der Bezug zur Aussage von KROTT herzustellen, dass für den Akteur LFV das Risiko einer Verwaltungsreform in den **Nebenwirkungen** der Reform liegt, die von den angestrebten Zielen wegführen können. Die „Nebenwirkungen“ einer Reform passieren nicht willkürlich. Vielmehr entstehen diese Nebenwirkungen dadurch, dass nicht nur der Akteur LFV, sondern auch alle anderen im Reformprozess involvierten Akteure versuchen, die Eigendynamik strategisch zu nutzen und durch die „Maschen“ des Programmes zu schlüpfen. Die „Nebenwirkungen“ sind nur die Manifestation dessen. Was aus Perspektive des Akteurs LFV eine ungewünschte Nebenwirkung ist, ist für einen anderen Akteur eine bewusst erwünschte Wirkung („des einen Freud, des anderen Leid“). Hier bewahrheitet sich die zuvor getroffene Feststellung, dass jeder empirisch manifeste Reformprozess eine Konsequenz des strategischen Verhaltens der Akteure ist; strategisches Verhalten steuert die Selektion im Reformprozess. Nebenwirkungen geschehen nicht willkürlich, sondern sind von einem anderen Akteur bewusst angestrebte Wirkungen. Insofern ist die Strategie der **Nutzung der Eigendynamik** eines Reformprogrammes nichts anderes als die bewusste Nutzung möglicher Nebenwirkungen des Programmes.

Reformmodelle und -programme bieten einer Verwaltung überraschend oft die Möglichkeit, sie entgegen ihrem formalen Ziel auch für **künftiges Wachstum** zu nutzen: Sehr ausführlich hat sich WEBER (1994) mit bürokratischen Ursachen sowie politischen Faktoren des Wachstums von Verwaltungsorganisationen beschäftigt. Er beschreibt mehrere „bürokratische Reaktionen auf Sparappelle“ (S.246f): Demnach ist es eine altbewährte Strategie von Verwaltungen, auf einen Sparappell bzw, auf die politische Aufforderung, sich auf Kernbereiche zu focussieren und Randbereiche preiszugeben, eben gerade nicht einen besonders unwichtigen Bereich zu nennen, sondern einen, durch den eine politisch mächtige Klientel betroffen wäre. Diese kann dann ihren verbandspolitischen Einfluß geltend machen.

6.2.3 Gewinnen von Bündnispartnern

Im politischen Prozess kommt dem Gewinnen von Bündnispartnern ein ebenso großes Gewicht zu wie Fachkonzepten. Als Stärke der Landesforstverwaltung ist ihre Kompetenz in der Entwicklung von Fachkonzepten zu sehen, eine Schwäche liegt jedoch in den fehlenden Bündnispartnern. Durch den Rückgang der wirtschaftlichen Bedeutung der Forstverwaltungen in Deutschland wird auch deren Gesamtbedeutung sinken, wenn es nicht gelingt, Bündnispartner zu gewinnen.

Bündnispartner geben der Forstverwaltung wichtige Unterstützung, um die eigenen Ziele durchzusetzen, zu denen nicht zuletzt auch die ausreichende Finanzierung von seiten der öffentlichen Hand zählt. Aktuell erhoffen sich die Forstverwaltungen neue Bündnispartner sowohl bei den privaten als auch bei den

staatliche Akteuren (SOHNS, 1999). Für die Gewinnung von Bündnispartnern bestehen Potentiale in folgenden Bereichen:

- Unterstützung für die Ziele der ökologischen Waldbewirtschaftung läßt sich bei den Vertretern des Naturschutzes aufbauen.
- Ein großes Potential für Bündnispartner stellen die neuen urbanen Waldeigentümer dar. Bedeutsam ist deren große Zahl (ca.0,5 Millionen) sowie der Umstand, dass diese Klientel sich noch nicht ideologisch auf die Strukturen der LFV oder des Naturschutz festgelegt hat. Es ist zu erwarten, dass sich auch diese Gruppe in den kommenden Jahren positionsmäßig orientierten wird.
- Auch der Bereich der traditionelle Waldeigentümer läßt sich stärker in Bündnisse einbinden. Es ist in der aktuellen Reform nicht gelungen, den Privatwald vom Vorteil einer starken Landesforstverwaltung. Zwar wurde seitens der LFV während der Phase der Reorganisationsplanung das Interesse des organisierten Privatwaldes durchaus berücksichtigt. Hinweise hierauf finden sich insbesondere in den Berichten der Projektgruppe 02.05 sowie der AG „Gemeinschaftsforstverwaltung“. Die Wirkung einer Entlastung des Privatwaldes durch eine ressourcen-starke Landesforstverwaltung ist jedoch nicht vermittelbar gewesen. Das nicht funktionierende Bündnis schwächt die Position der LFV stark.
- Ein weiteres Potential für Bündnispartner besteht in den Berufsverbänden. Wie die Analyse des Reformprozesses zeigt, wurden seitens der Gewerkschaft GGLF ein Konzept thematisiert, welches Elemente eines wachsenden Aufgabenbestandes und infolgedessen einer expandierende Verwaltung enthielt (*siehe Kap. 4.2.1.2*).

Insgesamt ist jedoch festzuhalten, dass Bündnisstrategien auch die ideologischen Grundeinstellungen der LFV berühren. Dieser Umstand wirkt sich darauf aus, in welchen Bereichen Bündnispartner gesucht werden und in welchen nicht (z.B. im Naturschutz).

6.2.4 Transparenz der Reformverlierer

Ein Oberziel der allgemeinen Verwaltungsreform in Niedersachsen bestand laut politischer Vorgabe in einer erheblichen Kosteneinsparung bzw. der Senkung der Personalkosten. Im gleichen Zuge wurde deshalb seitens der politischen Ebene eine Aufgabenreduzierung in den Behörden gefordert.

Seitens der LFV wurden im Reformprozess hohe Stelleneinsparungen erbracht. Gleichzeitig bestand ein kontinuierlich zu beobachtender Aspekt in der reformpolitischen Planung der LFV darin, eine Beibehaltung ihrer Aufgabenbestandes durchzusetzen. Als Folge dieses Programmwiderspruchs entsteht ein interner Druck zur Erhöhung der Effizienz in der Aufgabenerfüllung. Dieser Druck wird im Konzept der LFV auf die nachfolgenden Ebenen der Forstämter verlagert.

Es droht die Gefahr, dass durch Reformmaßnahmen **nicht sichtbare, diffuse Reformopfer** entstehen. Die Reformverluste können sich verwaltungsintern auf Forstamtsebene im Bereich der Aufgabenwahrnehmung manifestieren (z.B. durch extensivere Aufgabenwahrnehmung aufgrund erhöhten Arbeitsdruckes) sowie dadurch auch extern im Bereich der Leistungsbereitstellung (z.B. bei erholungssuchenden Waldbesuchern).

Als Strategie, die einer negativen Auswirkung für die Position der LFV entgegenwirkt, ist die detaillierte **Leistungsdarstellung** zu sehen. Eine transparente Leistungsdarstellung trägt dazu bei, Reformgewinne wie auch Reformverluste sichtbar zu machen. Durch eine klare Darstellung ihres Auftrages sowie ihrer erbrachten Leistungen kann die Landesforstverwaltung darauf hinwirken, dass der Vollzugsdruck nicht „unsichtbar“ auf die Verwaltung fällt, sondern auf die politische Ebene. Diese ist dadurch gezwungen, die Leistungserfüllung der LFV zu legitimieren.

Sehr gut geeignet ist das Verfahren der Bürgerbeteiligung, um öffentliche Wünsche zu erheben und diese an die politische Ebene weiterzugeben. Durch einen so herbeigeführten Entscheidungszwang wird Handlungsbedarf – und damit Aufgabenwachstum – transparent.

Einen möglichen Reformverlust beschreibt KROTT (2001, S.69) im Zusammenhang mit seiner Forderung nach verbesserter Leistungsdarstellung von Forstverwaltung und Personal: KROTT stellt fest, dass wegen einer mangelhaften, *fehlerhaften Leistungserfassung* der komplexen Aufgaben staatlicher Forstverwaltungen eine *Fehlbeurteilung des Personaleinsatzes* entstehe. Dadurch würden in Reformphasen falsche Hoffnungen auf Einsparmöglichkeiten und Effizienzgewinne geweckt, während in Wahrheit nur öffentliche, waldbezogene Leistungen zurückgefahren würden.

6.2.5 Nutzung der Innovationsquellen und des verwaltungsinternen Fachwissens

Jede Reform braucht einen Input an Wissen. KROTT (1998, S.257f) weist darauf hin, dass für Reformen, welche ihren Namen verdienen, neue Ideen und Fachwissen von zentraler Bedeutung sind. Im Verlauf jedes Verwaltungsreformprozesses werden zwei richtungsweisende Entscheidungen getroffen: welche Ziele sollen durch die Reform erreicht werden, und wie (durch welche Maßnahmen) sollen diese Ziele erreicht werden?

Ein Schlüssel für die Reformqualität der Forstverwaltungsreform liegt in der **Funktionalreform**. Um zu verhindern, dass wichtiges Zukunftspotential zum Reformopfer wird, benötigt die LFV einen Input an Innovation und hierfür auch die entsprechenden Ressourcen. Die Funktionalreform kann nur stattfinden, wenn sie finanziert wird, und sie kann nur gelingen, wenn sie innovativ ist. Es bestehen mehrere Quellen für den Input von Innovationen:

- Die Funktionalreform ist darauf ausgerichtet, für die Ablauf-Organisation eine stärkere Spezialisierung sowie Funktionalisierung zu erreichen. Innovative Elemente der Funktionalreform bestehen in der Einführung eines verbesserten Controlling-Systems sowie in einer verbesserten IuK-Ausstattung.
- Eine weitere innovative Maßnahme besteht darin, verstärkt Informationsquellen außerhalb der Verwaltung nutzen. Hier stellt wissenschaftliches Consulting ein Potential dar.
- Eine innovative Personalpolitik ist anzustreben. Die im Reformprozess ausgehandelte Sicherung des Einstellungskorridors ist positiv zu beurteilen. Darüber hinaus besteht im Rahmen einer stärkeren Spezialisierung (z.B. in den Bereichen Waldnaturschutz, Öffentlichkeitsarbeit) die Möglichkeit, auch die entsprechend nichtforstlich ausgebildeten Spezialisten einzusetzen (Biologen, Publizisten), um hier eine Verbesserung der angebotenen Leistungen zu erreichen.

Strategischer Einsatz des verwaltungsinternen Fachwissens

Es sollen nun drei wesentliche Aspekte des Einsatzes von Fachwissen als reformpolitische Strategie erörtert werden:

- a) Welches Wissen ist in Reformprozessen nötig?
- b) Strategische, **selektive** Nutzung von Wissenspools
- c) Der Einsatz von Fachwissen als sehr wirkungsvolle Strategie

a) **Welches Wissen ist in Reformprozessen nötig?**

In Bezug auf die Feststellung von KROTT (1998, S.257 f), dass für Reformen neue Ideen und Fachwissen von zentraler Bedeutung sind, soll im folgenden näher diskutiert werden, welche Art von Wissen im Reformprozess einer Verwaltung notwendig ist.

Auf rationaler Ebene ist eine Verwaltungsreform ein Planungsprozess, in dessen Verlauf sich die verwaltungskennzeichnenden Kriterien Aufgabe, Funktion, Struktur verändern bzw. verändern können. Im Reformprozess erfolgt eine Transformation von altem Zustand der Verwaltung in einen neuen, reformierten Zustand. Auf rationaler Ebene ist im Reformprozess ein technisch geprägtes, organisatorisch-reformplanerisches Wissen nötig.

Auf politischer Ebene ist ein Reformprozess ein Aushandlungsprozess darüber, welche Reformissues beschlossen und später implementiert werden. Für die Akteure kann dieser Prozess aufgrund seines redistributiven Charakters eine Bedrohung oder eine Chance bedeuten; Dadurch, dass Wandel positiv belegt ist, lassen sich Veränderungen gut darstellen (labeln). Auf politischer Ebene ist strategisch-reformpolitisches Wissen nötig. (Reformpolitisches Wissen)

Für die im Reformprozess involvierten Akteure sind **beide Arten** von Wissen (organisatorisch-planerisches Wissen und strategisch-reformpolitisches Wissen) notwendig. Genauer gesagt, braucht der jeweilige Akteur beide Komponenten von Wissen in unterschiedlich starker Ausprägung bzw. in unterschiedlichem Verhältnis, wobei der Grad an benötigtem Wissen abhängig ist von der **Funktion**, welcher der Akteur im Reformprozess einnimmt. Und hinsichtlich der Funktion wiederum ist zu differenzieren, welche Funktion der Akteur formal (Regelungen per Gesetze, Verordnungen usw.) einnimmt, und welche Funktion er „informal selbstgewählt“ aufgrund seiner Interessen wahrnimmt. In erster Annäherung ist zunächst anzunehmen: das technisch-planerische Wissen braucht der Akteur, um seine formale Funktion im Prozess zu erfüllen. Das strategisch-reformpolitische Wissen hingegen braucht der Akteur, um seine informalen Ziele zu erreichen bzw. um nicht zum Reformverlierer zu werden, eine Gefahr, welche angesichts des ressourcen-bedrohenden Charakters einer Reformsituation gegeben ist. Für den einzelnen Akteur lässt sich die durch seine Funktion bedingte **Notwendigkeit** des Wissens folgendermassen beschreiben:

- Die **Landesregierung** hat als politische Ebene in einem Reformprozess die formale Funktion, Aussagen über die Reformziele zu treffen. (Die Frage, in welchen Bereichen staatliches Handeln erwünscht ist, ist eine normative und im Zuge der allgemeinen Reformdiskussion der 90er Jahre auch von einer Vielzahl von Akteuren vieldiskutierte Frage. Sicherlich sind auch die anderen Akteure in irgendeiner Form am Zielfindungsprozess beteiligt. So müssen sich die Verwaltungen ja dazu äussern, ob die Umsetzung geplanter Ziele operational möglich ist. Die letztendliche Entscheidung über Reformziele obliegt dennoch

formal der Landesregierung und erfolgte in der Forstverwaltungsreform in Nds durch Kabinettsbeschluss, in RP durch Ministerratsbeschluss). Welche Art von Wissen braucht also die politische Ebene im Reformprozess? Die Formulierung von Reformzielen für den administrativen Apparat der Landesverwaltungen ist eine Entscheidung der Frage, in welchen Bereichen staatliches Handeln zukünftig gewährleistet sein soll. Dies ist eine normative Entscheidung; hierzu braucht die Landesregierung formal Informationen über den Bedarf staatlicher Leistungen und trifft auf dieser Grundlage eine Entscheidung.

Auf informaler Ebene ist der Aspekt bedeutsam, dass die Landesregierung mit der Formulierung von Reformzielen darüber entscheidet, welche Interessen durch die reformierte Verwaltung bedient werden. Hier kommt dann der Aspekt der Lobbyisten, Klienten, pressure groups zum Tragen.

- Die **Landesforstverwaltung** hat im Reformprozess mehrere Funktionen. In der frühen Planungsphase eines Reformprozesses hat sie die Aufgabe, zu den politisch vorgegebenen Reformzielen Stellung zu beziehen und entweder selbst ein Konzept zur Umsetzung der Reformziele zu entwickeln oder, im Falle eines extern entwickelten Konzeptes zur Zielumsetzung hierauf einzugehen. In der späteren Umsetzungsphase hat sie die Aufgabe, die geplanten Veränderungen in die Realität umzusetzen.

Die Forstverwaltung ist im Verwaltungsreformprozess zugleich Subjekt und Objekt. Als **Objekt** ist die LFV der Gegenstand der Reformmaßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, die Organisation der LFV zu verbessern bzw. sie zu verändern. Der Organisationsbegriff folgt hier der Definition von SIEPMANN und SIEPMANN (1992, S.3), wonach zwischen dem instrumentalen, dem funktionalen und dem institutionalen Organisationsbegriff zu unterscheiden ist. Reformmaßnahmen können also darauf abzielen, entweder die Struktur (instrumentaler Begriff), die Funktion oder eine Kombination aus beiden Aspekten zu verändern. Als handelndes **Subjekt** ist die LFV ein Akteur im Reformprozess. Wie die anderen Akteure verfolgt sie ihre spezifischen (formalen und informalen) Interessen. Die Reform des Objekts LFV kann nicht ohne maßgebliche Beteiligung des Subjekts LFV gelingen. Im Extremfall reformiert sie sich vollständig selbst, und die politische Ebene beschränkt sich darauf, Legitimation zu spenden.

Die LFV benötigt im Reformprozess einerseits organisatorisch-reformplanerisches Wissen, wobei sie auf diesem Gebiet des organisatorischen Wissens – der Umsetzung vorgegebener Aufgaben – ja auch ganz formal ihre Funktion (und ihre Domäne) hat. Darüber hinaus benötigt die LFV im Reformprozess, so wie alle anderen Akteure, strategisch-reformpolitisches Wissen, um ihre informalen Ziele durchzusetzen. Auch auf der informalen Ebene hat die LFV eine gute Position, da sie ihr auf formaler Ebene erwünschtes umfangreiches Fachwissen auch informal einsetzt (siehe übernächster Diskussionspunkt „Wirksamkeit des strategischen Einsatzes von Wissen“).

- Die **Verbände des privaten Waldbesitzes** haben zunächst keine formale Funktion im Reformprozess. Die Verbände vertreten ausschliesslich ihre Eigentümerinteressen. Die Verbände des privaten Waldbesitzes treten als Kunden der LFV hinsichtlich Betreuung und Beratung sowie als Konkurrenten der LFV am Holzmarkt auf. An der Definition von Reformzielen für die staatliche Forstverwaltung, welche die Landesregierung (in Interaktion mit der Forstverwaltung) formuliert, sind die Verbände formal nicht zwingend zu beteiligen. Dass deren Interessen durchaus dennoch Berücksichtigung finden, zeigen die Fallstudien. Aufgrund ihrer nichtvorhandenen formalen Funktion benötigen die Verbände im Reformprozess ein rein strategisches Wissen. Speziell auf die Reformsituation der LFV bezogenes planerisches Wissen benötigen sie hingegen nicht, da die Verbände auch unabhängig von einer Reformsituation wissen, welche Anforderungen sie an die staatliche Forstverwaltung stellen.
- Die **Berufsverbände** haben, ähnlich wie die Verbände des privaten Waldbesitzes, zunächst keine formale Funktion im Reformprozess. Die Berufsverbände vertreten ausschliesslich berufsständische Interessen. Diese sind insbesondere in einer ökonomisch geprägten Verwaltungsreform gefährdet.

Die vorangestellte Frage, **welches Wissen** in einem Verwaltungsreformprozess nötig ist, lässt sich zwar in o.g. Weise eingrenzen, dass die Akteure sowohl organisatorisch-planerisches Wissen als auch strategisch-reformpolitisches Wissen benötigen. Dies ist zunächst eine pauschale Aussage. Konkret beantwortbar ist die Frage nach dem Wissen nur angesichts konkret definierter **Reformziele**. KROTT (1999) unterscheidet hinsichtlich der aktuellen Reformen der staatlichen Forstorganisation zwischen zwei Hauptideen, von denen er die eine als ökonomische Reform und die andere als politisch-administrative Reform bezeichnet. Je nach Ausrichtung einer Reform wird spezielleres Wissen nötig sein.

b) Strategische selektive Nutzung von Wissen

Zuvor wurde erörtert, welches Wissen in Reformprozessen nötig ist. Diese Fragestellung suggerierte, dass eine objektive Antwort möglich sei. Tatsächlich aber hängt das benötigte Wissen von der Definition des Problems ab, welches gelöst werden soll – im Falle einer Verwaltungsreform also vom **Reformbedarf** bzw. der Reformnotwendigkeit der Verwaltung. Allerdings wird diese Frage von allen Akteuren differenziert eingeschätzt.

Betrachtet man einerseits, welches Wissen in Reformprozessen von den Akteuren genutzt werden könnte (eigenes und externes Wissen), und welches Wissen sie andererseits tatsächlich in den beiden analysierten Reformprozessen Nds und RP genutzt haben, so erhält man eine Information über den Grad der Überschneidung zwischen potentiell verfügbarem Wissen und tatsächlich genutztem Wissen.

- Potentiell sind den Akteuren folgende Wissenspools für reformerisches Wissen verfügbar:

Zunächst einmal hat jeder Akteur seinen eigenen Wissenspool, den er aufgrund seiner Tätigkeit innerhalb wie ausserhalb von Reformsituationen aufgebaut hat. Entscheidend für den Akteur ist weniger die Frage, über welchen Wissenspool er absolut verfügt, sondern inwieweit sein Wissen von reformpolitischer Relevanz ist, d.h. ob der Akteur ihn für reformplanerisches wie reformpolitisches Handeln und Entscheiden nutzen kann.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, externes Wissen zurate zu ziehen. Zurate gezogen werden können u.a. kommerzielle externe Consultants, nichtkommerziell orientierte berufene Gremien (Sachverständigenrat in Nds), sowie Institutionen wissenschaftlicher Prägung; Verwaltungswissenschaft, Politikwissenschaft, im Falle einer Forstverwaltungsreform ggf. auch die Forstwissenschaft. Zur letztgenannten Möglichkeit – für eine Forstreform die Forstwissenschaft hinzuzuziehen – merkt KROTT an, dass auf forstwissenschaftliche Expertise verzichtet wird und dass in verwaltungsreformerischen Fragen von der Forstwissenschaft entweder nur wenig Neues erwartet wird oder dass forstwissenschaftliche Aussagen in der politischen Diskussion als wenig gewichtig gelten.

Die Rolle der Wissenschaft als potentieller Wissenspool soll kurz exkursorisch erörtert werden: Was kann die Wissenschaft in Reformprozessen beitragen bzw. leisten?

Seitens der **Verwaltungswissenschaft** bestehen ökonomisch orientierte Modelle (LM, NPM). Diese Modelle gehen oft nicht von der politischen Realität aus, da sie jeweils auf Detailfragen focussieren (Controlling, Organisationsentwicklung, Personalentwicklung usw.), jedoch die Dualität von Reformprozessen, also die Existenz einer politischen Dimension neben der reinen planerischen Dimension ausblenden bzw. geradezu negieren. Reformprozesse beinhalten eben nicht ausschliesslich planerische Aufgaben, sondern sind politische Aushandlungsprozesse. In diesem Zusammenhang betont BÖHRET (1998, S.43 f), dass gerade die von den „Neuen Steuerungselementen“ geforderte strikte Trennung von politischer Programmierung (was?) und administrativem Vollzug (wie, womit?) nicht ungefährlich sei; Die politische Führung müsse auch den Realisierungsprozess beeinflussen können (durch Rahmensteuerung, politisches Controlling).

Seitens der **Politikwissenschaft** hingegen können Erklärungsmodelle entwickelt werden, die aufgrund des interessen geleiteten Handelns der Akteure in Kombination mit den fachspezifischen Gegebenheiten der jeweiligen Reform (Forstreform, Hochschulreform, Gesundheitsreform usw.) das Verhalten der Akteure erklären und im nächsten Schritt Handlungsmöglichkeiten aufzeigen. (Dies ist ein Anspruch, den ja gerade die vorliegende Untersuchung selbst hat).

- Woher stammte nun **tatsächlich** das Wissen in den analysierten Reformprozessen?

Im Reformprozess Niedersachsen wurde in geringem Ausmaß auf externes Wissen zurückgegriffen. Die LFV führte die Planungsarbeit allein durch, indem sie zunächst Projektberichte entwarf, welche die künftige Organisation darstellten, und dann im weiteren Verlauf ihre Funktionalreform in forstverwaltungsinternen Arbeitsgruppen plante.

Im Reformprozess Rheinland-Pfalz zog der Akteur Landesregierung mehrfach externes Fachwissen hinzu: zunächst entstand im Zuge des ersten, forstinternen Teilprozesses Anfang der 90er Jahre das Treuhand-Gutachten, und im zweiten Teilprozess der allgemeinen Verwaltungsreform aller Fachverwaltungen ab 1994 wurde in erheblichem Maße verwaltungswissenschaftliches Wissen einbezogen.

Selektive Nutzung von Wissenspools

Wenn nun in einem Verwaltungsreformprozess eine Diskrepanz zwischen potentiell verfügbarem Wissen und tatsächlich genutztem Wissen feststellbar ist, d.h. wenn ein Akteur bestehendes Wissen nicht nutzt, dann weil er nicht kann oder nicht will. Auf die Möglichkeit der Nicht-Nutzung von vorhandenem Wissen aufgrund begrenzter Kapazitäten zur Informationsverarbeitung der Akteure weist SCHARPF (2000, S.26) hin, der betont, es handle sich bei der Annahme, dass ihre Fähigkeit zur Aufnahme und Verarbeitung von Informationen unbegrenzt ist, um eine Unterstellung. Diese Möglichkeit ist daher zu berücksichtigen. Im Rahmen der vorliegenden Diskussion wird den Akteuren idealerweise unbegrenzte Informationsverarbeitungs-Kapazität unterstellt.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht bedeutsamer ist die Möglichkeit, dass ein Akteur auf bestehendes Wissen deshalb nicht zurückgreift, weil er dies aus strategischen Gründen bewusst nicht will; weil das Wissen unter rationaler Kriterien zu Schlussfolgerungen führen würde, die seinen Interessen nach politischen Kriterien entgegenstehen.

Ein deutlicher empirischer Hinweis für den bewussten Verzicht auf bestehendes Wissen besteht in folgendem Zusammenhang: nach „klassischem“ Organisationswissen (SIEPMANN u. SIEPMANN, 1992, S.6) bestimmt die *Aufgabe* der Verwaltung deren *Funktion* und *Struktur*. Im Reformprozess der niedersächsischen Forstverwaltung will der Akteur Landesregierung diese rationale Kette (Aufgabe – Funktion – Struktur) nicht anerkennen, weil diese rationale Überlegung es ihm verbieten würde, als Startpunkt der Reformbestrebungen Personalsparquote vorzugeben, welche nicht rational hergeleitet, sondern irrational festgelegt wurde. Auch die LFV will diese Kette nicht anerkennen, weil Sie unter immensen Erklärungsdruck geriete, wie sie angesichts ihres gewünschten Erhalts des Aufgabenbestandes die vorgeschlagene Personalreduktion erreichen will (welche ein zentraler Teil des Bargaining-Angebotes an die Landesregierung ist).

Nach rationalem Maßstab – nicht nach politischem, und vor allem nicht nach *reform*politischem Maßstab – ist die Entscheidung über die Reformziele vorrangig vor der Entscheidung über die Maßnahmen zur Erreichung des Zieles, da sich die Maßnahmen zwingend an den Reformzielen orientieren müssen.

Ein weiterer reformstrategischer Aspekt: der o.g. Sachverhalt, dass sowohl Landesregierung als auch Landesforstverwaltung den an sich trivialen Zusammenhang Aufgabe – Funktion – Struktur ignorieren, wird von dem Akteur Berufsverbände aufgegriffen und thematisiert, indem die Berufsverbände darauf hinweisen und eine korrekte Arbeitsbedarfsermittlung fordern. Der Akteur Berufsverbände versucht, die selektive Wissensnutzung durch LR und LFV zu thematisieren (hat damit aber letztlich keinen Erfolg).

Eine Strategie der Akteure in Reformprozessen besteht darin, die vorhandenen Wissenspools selektiv zu nutzen. Es geht den Akteuren nicht darum, unter Nutzung sämtlichen verfügbaren Wissens die „beste“ Verwaltung zu konstruieren, sondern die für sie beste Verwaltung. (sowieso ist kein objektives Urteil möglich, welches die beste Verwaltung ist, dazu später). Ein Akteur setzt Wissen (eigenes wie extern verfügbares Wissen) nur dann ein, wenn dieses Wissen die Umsetzung seiner Interessen argumentativ stützt.

c) Der Einsatz des Fachwissen als sehr wirkungsvolle Strategie

Für die Verwaltung ist der Einsatz ihres Fachwissens eine extrem starke Strategie in Reformprozessen. Der Einsatz des Fachwissens ist eine in der politikwissenschaftlichen Literatur viel beschriebene Strategie von Verwaltungen. PETERS (1995) spricht von der „power of expertise“, ELLWEIN und HESSE (1992, S.316) sprechen von der „Macht der Verwaltung“, welche sich darin manifestiert, dass beispielsweise die Forstpolitik nicht aus den Beschlüssen der verantwortlichen Politiker hervorgehe, sondern maßgeblich durch die Verwaltung vorbereitet werde.

PETERS (1995) sieht im Fachwissen sogar die wichtigste Ressource der Verwaltung („the first and perhaps most important resource of the bureaucracy is information and expertise“(S.225)). Entsprechend der Bezeichnung des Fachwissens als *Ressource* sieht PETERS den Einsatz dieses Wissens in Form der Planung als wichtigste *Strategie* der Verwaltung an. (S.229).

Der strategische Einsatz des Fachwissens durch die Verwaltung unterscheidet sich vom formal vorgesehenen Einsatz des Fachwissens im alltäglichen Verwaltungshandeln. Während im letztgenannten Fall die Verwaltung aufgrund ihres Erfahrungsschatzes und der damit einhergehenden Routine ihre vorgegebenen Aufgaben erfüllt, verfolgt sie mit dem strategischen Einsatz ihres Fachwissens eigene informale Ziele.

Im Rahmen der Diskussion von Reformprozessen interessiert nun die Frage, inwiefern sich einer LFV speziell in einer Reformsituation Möglichkeiten bieten, ihr Fachwissen strategisch einzusetzen. Sie kann dies (a) teilweise in der Definition der Reformziele, (b) maßgeblich jedoch in der Definition der Reformmaßnahmen, also in der Erstellung eines Reformprogrammes tun.

(a) Hinsichtlich der Definition von **Reformzielen** wird sich die LFV mit den Vorgaben seitens der politischen Ebene konfrontiert sehen. Wie sich in den Fallstudien zeigte, besteht ein wesentliche Faktor darin, welches Ausmass die Reformsituation auch verwaltungsübergreifend hat: beschränkt sich die Reformsituation tatsächlich nur auf die LFV (so wie im ersten Teilprozess des Reformprozesses der LFV Rheinland-Pfalz von 1989 bis 1994), oder betrifft die Reformsituation alle Verwaltungen des Bundeslandes (wie im Falle der grossen Verwaltungsreform in Niedersachsen seit 1994, welche dadurch auch die LFV miteinbezog; oder auch wie im Falle des zweiten Teilprozesses der Reform der LFV Rheinland-Pfalz, in welchem das „Center“ Model für alle Fachverwaltungen eingeführt wurde)? Im ersten Falle einer auf die LFV selbst begrenzten Reformsituation ist das politische Interesse an der Reform mit grosser Wahrscheinlichkeit sehr viel geringer, schlicht weil die staatliche Forstwirtschaft aus landespolitischer Sicht kein Gewicht hat; allenfalls für kommunalpolitische Profilierungsversuche mag ein forstliches Thema erhalten (s. Experten-Interview mit Referent B.S. in Niedersachsen). Vielmehr entwickelt sich unter dieser Situation dann eine „forst-interne“ Reformdiskussion, in welcher die forstlich involvierten Akteure (LFV, Interessenverbände des privaten Waldbesitzes und der Berufsvertretungen) quasi unter sich, ohne landespolitische Interferenzen, die Reformziele aushandeln (siehe ersten Teilprozess in Rheinland-Pfalz). Insofern hat eine LFV angesichts einer begrenzten Reformsituation daher in der Definition der Ziele einen *Ausgestaltungsspielraum aufgrund eines geringen übergeordneten politischen Interesses*. Anders ist die Situation im Falle einer breit angelegten Verwaltungsreform auf landespolitischer Ebene; hier ist die LFV nur eine von vielen betroffenen Verwaltungen. Jedoch sind die politischen Vorgaben – da sie sich an alle Verwaltungen richten (Bsp.: Einsparquoute in Nds bzw. Center-Modell in RP) sehr unspezifisch. In diesem Falle hat eine LFV angesichts einer grossen allgemeinen Verwaltungsreform daher in der Definition der Ziele einen *Ausgestaltungsspielraum aufgrund politisch vorgegebenen unspezifischen Reformzielen* (Bsp. Bürgernähe). Ein sehr aussagekräftiges Beispiel zu dieserart Ausgestaltung von vorgegebenen Zielen durch die LFV liefert der Bericht „Untersuchungen und Vorschläge zur Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung“ vom Februar 1995. Hierin nennt die LFV vier Gründe für eine Reorganisation, wobei sie die landespolitische Vorgabe zur Verwaltungsreform als „äusseren Anlaß“ einstuft, wobei sie als wichtigsten Grund nicht „die von aussen kommenden Zwänge und Anstösse“, sondern das Selbstverständnis der LFV-Führung als Unternehmen sieht. Hier wird mit deutlichen Worten die Definition eigener Maßstäbe ausgedrückt.

(b) Viel stärker jedoch als in der Definition der Reformziele, welche ja zu mehr oder minder grossem Grad politisch vorgegeben werden, liegt die maßgebliche Möglichkeit zum strategischen Einsatz ihres Fachwissens für eine LFV in der Definition der **Reformmaßnahmen**, also in der Erstellung eines Reformprogrammes! Die grosse Domäne der LFV – wie jeder Verwaltung – ist die planerische Tätigkeit (LUHMANN, 1971, S.66), und so auch die Planung der eigenen Reform (Münchhausen-Paradox). In diesem Sinne weisen KROTT u. SOHNS (1999) darauf hin, dass die politische Ebene nicht die Möglichkeit hat, eine reformierte Forstverwaltung von Grund auf neu zu bauen; vielmehr muss sie in der bestehenden Verwaltungspraxis ansetzen. Die Forstverwaltung hat also einen ganz erheblichen *Ausgestaltungsspielraum von Reformmaßnahmen* aufgrund ihres Fachwissens.

Unabhängig davon, ob ihr die Reformziele vorgegeben werden oder sie sich diese selbst definiert, die Verwaltung ist immer maßgeblich an der Planung der zielführenden Maßnahmen beteiligt. Entweder sie erstellt das Konzept vollständig selbst (wie im Falle der Niedersächsischen LVF), oder andernfalls, im Falle eines fremderstellten Konzeptes, kommentiert sie das externe Konzept entsprechend (was im Falle der Forstverwaltungsreform RP zur Ablehnung des Brod-Gutachtens führte).

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Aspekt, dass es der Verwaltung überlassen bleibt, die Planung von *zielführenden* Reformmaßnahmen zu leisten. Dies bedeutet, dass die Verwaltung selbst das fachliche Problem entscheidet, durch welche Maßnahme ein bestimmtes Ziel erreicht werden kann. Selbst wenn schon das vorgegebene Reformziel nicht rational hergeleitet ist (z.B. die vorgegebene Einsparquote von 8% in Nds), so muss auch die seitens der Verwaltung vorgeschlagene Maßnahme zur Zielerreichung nicht rational begründet sein (z.B. die Halbierung der Forstämter-Zahl in Nds). Und welcher reformpolitisch involvierte Akteur könnte schon der Fachverwaltung hinsichtlich ihrer Position zu einer Sachfrage argumentativ widersprechen? Weder die politische Ebene noch die Interessenverbände verfügen über solches Fachwissen und damit solche argumentative Schlagkraft wie die Verwaltung. Allenfalls Angehörige der Verwaltung selbst können auf fachlicher Ebene kontern. Ein Beispiel hierfür ist der wiederholte Hinweis der gewerkschaftlich organisierten Forstleute (zumeist Revierbeamte des gehobenen Dienstes) in Nds, dass man unter Einsparung des Personals bei gleichzeitiger Beibehaltung aller Aufgabenfelder diese nicht mehr erfüllen könnte (jedoch fand die einhergehende Forderung nach einer Arbeitszeit-Bedarfsermittlung keine Berücksichtigung).

Die etwas plakative Frage, welcher Akteur der Fachverwaltung hinsichtlich ihrer Position zu einer Sachfrage argumentativ widersprechen könne, impliziert eine weitere wichtige Frage: gibt es in Reformprozessen externes Wissen, welches sich mit dem internen Verwaltungswissen messen kann? So wurde im Falle der Verwaltungsreform Rheinland-Pfalz im Zeitraum ab 1995 seitens der politischen Ebene ja verwaltungsexternes Wissen befragt (VMK, Speyer – die externen Stellen

waren: Verwaltungswissenschaft in RP. Mit Unterstützung durch politische Ebene. Hingegen gab es in Nds wenig bis keinen inhaltlichen Input in dieser Form seitens der Verwaltungswissenschaft. Die reformbegleitenden Gremien waren zu administrativen und koordinativen Zwecken etabliert).

Fachwissen spielt eine grosse Rolle. Auch wenn Vorgaben nicht rational – also gerade nicht aufgrund einer Einschätzung von Reformpotentialen, welche sich auf Fachwissen stützt – gestellt werden, bietet der strategische Einsatz des eigenen Fachwissens der LFV immer noch die Möglichkeit, Vorgaben der politischen Ebene entsprechend den eigenen Interessen zu modifizieren (Ausgestaltungsspielraum) bzw. total zu blockieren.

6.2.6 Strategie der Nutzung reformbegleitender Gremien

Im Verwaltungsreformprozess **Niedersachsen** wurden seitens der **niedersächsischen Landesregierung** die reformbegleitenden Gremien Kabinettsausschuss (Kab-A), Sachverständigenrat (SVR), Staatssekretär-Ausschuss (StS-A) und Arbeitskreis der Reformbeauftragten (AK-R) installiert. Der AK-R hatte die Funktion, Entscheidungsvorlagen für den StS-A vorzubereiten. Dieser wiederum hatte die Funktion, Empfehlungen abzugeben und reform-bezogene Entscheidungen des Kab-A vorzubereiten. Unterstützt wurde der Kab-A durch einen Sachverständigenrat.

Seitens der **niedersächsischen Landesforstverwaltung** wurden 2 Projektgruppen (P49, P02.05) und eine Arbeitsgruppe („AG Gemeinschaftsforstverwaltung“) eingerichtet. Funktion der P49 war es, ein Konzept zur Reorganisation zu entwickeln. Funktion der P02.05 war es, Modelle für die künftige Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes zu erstellen. Die AG Gemeinschaftsforstverwaltung hingegen entstand weniger aus planerischer Initiative der LFV selbst, sondern vielmehr als Reaktion auf den Vorstoß von Befürwortern der Gemeinschaftsforstverwaltung, denen es zeitweilig gelang, die Frage der Organisationsform zu thematisieren. Im weiteren Verlauf des Reformprozesses wurden ein Koordinierungsausschuss sowie 19 Arbeitskreise zur Planung und Begleitung der Funktionalreform eingerichtet.

Auch seitens der **Berufsverbände** GGLF (später IG BAU) und BDF konstituierten sich temporäre Arbeitskreise, um sich mit der Reform zu befassen. Seitens der Verbände des privaten Waldbesitzes hingegen wurden keine speziellen reformbegleitenden Gremien erfasst.

Im Reformprozess **Rheinland-Pfalz** ist hinsichtlich der Auflistung der reformpolitisch relevanten Gremien zwischen den beiden Teilprozessen der Forstverwaltungsreform zu differenzieren: Während es im ersten Teilprozess (dem auf die LFV beschränkten Teilprozess mit der Diskussion des Treuhand-Gutachtens als maßgeblichem Inhalt) keine speziellen reformpolitischen Gremien gab, waren im

zweiten landesweiten, fachverwaltungs-übergreifenden Reformprozess einige Gremien von Bedeutung:

Die Verwaltungsmodernisierungskommission: bereits im Dezember 1994 – also noch vor dem Ministerratsbeschuß zur Forstverwaltungsreform vom Juli '95 – erfolgt im Auftrag des Landes Rheinland-Pfalz die Einrichtung der Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz (**VMK**) als Koordinations- und Bündelungsstelle der Verwaltungs-modernisierung. Den VMK-Vorsitz führen der Chef der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei (Rüter) sowie Prof. Dr. Böhret von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Zur geschäftsmäßigen Bewältigung der Aufgaben der VMK wurde bei der Staatskanzlei eine **Geschäftsstelle** gebildet. Um vorhandenes Modernisierungs-Know-How besser zu nutzen, unterhält die Geschäftsstelle Kontakte zu den entsprechenden Stellen anderer Landesregierungen sowie zu der im Aufbau befindlichen „Wissenschaftlichen Dokumentations- und Transferstelle“ (WiDuT) beim Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seitens der Verwaltungen werden die VMK und ihre Geschäftsstelle von Modernisierungs-Beauftragten in den verschiedenen Ressorts und bei den Bezirksregierungen unterstützt.

Die Expertenkommission: in der Regierungserklärung des rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten vom 22.05.96 wurden konkrete Projekte zur Verwaltungsorganisation festgeschrieben. Besonders hervorzuheben ist dabei der Entschluß zur Auflösung der drei Bezirksregierungen des Landes. Hierdurch wurde die Option auf eine zukunftsorientierte Weiterentwicklung der Landesverwaltung geschaffen. Wegen der Komplexität dieses im bundesweiten Vergleich wohl einmaligen Vorhabens wurde hierfür eine eigene Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKO) berufen. Die EKO besteht aus Mitgliedern der Landesregierung und der Regierungsparteien, externen Experten sowie einem Vertreter der Bezirksregierungen und deren jeweiligen Personalratsvorsitzenden. Die EKO arbeitet aufgrund der zahlreichen Schnittstellen zu den allgemeinen Fragen der Verwaltungsmodernisierung unter dem „Dach“ der VMK. Sie soll ihre Vorschläge innerhalb von zwei Jahren vorlegen.

Als Ergebnis ihrer Beratungen werden von den reformbegleitenden Gremien VMK und EKO Vorschläge zu Reformmaßnahmen erarbeitet. In diesem Zusammenhang ist dringend zu beachten, dass sich die EKO nach eigener Aussage mit Fragen der Entwicklung einer neuen Organisationsstruktur befasst, wohingegen die Fragen der Aufgabenanalyse, Aufgabenkritik und des Aufgabenumbaus von der VMK erörtert werden.

Der Einsatz reformbegleitender Gremien als reformpolitische Strategie

Im Reformprozess einer Verwaltung besteht ein enger Zusammenhang zwischen den reformbegleitenden **Gremien** und zuvor diskutierten Strategie des Einsatzes von Fachwissen: die Gremien sind *der institutionelle Rahmen*, in welchem Wissen produziert, kommuniziert und verwertet wird.

Die Funktion von Gremien in Reformprozessen in der Theorie

Generell ist festzustellen, dass jede Verwaltungsreform-Situation offensichtlich zunächst eine Fülle neuer, zusätzlicher Ansätze *inhaltlicher Art* (Modellversuche, Modell-Ämter, Pilotprojekte) sowie neue Ansätze *institutioneller Art* (eben Gremien!: Projektgruppen, Arbeitsgruppen, Ausschüsse usw.) hervorbringt:

KÖNIG und BECK (1997, S.80-85) berichten über Ansätze einer „Neuen“ Verwaltung auf der Landesebene in den deutschen Bundesländern Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein:

- in **Baden-Württemberg** wurde Anfang der 90er Jahre eine „Regierungskommission Verwaltungsreform“ eingesetzt. Diese wiederum hat 1993 eine „Arbeitsgruppe Haushaltswirtschaft“ einberufen, welche einen Modellversuch zur dezentralen Budgetverantwortung in 12 Pilotämtern durchführte. Darüber hinaus beschreiben die Autoren für Baden-Württemberg „eine Tendenz“, für Teile der Landesverwaltung auch Ansätze eines umfassenden Qualitätsmanagements einzuführen. Ziel sei die flächendeckende Einrichtung von „Mitarbeiterzirkeln“, die durch interne, zu „Change Agents“ ausgebildete Moderatoren begleitet werden und die behördeninterne Innovationsprozesse in Form einer Selbstqualifikation initiieren sollen. Die Mitarbeiterzirkel sollen durch vier externe Beratungsfirmen unterstützt werden.
- In **Nordrhein-Westfalen** wurde bereits im August 1989 durch Beschluss der Landesregierung ein „Arbeitsstab Aufgabenkritik“ eingerichtet, der ausserhalb der Linienorganisation im Finanzministerium angesiedelt ist. Aufgabe dieses Arbeitsausschusses ist es, im Einvernehmen mit den zuständigen Fachressorts aufgabenkritische Organisationsuntersuchungen an externe Gutachter zu vergeben. Zudem wurde 1993 ein „Landtagsausschuß für Verwaltungsreform“ gebildet, der weiterreichende Zielsetzungen zur Einführung neuer Steuerungs- und Managementstrukturen in der Landesverwaltung entwickelte. Der Ausschuß wiederum bestellte zu seiner Unterstützung in 1994 eine Projektgruppe.
- In **Schleswig-Holstein** wurde im Herbst 1992 eine Projektgruppe „Modernisierung des öffentlichen Sektors“ eingesetzt. Die Projektgruppe wurde zunächst beim „Referat Denkfabrik“ in der Staatskanzlei und nach dessen Auflösung im neu geschaffenen Referat „Planung und Controlling“ angesiedelt. Die Projektgruppe hatte den Auftrag, ein Leitbild für einen modernen öffentlichen Sektor zu entwerfen und darüber hinaus in jedem Ressort mindestens ein Modellprojekt zu initiieren, dessen Ergebnisse auf andere Verwaltungsbereiche übertragbar sein sollten.

NASCHOLD und BOGUMIL (2000, S.154f) kommentieren den Entwicklungsstand der Verwaltungsmodernisierung auf verschiedenen Ebenen, indem sie die Modernisierung der Bundesverwaltung, der Landesverwaltung und der Kommunalverwaltung umreißen. Für die Ebene der Landesverwaltungen stellt BOGUMIL (S.156) fest, dass am fortgeschrittensten auf Landesebene die Flächenländer Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein sowie die drei Stadtstaaten gelten würden. Teilweise würden die Reformen seitens der jeweiligen Landtage durch Enquetekommissionen, Ausschüsse oder Regierungskommissionen begleitet, oder die Verwaltung richte Denkfabriken oder Stabsstellen ein. BOGUMIL nennt drei Strategien in der Vorgehensweise der Reformbegleitung (S.156): Das Vorgehen zunächst über Einzelprojekte mit abschließender systematischer oder freiwilliger Ausdehnung dominiere („Ölfleckstrategie“); als zweite Strategie ist der Einsatz von Pilotprojekten genannt und als dritte Strategie der flächendeckende Einsatz einzelner Instrumente, wie Aufgabenkritik.

Die kurze Darstellung der Vielfalt von Gremien, welche in Reformprozessen auf Landesebene involviert sind, soll zunächst nur der Veranschaulichung dienen, dass jede Reformsituation zunächst einmal dazu führt, dass neue Gremien (neben den bestehenden Verwaltungsstrukturen) einberufen werden, welche sich mit Innovation und Modernisierung befassen sollen. Die Initiierung von Reformen bedeutet zunächst einen zusätzlichen Aufwand. Kernpunkt der weiteren Diskussion von Reformprozessen in Forstverwaltungen ist die Erörterung des strategischen Einsatzes von Gremien als reformpolitische Strategie. Für welchen Akteur ist der Einsatz von reformbegleitenden Gremien eine wirkungsvolle Strategie?

Worin besteht die **Wirkung** der Nutzung reformbegleitender Gremien? Grundlegend kann ein reformbegleitendes Gremium zwei Funktionen erfüllen: ein Gremium kann als Planungsinstrument und/oder als Kontrollinstrument dienen. Als **Planungsinstrument** hat ein Gremium die Funktion, während der Phase der Programmentwicklung ein Konzept zu entwerfen. Ein wesentlicher Faktor hinsichtlich der Einflusses eines planerisch tätigen Gremiums ist, mit welcher Kompetenz das Gremium ausgestattet ist: ist vorgesehen, dass sich das Gremium mit der Planung von Reformzielen *und* Reformmaßnahmen gleichermaßen auseinandersetzt, oder soll das Gremium sich darauf beschränken, bei politisch vorgegebenen Zielen Maßnahmen zu entwickeln?

Als **Kontrollinstrument** kann ein Gremium die Funktion innehaben, entweder während der Phase der Programmentwicklung die in der Entstehung begriffenen Konzepte daraufhin zu prüfen, ob dessen Vorschläge mit politisch vorgegebenen Reformzielen konform gehen (siehe Kab-A und auch StS-A in Niedersachsen). Darüber hinaus kann ein kontrollierend tätiges Gremium auch nach dem formellen Beschluss von Reformmaßnahmen während der Implementationsphase die Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen kontrollieren. Ein kontrollierend tätiges Gremium hat einen stärker informierenden Charakter, wenig einen planerisch-entwickelnden Charakter.

Hinsichtlich der oben gestellten Frage nach der Wirksamkeit der Nutzung von reformbegleitenden Gremien als bewusste reformpolitische Strategie ergibt sich folgendes Bild: die Wirksamkeit des Einsatzes reformbegleitender Gremien hängt stark davon ab, mit welchen **Aufgaben und Kompetenzen** der Akteur das Gremium ausstattet. **Die Einberufung reformpolitischer Gremien ist eine wirkungsvolle Strategie für Akteure der politischen Ebene und der Verwaltung selbst.**

Für den Akteur **Landesregierung** ist die Etablierung von Gremien eine wirksame Strategie. Die politische Ebene hat die formale Kompetenz, Gremien einzuberufen (innerhalb der Verwaltung wie auch ausserhalb, z.B. Sachverständigenrat oder auch Expertengruppen, auch Consultants) und diese Gremien mit Kompetenzen auszustatten. Eine Hypothese lautet: es ist anzunehmen, dass seitens der politischen Ebene installierte Gremien vor allem *kontrollierende* Funktionen ausüben, da die politische Ebene die Domäne des Fachwissens der Verwaltung kennt und klug daran tut, sich nicht auf diesem Gebiet mit der Verwaltung messen zu wollen, sondern dass die Landesregierung vielmehr die Strategie verfolgt, Reformziele vorzugeben, dann seitens der Verwaltungen Vorschläge zu deren Erreichung (also Konzepte mit Maßnahmen) erarbeiten zu lassen und dann die vorgelegten Konzepte auf darin enthaltene Kongruenz mit den eigenen Zielen abprüft.

Für den Akteur **Landesforstverwaltung** ist der Einsatz reformbegleitender Gremien ebenfalls eine wirksame Strategie. Durch den politisch vorgegebenen Auftrag zur Reform-Arbeit hat die Verwaltung ohnehin die Verpflichtung zur Planung. Hierfür kann sie entsprechende planerisch tätige Gremien nutzen, um darin ihr zuvor diskutiertes Fachwissen effektiv einzusetzen, unter Berücksichtigung sowohl der formalen als auch ihrer informalen Ziele. Verwaltungsinterne Gremien unterstützen die verwaltungs-eigene „Hausmacht“. Die für die Dauer der Reformsituation etablierten Gremien bedeutet zu diesem Zwecke bereitgestelltes Personal und „brainpower“.

Hinsichtlich der inhaltlichen Planung und Umsetzung ist politische Ebene auf die Kooperation der Verwaltungen angewiesen. Die Verwaltung soll die konkrete Ausgestaltung leisten und Vorschläge zu den politisch vorgegebenen Issues entwerfen, über welche dann politisch entschieden wird. Dazu reicht es von politischer Seite, Reformdruck auszuüben. Selbst wenn der Reformdruck undifferenziert in Form von pauschalen Vorgaben erfolgt, müssen die Verwaltungen zunächst eine Resonanz zeigen.

Unter der Annahme, dass es der politischen Ebene primär wichtig ist, die Reformarbeit einzuleiten, zu kanalisieren und voranzutreiben, bekommt die Etablierung der reform-begleitenden Strukturen eine hohe Bedeutung für die politische Ebene. Die reform-begleitenden Gremien erfüllen die Funktion von Kontroll- und Entscheidungsorganen. Ihre Funktion ist weniger die detaillierte Planung als die Definition von Reformzielen und vor allem die Entscheidung über

die Konzepte aus den Verwaltungen. PETERS (1995, S.235 ff) nennt als Strategien der politischen Ebene die Etablierung entsprechender politikbegleitender Gremien („counterstaffs“), um eine Kontrolle zu gewährleisten.

Der Anspruch der politischen Ebene bedeutet für die Verwaltungen eine drohende Ressourcen-Minderung. Die politikwissenschaftliche Literatur (DOWNS, PETERS, a.A.o.) beschreibt, wie Verwaltungen sich hier verhalten (mit der Einrichtung eigener Gremien, ebenfalls mit der Behauptung des Machbaren bzw. Nichtmachbaren). Die politische Ebene weiß um diese potentiellen Strategien, welche die Verwaltungen zur Blockade des Reformanspruchs einsetzen können. Aus diesem Grund und auch, weil die politische Ebene die Größenordnung der Rationalisierungspotentiale in den Verwaltungen nicht kennt, ist z.B. die pauschale Vorgabe von 8% Personaleinsparung im Reformprozess Nds als Aufforderung an die Verwaltungen interpretieren, gegenüber dieser Forderung Stellung zu beziehen.

7 Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit Reformprozessen in Forstverwaltungen und focussiert hier auf den Teilprozess der Planung von Reformzielen und ziel-führenden Maßnahmen. Dieser Teilprozess umfasst die Phase der Reformpolitik-formulierung, an deren Ende das Reformprogramm als planerisches Herzstück eines Reformprozesses politisch beschlossen und dadurch normiert wird.

Basierend auf der politikwissenschaftlichen Akteurstheorie wird der Reform-prozess als politischer Prozess analysiert, der aufgrund seines redistributiven Charakters Ressourcen neu verteilt. Dadurch entstehen unter den Akteuren zwangsläufig Reformverlierer und Reformgewinner. Die zwei grundlegenden Hypothesen der Arbeit lauten, dass einerseits jedes **Reform-Element** neben der laut Modell *formal* angestrebten Wirkungsweise jedem Akteur auch *informale* Handlungsspielräume eröffnet, und dass andererseits jeder Akteur im Reform-prozess über **reformpolitische Strategien** verfügt, um die von ihm favorisierten Elemente zu fördern und möglichst bis zur Implementierung durchzusetzen.

Auf der theoretischen Basis der *behördenorientierten Politikfeldanalyse* werden im Rahmen zweier Fallstudien die Reformprozesse der Landesforstverwaltungen in Niedersachsen und in Rheinland-Pfalz analysiert. In Niedersachsen war die LFW von Beginn ihres forst-internen Prozesses an eingebunden in die seit Mitte 1994 parallel stattfindende allgemeine Verwaltungsreform aller Fachverwaltungen des Landes Niedersachsen. In Rheinland-Pfalz hingegen entwickelte sich bereits seit 1990 ein erster, forst-interner Reformprozess, der dann jedoch – just in einer Phase, in der forstverwaltungs-bezogene Maßnahmen konzeptioniert und politisch beschlossen waren – von einer zweiten, allgemeinen Reformwelle auf Landesebene überschattet wurde.

Ein Hauptergebnis der Fallstudien besteht in der Erkenntnis, dass Reformprozesse in Forstverwaltungen als Zeitfenster angesehen werden können, innerhalb denen Veränderung formell positiv belegt und erwünscht ist, informell aber weiterhin negativ belegt bleibt. Das Prinzip des Inkrementalismus ist auch in Reformsituationen wirksam.

Im Anschluss an die beiden Fallstudien werden zum einen innovative Elemente für staatliche Forstverwaltungen sowie zum andern reformpolitische Strategien diskutiert.

Als Reformelemente werden sechs innovative Elemente für staatliche Forstverwaltungen diskutiert, von denen die ersten drei laut NASCHOLD und BOGUMIL unter dem Sammelbegriff „*Ergebnisorientierte Verfahren*“ zusammenzufassen sind: eine stärkere **Produktorientierung** der Forstverwaltung hat das Ziel, mehr Transparenz über die angebotene Produktpalette herzustellen und hierdurch einen Begründungszwang auf politischer Ebene zu erzeugen, welche Produkte zu welchen Kosten die reformierte Forstverwaltung künftig anbieten soll. Eine **Trennrechnung** hat das Ziel, die Kosten von betrieblichen und hoheitlichen Produkten und Dienstleistungen getrennt darzustellen. Hierdurch kann der politischen Forderung nach vollständiger interner Eigenfinanzierung der Forstverwaltung in den beiden Produktparten Hoheit und Betrieb entgegengewirkt werden. Als zentrales innovatives Element dient ein modernes **Controlling-System** als Informations- und Planungsinstrument. Erst ein Controlling-System, das als Voraussetzung auf einen differenzierten Produktplan angewiesen ist, ermöglicht ein ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln.

Als weitere drei innovative Elemente werden das **Qualitätsmanagement** (TQM), die **Personalentwicklung** (PE) sowie die **Organisationsentwicklung** (OE) diskutiert. Laut DAMKOWSKI und PRECHT (1994) werden OE und PE zu den „*motivations- und strategieorientierten Ansätzen*“ zusammengefasst. Das TQM wird als ein „*kunden- und serviceorientierter Ansatz*“ beschrieben.

Abschliessend werden sechs reformpolitische Strategien zur Umsetzung von innovativen Reformelementen erörtert: so besteht auch in Reformsituationen, in denen grosse Veränderungen formal gefordert werden, eine **inkrementelle Reformdynamik**, die Veränderungen nur in kleinen Schritten vollzieht. Die bewusste Nutzung dieser inkrementellen Reformdynamik dient zur Verhinderung negativer Veränderungen. Herzstück des Planungsprozesses von Reformen ist das Reformprogramm. Jedes **Reformprogramm** beschreibt die formalen Ziele der Reform, beherbergt darüber hinaus aber auch eine **Eigendynamik**, die von den formal angestrebten Zielen wegführen können. Die Kenntnis und die Nutzung dieser Eigendynamik ist eine wichtige Strategie.

Weitere wichtige erörterte Strategien für die Forstverwaltung sind die Einbindung von **Bündnispartnern** in die eigenen Reformziele sowie das frühzeitige Sichtbarmachen von drohenden **Reformverlusten**. Eine seit jeher zentrale Strategie der Verwaltung ist die **Nutzung ihres** grossen **Fachwissens**, wobei für die spezielle Situation eines Reformprozesses zudem entscheidend ist, aus welchen Wissenspools die Innovationen stammen. Zudem ist die Etablierung reformbegleitender Gremien für die Dauer der Reformsituation eine weitere reformpolitische Strategie.

8 Literatur

ABEL, Heinz und **TEMME, Lars** : Konzeption und Einführung des neuen Steuerungsmodells in der Landesforstverwaltung. In: Schriftenreihe zur Verwaltungsmodernisierung „Voran“ Nr.4, 12/1996.

ADAMSCHEK, Bernd : Hoheitsverwaltung und/oder Dienstleistungsunternehmen? in: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

ATTESLANDER, Peter : Methoden der empirischen Sozialforschung. De Gruyter Verlag, 1995.

BANDEMER, S. von, BLANKE, B., NULLMEIER, F., WEWER, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

BERGER, Ulrike, und **BERNHARD-MEHLICH, Isolde** : Die Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie. In: KIESER, Alfred: Organisationstheorien. Kohlhammer Verlag, 1995.

BÖHRET, Carl : Gewollt ist noch nicht verwirklicht – Chancen und Hemmungen bei der Modernisierung von Landesverwaltungen. In: Verwaltungsrundschau Nr. 10, 1996.

BÖHRET, Carl : Verwaltungspolitik als Führungsauftrag. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

BÖHRET, Carl und **KONZENDORF, G.** : Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz. Speyerer Forschungsberichte 192, 1998.

BRABÄNDER, Horst Dieter : Einführung in das Rechnungswesen für Forststudenten. Institut für Forstökonomie, Abteilung Betriebswirtschaftslehre. 3. Auflage 1994.

BOGUMIL, Jörg : Modernisierung der Landesverwaltungen – Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven

BOGUMIL, Jörg : Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat.

DAMKOWSKI, Wulf, und **PRECHT, Claus** : Public Management. Neuere Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor. Kohlhammer Verlag, 1995.

DEHNHARD, Albrecht: Dimensionen staatlichen Handelns. Verlag J.C.B Mohr (Paul Siebeck). Tübingen, 1996.

DOWNS, Anthony: Inside Bureaucracy. Little, Brown and Company. Boston, 1967.

DOWNS, Anthony: The Issue-Attention Cycle and the political Economy of Improving our environment. In: Downs, Kneese, Ogden, Perloff: The political Economy of Environmental Control. University of California, Berkley 1972.

ELLWEIN, Thomas : Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Meyers Forum Nr. 22. BI Taschenbuchverlag, 1994.

FRIEDRICHS, Jürgen : Methoden empirischer Sozialforschung. Rowohlt Taschenbuch Verlag, 1973.

GIESEN, Thomas: Das Gemeinschaftsforstamt auf dem juristischen Prüfstand. Holz-Zentralblatt 2-3/ 1994.

HESSE, Joachim Jens, und **ELLWEIN, Thomas** : Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Westdeutscher Verlag, Opladen, 1992.

HILL, Wilhelm, **FEHLBAUM, Raymond**, und **ULRICH, Peter** : Organisationslehre, Band 1 + 2. UTB-Reihe, Verlag P.H. Berne. Stuttgart, Wien, 1994.

HOWLETT, Michael : Policy learning and policy change. Reconciling knowledge and interests in the policy process. Simon Fraser University, 1997.

JACOB, Jens : Die Lohnnebenkosten im Staatsforstbetrieb. AFZ/ Der Wald, 16/1992, S. 876ff.

JANN, Werner : Verwaltungswissenschaft und Managementlehre. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

JANN, Werner : Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

JANßEN, Gerd: Strukturreform der Landesforstverwaltung. In: AFZ/Der Wald 21, 1997.

KEDING, Wilhelm: Erfahrungen aus der Leitung und Mitwirkung in Arbeitsgruppen zur Verwaltungsreform in Niedersachsen. In: Krott, Max et al (Hg.): Europaforum Forstverwaltung 1998 „Reform der Staatsforstverwaltung“. IUFRO Arbeitsgruppe S.6.12-02. Bezugsquelle: Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz Göttingen, 1998.

KISSLING-NÄF, Ingrid, und ZIMMERMANN, Willi : New Public Management: Ein brauchbares Konzept für die Modernisierung von Forstverwaltungen? (Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen 11/96).

KLAGES, Helmut: Zwischenbilanz der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland. In: Verwaltung und Management, 3. Jg. (1997), Heft 3, S.132-139.

KLOSE, Franz und ORF, Siegfried: Forstrecht. Kommentar zum Waldrecht des Bundes und der Länder. Aschendorff Rechtsverlag Münster und Verlag Dr. Otto Schmidt Köln. 2., neubearbeitete Auflage 1998.

KÖNIG, Klaus und BECK, Joachim: Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997.

KROTT, Max: Öffentliche Verwaltung im Umweltschutz. Ergebnisse einer behördenorientierten Policy-Analyse am Beispiel Waldschutz. Braumüller. Wien 1990.

KROTT, Max et al.: Forstorganisationen im Leistungsvergleich. Entwicklungsalternativen für ThüringenForst. Thüringer Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt. Erfurt 1997.

KROTT, Max: Analyseansatz für die Reformpolitik der Staatsforstverwaltung. In: Krott, Max et al (Hg.): Europaforum Forstverwaltung 1998 „Reform der Staatsforstverwaltung“. IUFRO Arbeitsgruppe S.6.12-02. Bezugsquelle: Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte und Naturschutz Göttingen, 1998.

- KROTT, Max, und SOHNS, Verena:** Programm und Wirklichkeit der Reformen im Staatswald. Forstarchiv 70 / 1999, S.177-182.
- KROTT, Max:** Strategien der staatlichen Forstverwaltung. Praxiserfahrungen im europäischen Vergleich 1991-2000. EFI-Proceedings No.40, 2001.
- KROTT, Max:** Politikfeldanalyse Forstwirtschaft. Eine Einführung für Studium und Praxis. Parey Verlag 2001.
- LEONHARDT, HOFFMANN und GEYER :** Das Leitbild der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz. AFZ/Der Wald 06/1997, S.288 ff.
- LUHMANN, Niklas :** Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen. 4. Auflage 1994.
- MAYNTZ, Renate:** Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Juristischer Verlag C. F. Müller. Heidelberg, 1985.
- METZEN, Heinz :** Schlankheitskur für den Staat. Lean Management in der öffentlichen Verwaltung. Campus Verlag, 1994.
- MÖHRING, Bernhard :** Über ökonomische Kalküle für forstliche Nutzungsentscheidungen. Ein Beitrag zur Förderung des entscheidungsorientierten Ansatzes der forstlichen Betriebswirtschaftslehre. J.D. Sauerländer's Verlag, Frankfurt 1994.
- NASCHOLD, Frieder, und BOGUMIL, Jörg:** Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform. (aus der Reihe: Grundwissen Politik, Bd. 22). Leske + Budrich, 1998. ISBN: 3-8100-1934-8
- NASCHOLD, Frieder :** Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Edition Sigma Verlag, Berlin, 1993.
- PALM, Hermann :** Verwaltungsreform und Mitbestimmung. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.
- PATZELD, Werner:** Sozialwissenschaftliche Entscheidungslogik. R. Oldenbourg Verlag, München, Wien, 1986.
- PETERS, B. Guy :** The politics of bureaucracy. Fourth edition. University of Pittsburgh, Longman publishers USA, 1995.
- RIPKEN, Heiko:** Chancen und Hemmnisse einer zweistufigen Forstverwaltung. In: AFZ/Der Wald 21, 1997.

RIPKEN, Heiko: Kriterien zur Beurteilung der Entwicklung von Landesforstverwaltungen in Deutschland. In: Krott, Max et al (Hg.): Europaforum Forstverwaltung 1998 „Reform der Staatsforstverwaltung“. IUFRO Arbeitsgruppe S.6.12-02. Bezug: Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte u. Naturschutz, Göttingen.

SCHARPF, Fritz W. : Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Verlag Leske + Budrich, Opladen. 2000

SIEPMANN, Heinrich, und SIEPMANN, Ursula : Verwaltungsorganisation. Kohlhammer Verlag, Köln 1992.

SPEIDEL, G. : Forstliche Betriebswirtschaftslehre. Verlag Paul Parey. 2. Auflage 1984.

SPITZER, Malte : Produkte als Informationsträger. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

STÖBE, Sybille : Mitarbeiterbeteiligung. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

TEUTENBERG, Andrea, und KROTT, Max : Evaluation einer Personalentwicklungsmaßnahme in der Niedersächsischen Landesforstverwaltung. 2000.

THIEME, Werner (Hrsg.) : Veränderungen der Entscheidungsstrukturen in der öffentlichen Verwaltung. Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 14. Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1988.

THIEME, Werner : Voraussetzungen einer wirtschaftlichen Verwaltung. In: Verwaltung und Management Nr.2, 1995.

THOMAS, R.-P., und RIPKEN, J. : Vollkostenrechnung und FIS in der Thüringer Landesforstverwaltung. Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft, Thüringen 2001.

WEBER, Michael : Das Wachstum von Verwaltungsorganisationen. Formen, Ursachen und Grenzen. Westdeutscher Verlag, Opladen 1994.

WEWER, Göttrik : Zieldefinition in der Verwaltung. In: Bandemer, S. von, Blanke, B., Nullmeier, F., Wewer, G. (Hrsg.) : Handbuch zur Verwaltungsreform. Leske + Budrich, Opladen 1998.

WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne : Policy-Analyse. Campus Verlag. Frankfurt/New York 1987.

D O K U M E N T E

Hinzugezogene Dokumente in der Fallstudie Niedersachsen :

- (1) Kabinettsbeschluß der Niedersächsischen Landesregierung vom 12.07.1994
- (2) Untersuchungen und Vorschläge zu Verbesserung der Organisation der Niedersächsischen Landesforstverwaltung Februar 1995
- (3) Zwischenbericht der Projektgruppe 49 vom 15.08.95
- (4) Projektbericht 49 „Verbesserung der Organisation der Nds. Landesforstverwaltung“. Januar 1996.
- (5) Kabinettsvorlage des ML mit dem Beschlußvorschlag zur künftigen Organisation der LFV vom 25.06.96.

Hinzugezogene Dokumente in der Fallstudie Rheinland-Pfalz :

- (1) Gutachten der Mittelrheinischen Treuhand GmbH (Juli 1992)
- (2) Politische Eckpunkte zur Organisationsreform der LFV (September 1994)
- (3) Konzeption der LFV zur Organisationsreform (Juni 1995)
- (4) Ministerratsbeschluß zur Organisationsreform (Juli 1995)
- (5) Leitbild der LFV Rheinland-Pfalz (Ende 1997)

Im analytischen Teil hinzugezogen wurde :

- (1) Deutscher Forstwirtschaftsrat: Empfehlungen des DFWR zur Vereinheitlichung des Forstlichen Rechnungswesen (1998).
Im Internet auf der Homepage des DFWR:
www.dfwr.de/ausderarbeit/empfehlungen.htm

ANHANG

- Anhang 1 : Experten-Interviews in der Fallstudie Niedersachsen
- Anhang 2 : Experten-Interviews in der Fallstudie Rheinland-Pfalz
- Anhang 3 : Auszug aus dem Bericht „Personalkostenreduzierung“
(Niedersachsen)
- Anhang 4 : Funktionalreform der LFV Niedersachsen
- Anhang 5 : Funktionalreform / Aufträge der Arbeitsgruppen
- Anhang 6 : Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform
Niedersachsen
- Anhang 7 : Presseinformation vom 16.10.1997 (Niedersachsen)
- Anhang 8 : Presseinformation vom 21.10.1999 (Niedersachsen)
- Anhang 9 : Gremien der Verwaltungsreform in Niedersachsen
- Anhang 10 : Übersicht über das Gutachten der Mittelrheinischen
Treuhand GmbH vom 09.07.1992
- Anhang 11 : Mitglieder der Expertenkommission (EKO)
Rheinland-Pfalz
- Anhang 12 : Presseinformation vom 18.06.1999 (Rheinland-Pfalz)
- Anhang 13 : Daten zu Landtagswahlen

Anhang 1 :
Experten – Interviews im Rahmen der Fallstudie Niedersachsen

1. Führungs-Beamter der LFV in Abteilung 4 des ML
2. Führungs-Beamter der LFV in Abteilung 4 des ML

3. Führungs-Beamter der LFV in Abteilung 4 des ML
4. Führungs-Beamter der LFV in Abteilung 4 des ML
5. Führungs-Beamter der LFV in Abteilung 4 des ML
6. Mitarbeiter der LFV in Abteilung 4 des ML
7. Mitarbeiter der LFV in Abteilung 4 des ML

8. Vertreter eines Berufsverbandes
9. Vertreter eines Berufsverbandes
10. Vertreter eines Berufsverbandes

11. Vertreter des Privatwaldes

12. Vertreter der politischen Ebene
13. Vertreter der politischen Ebene
14. Vertreter der politischen Ebene
15. Vertreter der politischen Ebene

16. Vertreter der politischen Ebene

17. Vertreter der politischen Ebene
18. Vertreter der politischen Ebene
19. Vertreter der politischen Ebene

20. Vertreter der zentralen Koordination der Verwaltungsreform
21. Vertreter der zentralen Koordination der Verwaltungsreform

22. Forstbeamter u. Mitarbeiter in einer forstlichen Arbeitsgruppe
23. Forstbeamter u. Mitarbeiter in einer forstlichen Arbeitsgruppe
24. Forstwissenschaftler
25. Forstwissenschaftler

Anhang 2 :
Experten – Interviews im Rahmen der Fallstudie Rheinland-Pfalz

1. Führungs-Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
2. Führungs-Beamter der LFV Rheinland-Pfalz



3. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
4. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
5. Führungs-Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
6. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
7. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz

8. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz
9. Beamter der LFV Rheinland-Pfalz

10. Mitarbeiter der Geschäftsstelle der VMK
11. Vertreter des GStB
12. Vertreter eines Interessenverbandes des privaten Waldbesitzes

13. Referent des Finanzministeriums
14. Referentin des Innenministeriums
15. Referent der Staatskanzlei
16. Vertreter der Forstpolitikwissenschaft

Anhang 3 : Auszug aus dem Bericht „Personalkostenreduzierung“ (Niedersachsen)

 <p>Arbeitsgruppe Personalkostenreduzierung</p> <p>Schlußbericht (Juni 1996)</p>	 <p>Niedersächsisches Innenministerium</p>	<p>B. Personalabbau unter monetären Gesichtspunkten</p> <p>I. Personalkostenreduzierung und Stellenabbau</p> <p>1. Nachteile stellenplanbezogener Sparvorschläge</p> <p>Da das Land zur Zeit nicht über ein zentrales, edv-gestütztes Personalkostenmanagement verfügt,¹ mußten sich die bisherigen Sparvorschläge zwangsläufig auf einen Personalabbau durch Verringerung des Stellenbestands beschränken. Eine derartige Vorgehensweise ist nicht unproblematisch, weil Stellenreduzierungen – insbesondere in der Anfangsphase langfristig angelegter Sparaktionen – nicht unbedingt zu konkreten finanziellen Entlastungen des Landeshaushalts führen (müssen). Erfahrungsgemäß liegt der personalwirtschaftliche Auslastungsgrad von Stellenplänen nur zwischen 90 und 98 v.H., so daß stellenplanbezogene Personaleinsparungen zunächst lediglich seinen Auslastungsgrad, nicht aber das monetäre Einsparvolumen erhöhen. Die Erfahrungen der letzten Jahre belegen das. Unterstellt man beim Stellenplan eine Auslastung von 96 v.H.² per 31.12.1996, so hätte dies die Konsequenz, daß trotz des für die Folgejahre vorgeschlagenen Personalabbaus von 1670 Stellen per annum erst ab 1999 eine spürbare finanzielle Entlastung des Personalhaushalts möglich wäre.³</p>	<p>4. Aufgabenkritik</p> <p>Der Vorschlag der Arbeitsgruppe, durch eine umfassende, ressortübergreifende und politisch geleitete Aufgabenkritik den notwendigen Personalabbau zu kompensieren und Ansatzpunkte für das Substanzsparen herauszufinden, soll in einer weiteren Arbeitsgruppe umgesetzt werden, die ihre Tätigkeit nach Vorlage dieses Berichts aufnimmt und bis zum Jahresende ein Gesamtkonzept zum Abbau von Aufgaben innerhalb der Landesverwaltung sowie zur Vereinfachung der Aufgabenerledigung vorbereiten wird.</p>	<p>Im einzelnen:</p> <table border="0"> <tr> <td>Voraussichtlicher Stellenbestand am 31. 12. 1996:</td> <td style="text-align: right;">187 785</td> </tr> <tr> <td>davon 2 v.H.⁴</td> <td style="text-align: right;">3 756</td> </tr> <tr> <td>Einsparquote 1997 und 1998</td> <td style="text-align: right;"><u>3 340</u></td> </tr> <tr> <td>Saldo</td> <td style="text-align: right;"><u>416</u></td> </tr> </table> <p>Die vorstehende Überlegung zeigt, daß eine überwiegend stellenplanbezogene Betrachtungsweise nicht ausreicht, um kurzfristig konkrete Einsparungen im Personalhaushalt zu realisieren. Sie muß vielmehr durch monetäre Komponenten ergänzt werden.</p>	Voraussichtlicher Stellenbestand am 31. 12. 1996:	187 785	davon 2 v.H. ⁴	3 756	Einsparquote 1997 und 1998	<u>3 340</u>	Saldo	<u>416</u>
Voraussichtlicher Stellenbestand am 31. 12. 1996:	187 785											
davon 2 v.H. ⁴	3 756											
Einsparquote 1997 und 1998	<u>3 340</u>											
Saldo	<u>416</u>											

Vorschläge für ein Gesamtkonzept zur dauerhaften Senkung der Personalkosten in der Landesverwaltung

2. Einsparung von Stellen und Kosten

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, den notwendigen Stellenabbau mit ressortspezifischen finanziellen Einsparauflagen auf der Basis von Ist-Zahlen zu verbinden. Nur hierdurch kann sichergestellt werden, daß zumindestens mit Beginn der „zweiten Sparrunde“ ab 1997 Stellenreduzierungen auch in finanzieller Hinsicht erfolgswirksamer vollzogen werden können. Dies setzt voraus, daß bis zur Einführung eines zentralen Personalkostenmanagements, durch das die Personalkosten für jede Behörde pp. exakt ermittelt werden können, ressortbezogene Durchschnittskosten je Stelle als Bemessungsgrundlage für monetäre Einsparauflagen festzulegen sind. Der zur Zeit gebräuchliche Durchschnittssatz von 60 000,- DM kommt demgegenüber nicht in Betracht, weil er nicht mit den tatsächlichen Personalkosten der Ressorts übereinstimmt.

Auf der Basis der Ist-Kosten 1995 ergeben sich für die Ressorts in etwa folgende Durchschnittskosten:¹

StK	MI (ohne Polizei)	Polizei	MF (ohne Steuer)
79 300,-	64 900,-	61 800,-	87 300,-
Steuerverwaltung	MS ²	MWK ³	MK (ohne Lehrer)
55 800,-	70 400,-	80 000,-	76 400,-
Lehrer	MW	ML (ohne Forst)	Forstverwaltung
82 500,-	76 900,-	71 500,-	70 600,-
MJ	MU	MFrau ⁴	
66 800,-	72 800,-	92 200,-	

Die teilweise beachtlichen Abweichungen der Durchschnittskosten der Ressorts belegen im übrigen, daß in den klassischen Verwaltungszweigen mit hohem Beamtenanteil die bundesgesetzlich vorgeschriebenen Obergrenzen für Beförderungssämter (§ 26 BBesG) eine kostendämpfende Wirkung haben. Außerdem bestehen Anhaltspunkte dafür, daß neu etablierte Verwaltungsbereiche überproportional mit höherwertigen Stellen ausgestattet wurden. Schließlich ergibt sich ein (Personal)Kostengefälle zwischen der sog. Eingriffs- und Leistungsverwaltung⁵

Unter Berücksichtigung einer jährlichen Einsparquote von 1 670 Stellen müßten die Ressorts ihre Personalkosten wie folgt verringern:¹

StK	MI	MF	MS	MWK
0,32 Mio.	19,01 Mio.	8,37 Mio.	5,91 Mio.	20,4 Mio.
MK	MW	ML	MJ	MU ²
54,87 Mio.	2,07 Mio.	2,21 Mio.	8,8 Mio.	1,89 Mio.

Es ergibt sich somit ein monetäres Gesamteinsparvolumen im Personalhaushalt von jährlich rd. 123,85 Mio. DM. Dies entspricht einem durchschnittlichen Einsparvolumen je Stelle von rd. 74 200,- DM.

3. Projektion der monetären Sparziele bis zum Jahr 2020

Die bis zum Jahr 2020 zu realisierende Gesamteinsparung im Personalhaushalt beträgt nach dem Kostenstand 1995 ca. 2,97 Mrd. DM (74 200,- x 40 000). Dieser Betrag reicht rein rechnerisch aus, um den Anstieg der Versorgungskosten bei der Beamtenversorgung um 2,52 Mrd. DM und bei der Zusatzversorgung um 400 Mio. DM haushaltswirtschaftlich zu kompensieren und damit die Personalkosten auf ihrem gegenwärtigen Stand zu halten.

Anhang 4 :Funktionalreform der LFV Niedersachsen

Funktionalreform

Die per Erlaß vom 05.02.96 gebildeten Arbeitsgruppen

Referat 401

- AG 1 „Personal“ 12/96
- AG 2 „Kraftfahrzeugeinsatz, Reisekostenregelungen, Baumaßnahmen“ 04/97
- AG 3 „Haushaltsmittelbewirtschaftung“ 04/97
- AG 4 „Kassenwesen“ 04/97

Referat 402

- AG 5b „Organisation des Waldarbeitereinsatzes“ 09/97
- AG 6a „Maschinenbeschaffung und -einsatz“ 12/96
- AG 6b „Unternehmereinsatz“ 03/97
- AG 6c „Wegebau“ 11/96

Referat 403

- AG 7 „Waldökologie und Naturschutz“
- AG 8 „Umweltbildung und Waldinformation“ (Datum?)
- AG 9 „Betriebsregelung in den Landes- und Betreuungsförsten“ 02/97
- AG 10 „Hoheitliche Aufgaben nach F SaatG“ 10/96

Referat 404

- AG 11 „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ 12/96
- AG 12 „Forstbehördliche Aufgaben“ 11/96

Referat 406

- AG 13 „Jagdnutzungsvorschrift“

Referat 407

- AG 14 „Marketing von Rohholz“ 04/97
- AG 15 „Nebennutzungen“ 09/96
- AG 16 „Dienst- und Mietwohnungen“

Referat 408

- AG 17 „Controlling“ 10/96
- AG 18 „Arbeitsorganisation in der Revierförsterei und im Forstamtsbüro ..“ 09/97
- AG 19 „Verwaltung des Grundbesitzes“ 12/96
- AG 20 „Niedersächsisches Informationssystem“

Anhang 5 :Funktionalreform / Aufträge der Arbeitsgruppen

Arbeitsgruppen + Aufträge der Funktionalreform

AG 1 „Personal“ 12/96

Leitung: MR Steinhoff

Auftrag: Beschreibung mit direktem Bezug auf Pb49, Punkt 3.2.1 ff:

Erarbeitung von Vorschlägen, wie die Organisationsgrundsätze (laut Projektbericht Pkt. 3.2.1 ff) umgesetzt und den Mitarbeitern vermittelt werden können.

AG 2 „Kraftfahrzeugeinsatz, Reisekostenregelungen, Baumaßnahmen“ 04/97

Leitung: FOAR Schickedanz

Auftrag: Beschreibung mit Bezug auf Erlaß vom 05.02.96

und auf Pb49, Punkt 4.2.2 „übriges Rechnungs- und Vorschriftenwesen; Sonstiges“.

Die Vorschläge des Projektberichtes zu den Organisationsgrundsätzen Deregulierung, Delegation, Vereinfachung und Einsatz von Datenverarbeitung sind zu prüfen und ggf. zu ergänzen.

AG 3 „Haushaltsmittelbewirtschaftung“ 04/97

Leitung: FOAR Schickedanz

Auftrag: Beschreibung unter Bezug auf Erlaß vom 05.02.96 und auf Pb49, Punkt 4.2.2 „übriges Rechnungs- und Vorschriftenwesen; Forstliches Haushalts- und Rechnungswesen“.

AG 4 „Kassenwesen“ 04/97

Leitung: FOAR Schickedanz

Auftrag: Beschreibung unter Bezug auf Erlaß vom 05.02.96 und auf Pb49, Punkt 4.3 „Kassenwesen“.

AG 5b „Organisation des Waldarbeitereinsatzes“ 09/97

Leitung: MR Dr. Behrndt

Auftrag: Beschreibung unter Bezug auf Erlaß vom 05.02.96 und auf Pb49 - Punkt 5.2.1: „Delegation von Aufgaben auf Forstwirtschaftsmeister und Forstwirt“.

AG 6a „Maschinenbeschaffung und -einsatz“ 12/96

Leitung: FD Fritzsche

Auftrag: kein direkter Bezug auf Pb49

AG 6b „Unternehmereinsatz“ 03/97

Leitung: MR Dr. Behrndt

Auftrag: kein direkter Bezug auf Pb49

AG 6c „Wegebau“ 11/96

Leitung: FOR Geske

Auftrag: unmittelbarer Bezug auf Pb49, Punkt 4.4 „Verzicht auf Genehmigung imWegebau“

AG 8 „Umweltbildung und Waldinformation“ 04/97

Leitung: FOR Bode, NFPA

kein Bezug auf Pb49. Eigenständige Analyse. Die AG hat die Bereiche „Umweltbildung“ und „Waldinformation“ mit Hilfe der Portfolio-Analyse untersucht.

AG 9 „Betriebsregelung in den Landes- und Betreuungsförstern“ 02/97

Leitung: FD Hüsing, NFPA

Auftrag: Bezug auf Erlaß vom 5.2.96

AG 10 „Hoheitliche Aufgaben nach FSAatG“ 10/96

Leitung: FAR Crewell

Bezug auf Erlaß vom 05.02.96

AG 11 „Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes“ 12/96

Leitung: MR Keding

Auftrag: Bezug auf Erlaß vom 05.02.96.

Istanalyse der Aufgabenfelder Betreuung u. Förderung

Aufzeigen von Entwicklungs- und Rationalisierungsmöglichkeiten

AG 12 „Forstbehördliche Aufgaben“ 11/96

Leitung: FOR Geske

Auftrag: Bezug auf Pb49, Kap. 2.3.7: „Forstpolitik und Jagdhoheit“

AG 14 Marketing von Rohholz“ 04/97

Leitung: ?

Auftrag: kein Bezug auf Erlaß oder Pb49.

Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen mit dem Ziel, das finanzielle Ergebnis des Holzverkaufes zu verbessern. Fortschritte sind durch Einnahmeverbesserungen und Ausgabenverminderung zu erreichen.

AG 15 „Nebennutzungen“ 09/96

Leitung: Dr. Delorme

Auftrag: kein Bezug auf Erlaß oder Pb49.

Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen mit der Zielsetzung, eine Steigerung der Nebennutzungserträge herbeizuführen.

AG 17 „Controlling“ 10/96

Leitung: LMR Ripken

Bezug auf Erlaß vom 05.02.96 / Teilaufgaben:

- Gesamtbetriebliches Controlling
- Budgetierung
- Planungen und Kontrollen der Forsteinrichtung, der Forstämter und Revierförstereien
- Betriebsanalyse mit Hilfe von Kosten- und Leistungsrechnung sowie Kennzahlen
- Überprüfung der BR, soweit nicht fachliche Arbeitsgruppen zuständig sind.

AG 18 „Arbeitsorganisation in der Revierförsterei und im Forstamtsbüro ..“ 09/97

Leitung: FA Krahlsheer

Auftrag: kein Bezug auf Erlaß oder Pb49.

Erarbeitung von Vorschlägen zur Verbesserung der Arbeitsorganisation, der Kommunikation und der Büroausstattung.

AG 19 „Verwaltung des Grundbesitzes“ 12/96

Leitung: MR Dr. Lühge (ML, Ref.306)

ohne direkte Auftragsbeschreibung.

Folgende sechs Seiten:

**Anhang 6: Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform
Niedersachsen**

Im einzelnen:

Anhang **6a**: Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform,
Sachstand **04/95**

Anhang **6b**: Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform,
Sachstand **03/97**

Anhang **6c**: Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform,
Sachstand **11/97**

II. Neue Leitbildprojekte auf Anregung der Geschäftsstelle und des Sachverständigenrates

Handlungsfeld/Ziele	Projektbezeichnung	Priorität/Begründung	Sachstand	Zeitvorgabe	Handlungsbedarf
1. Personal 1.1 Motivation und Steigerung der Leistungsbeurteilung durch verbesserte Personalentwicklung 1.2 Motivation durch "Reformleistungsanreiz" u. ggf. Rahmenbedingung	Personalentwicklungsplanung, Koppelung von Organisations- und Personalentwicklung Konzeptentwicklung Reformdividende	hoch / Vereinbarung mit den Gewerkschaften, Bedarf bei Umstrukturierung v. Beh. hoch / Reformansätze, die über die Einsparvorgaben hinausgehen sonst nicht zu erwarten	Entwurf für h. D. (Verwaltungsdienst) im MI, generelle und individuelle PE noch zu entwickeln	Bedarf für von der Verwaltungsreform betroffene Behörden unverzüglich, sonst mittelfristig möglichst schnell, da aber wegen der Haushaltslage schwierig: 3 Monate?	Auftrag für Vorlage PI bis 06/1995 Auftrag für Vorlage PI bis 06/1995
2. Steuerung 2.2 Verbesserung der Voraussetzungen für alle Ziele durch Vergleiche (Wettbewerb)	Exemplarische Leistungsvergleiche (Benchmarking) bei ausgewählten Behörden (mit denkbaren Wettbewerbern / mit anderen Verwaltungen)	mittel / Grundlage für Steuerung und Reform an der richtigen Stelle	PI MS zum Bereich Drogenberatung und soziale Betriebe liegt vor, allgemeine Grundlagen zu entwickeln	Projekt im MS praktisch startbereit, allgemeiner Ansatz in 1-2 Monaten zu entwickeln	Auftrag für Vorlage PI bis 06/1995 (Finanzbedarf MS ca. 200.000,- DM noch nicht abgedeckt!)

III. Wichtige Einzelprojekte mit Leitbildbezug (weitere wichtige Einzelprojekte)

Handlungsfeld/Ziele	Projektbezeichnung	Priorität/Begründung	Sachstand	Zeitvorgabe	Handlungsbedarf
1. Personal 1.1 Motivation und Steigerung der Leistungsbeurteilung sowie ggf. Wirtschaftlichkeit durch Flexibilisierung	Teilzeitarbeit (PI MFr)	hoch / Nachholbedarf im Bereich Personal u. Gleichberechtigung	PI liegt neben weiteren vor, ist aufzubereiten u. die inhaltl., zeitl. u. finanziellen Rahmenbed. sind zu klären. Bereits Aktivitäten im MI	bei Aufbereitung der PI zu klären!	Vorliegende PI zur Beschlussfassung m. inhaltl. u. zeitl. Vorgaben zur 6. Gremienrunde (05/95)
1.2 Motivation und Steigerung der Leistungsbeurteilung sowie ggf. Wirtschaftlichkeit durch Anreize	Immaterielle Leistungsanreize	mittel / wesentlicher Beitrag zu Personal (Motivation)	PI zu entwickeln	mit PI zu klären!	PI zur Beschlussfassung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 06/1995

Handlungsfeld/Ziele	Projektbezeichnung	Priorität/Begründung	Sachstand	Zeitvorgabe	Handlungsbedarf
1.3 Motivation und Steigerung der Leistungsbe- reiterschaft sowie Rah- menbedingung	Reformbezogene Änderung des ö. DR (Koordinationsgruppe "Öf- fentliches Dienstrecht")	hoch / Grundlagen für fast alle Bereiche	Gruppe wird nach Kabi- nettsbeschluß einge- richtet, ohne weitere Vorgaben, Konstituie- rung 21.04.1995	zu entwickeln!	Inhaltl. u. zeitl. Vor- gaben bis 06/95
2. Steuerung 2.1 Voraussetzungen für alle Ziele	Reformbezogene Änderung des Haushaltsrechts (Koordinations- gruppe "Haushaltsrecht")	hoch / Grundlagen für fast alle Bereiche	* , Konstituierung steht direkt bevor	zu entwickeln!	Inhaltl. u. zeitl. Vor- gaben bis 06/95
2.2 Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und des Kostenbewußt- seins durch kosten- deckende Gebühren- sätze	Einrichtung eines Gebühren- managements (vorliegende Gebührentatbestände, -tabellen und -berechnungen noch nicht ausreichend bzw. nicht kosten- deckend)	mittel / Vor dem Hinter- grund der Haushaltslage ist die Kostendeckung 1. Gebot des Verwaltungs- handelns	PI zu entwickeln	mit PI zu klären!	PI zur Beschlußfas- sung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 06/1995
3. Organisation 3.1 Wirtschaftlichkeit	Zentrale Koordination des Per- sonen- und Materialtransportes (PI MU)	mittel / Signalwirkung für viele Behörden	PI liegt vor, ist aufzu- bereiten und die inhaltl., zeitl. und finanziellen Rahmen- bed. sind zu klären	bei Aufbereitung der PI zu klären!	PI zur Beschlußfas- sung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 06/1995
3.2 Verbesserung der Voraussetzungen für alle Ziele	Projektmanagement (PI Dr. Pie- per)	mittel / konkrete Verbes- serung der Ablauforgani- sation, Signalwirkung	PI und weitere liegen vor, sind aufzubereiten und die inhaltl., zeitl. und finanziellen Rah- menbed. zu klären	bei Aufbereitung der PI zu klären!	PI zur Beschlußfas- sung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 06/1995
3.3 Verbesserung der Voraussetzungen für alle Ziele, Beschleunigung	Neuorganisation Vorschlagswe- sen (PI 6/68)	mittel / Schnittstelle zu Qualitätszirkeln u. Lei- stungsanreizen	PI zu entwickeln, AK Reform u. StS-A zu beteiligen	Erfahrungen aus Schnittstellenproj. auszuwerten	PI zur Beschlußfas- sung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 12/1995

- 5 -

Niederösterreich - Innenministerium
- Geschäftsstelle Verwaltungsreform -

Handlungsfeld/Ziele	Projektbezeichnung	Priorität/Begründung	Sachstand	Zeitvorgabe	Handlungsbedarf
3.4 Verwirklichung aller Ziele	Modellversuch Neuorganisation Bezirksregierung (W.-E.)	hoch / Signalwirkung für andere Behörden, Muster für: "Selbstorganisation"	PI wird von BezReg WE alsbald vorgelegt, AK Reform u. SIS-A zu beteiligen	nach Eingang PI zu klären!	PI zur Beschlussfassung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben zur 6. Gremienrunde (05/95)
3.5 Verwirklichung aller Ziele	Umgestaltung der Forstverwaltung	mittel / Stärkung der Eigenverantwortung in der Ortsebene, ggf. Umwandlung in Wirtschaftsbetrieb	Gutachten und Vorschläge liegen vor. Untersuchung intern bereits angelaufen, "PI" zu entwickeln	mit "PI" zu klären!	"PI" zur Beschlussfassung mit inhaltl. u. zeitl. Vorgaben bis 06/1995

(PI = Projektidee)

Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform**Stand: 1.03.1997****Hinweise:**

Die Projekte und Maßnahmen sind gegliedert nach den federführenden Ressorts aufgeführt. Weiter ist angeben, welche Geschäftsbereiche/Behörden betroffen sind und welche Ergebnisse bis wann erreichbar sein werden. Die Konkretisierung der Ergebnisse insbesondere mit bezifferbaren Einsparungen ist in einigen Fällen - bedingt durch den Projektstand - noch nicht möglich.

Soweit in der Spalte "/ erreichbar bis" die Angabe "mittelfristig" lautet, wird hierunter ein Zeitraum von zwei bis vier Jahren verstanden. Soweit es "langfristig" heißt, ist bis zu 10 Jahren gemeint.

Grundlage ist die Anlage zur Antwort der Landesregierung auf die Große Anfrage der SPD-Landtagsfraktion vom 20.02./16.04.1996 (LT-Drs. Nrn. 13/1778 und 13/1905). Die Nummerierung wurde grundsätzlich beibehalten; aus diesem Grunde können sich ggf. Verweisungen auf neue oder andere Maßnahmen ergeben.

- 27 -

Maßnahme Kurzbezeichnung	Zielsetzung, Erläuterung, Beginn, ggf. Abschluß	Betroffene Geschäfts- reiche, Behörden	Ergebnisse a) Stellen / Personalmittel b) Sachmittel c) Sonstige Auswirkungen	/ erreichbar bis zu a) zu b) zu c)
ML - Nr. 1 Überprüfung staatliche Land- wirtschafts- agrарverwaltung (P 02)				
ML - Nr. 1.1 Agrarverwal- tung (P 02.01)	Aufgabenanalyse der Agrarverwaltung, Vermeidung von Doppelarbeit Kab.-Beschuß vom 12.07.94. Der 1995 fertiggestellte Projektbericht hat die Gremien der Verwaltungsreform durchlaufen. Die Abgrenzung staatl. Verwaltung/Landwirtschaftskammern soll im Wesentlichen beibehalten werden.	ML, Bez-Reg.'en, ÁfA, Landwirtschaftskammern, Kommunen	a) + b) - c) Straffung der Zuständigkeiten	a) - c) -
ML - Nr. 1.2 Verfahrens- beschleunigung in der Flurbe- reinigung (P 02.02)	Neue Steuerungsinstrumente, Abbau von Verfahrensstandards und Delegationsmöglichkeiten Kab.-Beschuß vom 12.07.94. Umsetzung der Delegationsvorschläge ist in Arbeit und soll in 1997 abgeschlossen werden	ML, Bez-Reg.'en, ÁfA	a) - c) noch nicht quantifizierbar	a) - c) -
ML - Nr. 1.3 Träger öffentlicher Belange (P 02.03)	Vermeidung von Doppelarbeit bei der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange. Klare Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Ämtern für Agrarverwaltung und den Landwirtschaftskammern Kab.-Beschuß vom 12.07.94 Die Abgrenzung ist durch ML-Erlaß vom 16.02.1996 geregelt worden.	ML, ÁfA, Landwirtschaftskammern	a) - c) nicht quantifizierbar, Verfahren wird durch Erlaß geregelt	a) - c) -
ML - Nr. 1.4 Reorganisation Domänen- und Moor- verwaltung (P 02.04)	Überprüfung der Organisationsstruktur der Domänen- und Moorverwaltung Straffung und Verschlanung bestehender Behörden. Projektbericht wurde in den Gremien der Verwaltungsreform behandelt. Die Verschlanung soll insbesondere durch eine Erhöhung der Delegationsgrenzen im Grundstücksverkehr erreicht werden. Z.Zt. werden noch die Schnittstellen zu den staatlichen Ämtern für Wasser und Abfall durch eine AG im MU unter Beteiligung ML untersucht.	ML, Bez-Reg.'en, Domänenämter, Moorverwaltung	a) Einsparungen von bis zu 5 Stellen b) + c) -	a) mittelfristig b) + c) -

- 28 -

Maßnahme Kurzbezeichnung	Zielsetzung, Erläuterung, Beginn, ggf. Abschluß	Betroffene Geschäfts- bereiche, Behörden	Ergebnisse a) Stellen / Personalmittel b) Sachmittel c) Sonstige Auswirkungen	/ erreichbar bis zu a) zu b) zu c)
ML - Nr. 2 Überprüfung der Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes (P 02.05)	Schnittstelle zwischen Landwirtschaftskammern und staatl. Verwaltung definieren, Synergieeffekte erreichen Kab.-Beschluß vom 12.07.94 Stärkung der Betreuung durch die Landwirtschaftskammern bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Betreuungssystems der Landesvorverwaltung (Rationalisierung, Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages). Kabinettsbeschluß vom 09.07.1996.	ML, Forstämter, Landwirtschaftskammern	a) u. b) Einsparung von bis zu 5 Mio DM durch Personaleinsparung und Einnahmeerhöhung c) vorübergehender Personaltransfer aus dem Einsparpotential der Landesforstverwaltung zu den Landwirtschaftskammern	a) - c) - a) mittel- bis langfristig b) ab 1997 c) mittelfristig
ML - Nr. 3 Verbesserung der Organisation der niedersächsischen Forstverwaltung (P 49)	Neuorganisation der Landesforstverwaltung durch umfassende Funktionalreform und praktische Erprobung der Instrumente eines Landesbetriebes nach § 26 LHO, Reduzierung der Zahl der Forstämter von 80 auf 45 bis 55, Reduzierung der Zahl der Revierförstereien, Zusammenfassung der Leitungsaufgaben im ML, Verwaltungsaufbau zweistufig für den Forstbetrieb, dreistufig für allgemeine Wald-, Forst- und Jagdangelegenheiten. Die Landesregierung hat einem mittel- bis langfristigen Rahmenkonzept des ML zur Umsetzung zugestimmt, die zum 01.10.1997 mit der Zweistufigkeit des Verwaltungsaufbaues und der Reduzierung der Zahl der Forstämter beginnt. Die Kabinettsbefassung ist für den 29.04.1997 vorgesehen.	ML, Bez.Reg.'en, Forstplanungsamt, Forstämter, Waldarbeitschule, Forstliche Versuchsanstalt	a) Einschätzung Projektgruppe: Abbau von 23 % der Personalstellen bei der Forstabteilung des ML und den Forstdezernaten der Bezirksregierungen (jährlich rd. 2 Mio. DM). Für den nachgeordneten Bereich ist der genaue Umfang noch nicht bezifferbar, Einsparung wird jedoch erheblich über 8 % liegen b) + c) -	a) - c) - a) u. b) mittel- bis langfristig c) -
ML - Nr. 4 Benchmarking und Controlling im Bereich Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchungen (P.55)	Erprobung von Benchmarking und Controlling mit dem Ziel der Kostenreduzierung auf der Basis einer Kosten- und Leistungsrechnung. Konzeptentwurf ist erstellt.	LUA Braunschweig u. Oldenburg, BedUA Lüneburg	a) + b) noch nicht quantifizierbar c) - a) + b) + c) noch nicht quantifizierbar	a) - c) -
ML - Nr. 5 Kosten- und Leistungsrechnung im Landgestüt Celle (P 50)	Konzepterstellung für eine Kosten- und Leistungsrechnung/Controlling, dabei auch Prüfung Betriebsform nach § 26 LHO Der Bericht über die Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente liegt seit Dezember 1996 vor. Eine Umsetzung wird unter Kostengesichtspunkten geprüft.	ML, Landgestüt Celle	a) + b) noch nicht quantifizierbar c) siehe oben zu ML Nr. 11.	a) + b) mittel- bis langfristig c) lfd. Prozeß

Niedersächsisches Innenministerium
-13.4-01472/301 -

Beiblatt
zur Gesamtliste

Projekte und Maßnahmen der Verwaltungsreform
Stand: 15.11.1997;

hier: **Auffistung der 88 abgeschlossenen Projekte und Vorhaben**
(einschl. solcher, bei denen die Organisationentscheidung o. ä. getroffen ist)

ML - Nr. 1	Überprüfung staatliche Landwirtschaftsagrarverwaltung (P 02)
ML - Nr. 1.1	Agrarverwaltung (P 02.01) (Aufgabenanalyse der Agrarverwaltung, Vermeidung von Doppelarbeit)
ML - Nr. 1.2	Verfahrensbeschleunigung in der Flurbereinigung (P 02.02)
ML - Nr. 1.3	Träger öffentlicher Belange (Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Ämtern für Agrarverwaltung und den Landwirtschaftskammern, P 02.03)
ML - Nr. 1.4	Reorganisation Domänen- und Moorverwaltung (P 02.04)
ML - Nr. 2	Überprüfung der Betreuung des Körperschafts- und Genossenschaftswaldes (P 02.05)
ML - Nr. 3	Verbesserung der Organisation der niedersächsischen Forstverwaltung (P 49)

- 46 -

Maßnahme Kurzbezeichnung	Zielsetzung, Erläuterung, Beginn, ggf. Abschluß	Betroffene Geschäfts- bereiche, Behörden	Ergebnisse a) Stellen / Personalmittel b) Sachmittel c) Sonstige Auswirkungen	/ erreichbar bis zu a) zu b) zu c)
ML - Nr. 2 Überprüfung der Betreuung des Körper- schafts- und Genossen- schaftswaldes (P 02.05)	Schnittstelle zwischen Landwirtschaftskammern und staatl. Verwaltung definieren, Synergieeffekte erreichen. Kab.-Beschluß vom 12.07.94 Stärkung der Betreuung durch die Landwirtschaftskammern bei gleichzeitiger Weiterentwicklung des Betreuungssystems der Landesforstverwaltung (Rationalisierung, Neustrukturierung des Forstbesoldungsbeitrages). Kabinettsbeschluß vom 09.07.1996 Rechtsgrundlagen für die Erhöhung des Forstbesoldungsbeitrages wurden erlassen. - Projekt abgeschlossen -	ML, Forst- ämter, Landwirt- schaftskam- mern	a) u. b) Einsparung von bis zu 5 Mio DM durch Personaleinsparung und Einnahmeerhöhung c) Personaltransfer aus dem Einsparpotential der Landesforstverwaltung zu den Landwirtschaftskammern	a) - c) - a) mittel- bis langfristig b) ab 1997 c) mittelfristig
ML - Nr. 3 Verbesserung der Organisati- on der nieder- sächsischen Forstverwal- tung (P 49)	Neuorganisation der Landesforstverwaltung durch umfassende Funktionalreform und praktische Erprobung der Instrumente eines Landesbetriebes nach § 26 LHO, Reduzierung der Zahl der Forstämter von 80 auf 45 bis 55, Reduzierung der Zahl der Revierförstereien, Zusammenfassung der Leitungsaufgaben im ML, Verwaltungsaufbau zweistufig für den Forstbetrieb, dreistufig für allgemeine Wald-, Forst- und Jagdanlagen. Die Landesregierung hat einem mittel- bis langfristigen Rahmenkonzept des ML zur Umsetzung zugestimmt, die zum 01.10.1997 mit der Zweistufigkeit des Verwaltungsaufbaues und der Reduzierung der Zahl der Forstämter beginnt. Organisationsentscheidung getroffen (Kab.Beschluß vom 29.04.1997)	ML, Bez- Reg.'en, Forst- planungs- amt, Forst- ämter, Waldarbeits- schule, Forstliche Versuchs- anstalt	a) Einschätzung Projektgruppe: Abbau von 23 % der Personalstellen bei der Forstabteilung des ML und den Forstdezernaten der Bezirksregierungen (jährlich rd. 2 Mio. DM). Für den nachgeordneten Bereich ist der genaue Umfang noch nicht bezifferbar, Einsparung wird jedoch erheblich über 8 % liegen b) + c) -	a) - c) - a) u. b) mittel- bis langfristig c) -

Anhang 7

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten, Postfach 2 43, 30002 Hannover



Niedersächsisches Ministerium
für Ernährung, Landwirtschaft
und Forsten
Referat für Öffentlichkeitsarbeit

Presseinformation

114
Nummer/Datum 16.10.1997

Reform der Landesforstverwaltung - der erste große Schritt ist getan

Landwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke gab Startsignal in Springe

Am 1. Oktober 1997, dem Beginn des Forstwirtschaftsjahres 1998, haben 40 neu eingerichtete „Niedersächsische Forstämter“ die Arbeit aufgenommen. Sie sind Nachfolger von bisher 70 „Staatlichen Forstämtern“. Auch diese Namensänderung vermittelt das Reformziel: mehr Bürgernähe, weniger Staat.

In einer Dienstbesprechung im Jagdschloß Springe verpflichteten Landwirtschaftsminister Karl-Heinz Funke und der Leiter der Landesforstverwaltung, Ministerialdirigent Gerd Janßen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Führungsmannschaft auf ihre neuen Ämter. Minister Funke sprach von der einschneidendsten Strukturveränderung der Niedersächsischen Landesforstverwaltung, die jemals beschlossen wurde. Der Minister anerkannte besonders, daß die Landesforstverwaltung nicht auf externe Beratungsfirmen angewiesen war, sondern ihre Organisations- und Funktionalreform mutig und grundlegend von innen heraus gestaltet hat. Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter waren an dem Meinungsbildungsprozeß beteiligt. Minister Funke dankte den Mitgliedern der Projektgruppe, die sich aus allen Dienststellen der Landesforstverwaltung zusammensetzte, daß sie - unabhängig von der möglichen eigenen Betroffenheit - einen so weitreichenden und fundierten Organisationsvorschlag vorgelegt haben. Dieser hat ohne Änderungen alle Stufen und Gremien der Verwaltungsreform durchlaufen und wurde vom Landeskabinett bestätigt. Damit werde nach seiner Ansicht sichergestellt, daß die Strukturreform koordiniert mit der ebenfalls angelaufenen Funktionalreform und den Personalentwicklungsmaßnahmen vorgenommen wird.

Parallel zur Einrichtung der neuen Forstämter sind in den Bezirksregierungen die jeweils zwei Forstbetriebsdezernate aufgelöst worden. Deren Aufgaben werden künftig an die

neuen Forstämter delegiert oder von der Forstabteilung des Niedersächsischen Landwirtschaftsministeriums wahrgenommen. Niedersachsen ist damit das erste Flächenland, das im Forstbetrieb auf eine Hierarchiestufe verzichtet. In den Bezirksregierungen verbleibt ein Dezernat „Wald, Forstwirtschaft und Jagd“, das im hoheitlichen Bereich für die Aufgaben der oberen Forst- und Jagdbehörde zuständig ist. Darüber hinaus widmen sich die Walddezernate der Interessenvertretung für Wald und Jagd sowie der Umweltbildung.

Mit der Umsetzung der ersten Reformstufe wurden 400 Personalentscheidungen getroffen mit der zwangsläufigen Folge, daß viele Forstbedienstete versetzt oder mit anderen Aufgaben betraut wurden. Insgesamt sieht das Konzept eine 20 %ige Personaleinsparung vor, die sozialverträglich aber zügig umgesetzt werden wird. 213 Stellen für Beamte und Angestellte werden eingespart, mit rd. 25 % im übergeordneten Bereich anteilig mehr als an der Basis in den Forstämtern und Revierförstereien.

In einem zweiten Schritt wird 1998 die innere Struktur der Forstämter, die Neugliederung der Revierförstereien und die Einrichtung von Funktionsstellen (z. B. für Waldökologie und Waldnaturschutz sowie Information der Öffentlichkeit und Umweltbildung) konzipiert. Die Umsetzung soll am 01.10.1998 beginnen und in den Folgejahren schrittweise fortgesetzt werden.

Die Strukturreform wird 2001 abgeschlossen mit einer Neueinteilung der Forstämter im Harz, die zuletzt 1994 infolge der Nationalparkgründung organisiert wurden.

Die Strukturreform wird begleitet von einer durchgreifenden Funktionalreform und Maßnahmen zur Personalentwicklung. Verwaltungsabläufe werden vereinfacht, Aufgaben und Verantwortung weitgehend delegiert. „Mehr Eigenständigkeit und Selbststeuerung, Führen durch Zielvereinbarung sind Kern der Funktionalreform“, betonte der Landesforstchef Gerd Janßen.

Minister Funke entließ die Führungsmannschaft mit der Aufforderung, maßgeblich mitzuwirken, die neuen Ufer zu erreichen und das Leitbild der Landesforstverwaltung zu verwirklichen, nämlich das für Waldökologie und Forstökonomie kompetente Forstunternehmen in Niedersachsen zu sein.

Anhang 8

Staatskanzlei
21.10.99



Aktuelle Informationen

Niedersächsische Landesregierung beschließt Abbau von 5.500 Stellen Glogowski: "Sparen, wo es möglich ist, um handeln zu können, wo es nötig ist."

In ihrer heutigen Sitzung hat die Landesregierung ein Konzept beschlossen, mit dem in dieser Legislaturperiode 5.527 Stellen entbehrlich werden. Das in der Regierungs-erklärung vom 28. Oktober 1998 gesetzte Ziel von 5.000 abzubauenen Stellen wird damit deutlich überschritten. Der Abbau erfolgt ohne Kürzungen in der Unterrichts-versorgung, in der Wissenschaft und Forschung, der Inneren Sicherheit und dem Strafvollzug betonte Ministerpräsident Glogowski.

Glogowski: "Wir sparen Stellen, wo es möglich ist, um handeln zu können, wo es nö-tig ist. Wir streichen nicht mit Rasenmähermethoden, sondern optimieren punkt-genau an den Stellen, wo durch verbesserte Organisation oder Aufgabenrückgang zukünftig Personal reduziert werden kann. Bestes Beispiel hierfür ist die Landessozialverwaltung, deren Bestand dadurch gesichert ist."

Der Beauftragte für Staatsmodernisierung und das Finanzministerium haben dazu in einem bisher bundesweit einmaligen Verfahren, über Zielvereinbarungen mit den Ressorts, freierwerbende Ressourcen identifiziert und zur Einsparung vereinbart.

Glogowski "Es bleibt bei meinem Versprechen, auf betriebsbedingte Kündigungen zu verzichten". Soweit Personal entbehrlich werde, werde es Zug um Zug bis zum sozi-alverträglichen Abbau in andere Bereiche der öffentlichen Verwaltung mit Bedarf vermittelt. Deshalb kann auch ein Großteil des erwarteten Einspareffektes von über 300 Millionen DM erst nach und nach verwirklicht werden. Zusammen mit den in der vorigen Legislaturperiode abgebauten 7 072 Stellen, beträgt die dauerhafte finan-zielle Entlastung aus Personalkosten und personengebundenen Sachkosten ca. 935 Millionen DM. Gleichzeitig investiert das Land ca. 140 Millionen Mark bis zum Jahr 2003 in die Modernisierung der Verwaltung, beispielsweise in die Einrichtung eines elektronischen Grundbuchs.

Zu den Einzelheiten wird auf die Anlage verwiesen.

Anlage:
Anlage zur Pressemitteilung

Zielvereinbarungen
Stellenabbau bis 2003

Staatskanzlei
12
Innenministerium
1.079
Finanzministerium
1.097
Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales
587
Ministerium für Wissenschaft und Kultur
102
Kultusministerium
110
Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr
495
Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
247
Ministerium der Justiz und für Europaangelegenheiten
473
Umweltministerium
245

4.447 Stellen (Zwischensumme)

Anhang 9

GREMIEN DER VERWALTUNGSREFORM IN NIEDERSACHSEN

Kabinettsausschuß Kab-A

(Vorsitz Innenminister; angehörnd Finanzminister, Leiter der StK)



Sachverständigenrat SVR
(Kuratorium)

Staatssekretärausschuß StS-A

(Vorsitz StS MI; angehörnd StS MF, AbteilungsleiterIn StK)

Arbeitskreis der Reformbeauftragten AK-R

----- *Schnittstelle allg. Reform - Forstverwaltungsreform* -----

im **ML**: Koordinierungsgruppe
Lenkungsgruppe

in **Abt.4**: Projektgruppe 49 (Ripken)
(LFV) Projektgruppe 02.05 (Keding)
Arbeitsgruppe „Gemeinschaftsforstverwaltung“ (Keding)

Funktionalreform (*ab Sept. '96*)
- Koordinierungsausschuß Forst
- 19 Arbeitskreise

(E. Meskauskas, 1999)

Anhang 10

Übersicht über das Gutachten „**Untersuchung der Effizienz und Wirtschaftlichkeit der Organisation und Struktur der Landesforstverwaltung Rheinland-Pfalz**“, in Auftrag gegeben von der Landesregierung Rheinland-Pfalz, verwaltungsextern erstellt durch die Mittelrheinische Treuhand GmbH und fertiggestellt am 09.07.1992.

1. Vorwort
2. Inhaltsverzeichnis
3. Abkürzungsverzeichnis

I . Allgemeiner Teil

4. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse
5. Auftrag und Auftragsdurchführung
6. Der Forst als Untersuchungsobjekt

II . Analyse

7. Feststellung und Beurteilung des Ist-Zustandes mit festgestellten Abweichungen zum Soll-Zustand
8. Analyse des Betriebsergebnisses aus der wirtschaftlichen Tätigkeit der LFV
9. Hoheits- und Betriebsverwaltung
10. Die Institution von zwei Forstämtern am selben Ort
11. Einsatz von Forstwirtschaftsmeistern und/oder Forstwirten zur Entlastung des Revierleiters
12. Privatisierung im Forst
13. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kurzbefragung an den 6 zu untersuchenden Forstämtern sowie den 31 Nachbarforstämtern
14. Zusammenfassung der Ergebnisse der Waldarbeiterbefragung an den 6 zu untersuchenden Forstämtern

III. Konzeption

15. Der Forst als Unternehmen
16. Organisationsformen für das Forstunternehmen
17. Rechtsformen für das Forstunternehmen
18. Personalbedarf
19. Umsetzung der Konzeption
20. Kosten und Finanzierung der Konzeption
21. Zusammenfassendes Ergebnis

Anlagen

- Anlage 3: Rechtsform für das Forstunternehmen - Landesebene
Anlage 4: Rechtsform für das Forstunternehmen - Gemeindeebene
Anlage 5: Konzeption für eine Neuorganisation der LFV Rheinland-Pfalz

(Quelle: Treuhand-Gutachten)

Anhang 11

Mitglieder der Expertenkommission zur Neuorganisation der Landesverwaltung (EKO)

Der EKO gehörten die folgenden 16 Mitglieder an:

Univ.-Prof. Dr. Carl Böhret	Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Hans-Hermann Dieckvoß	Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht a.D.
Staatssekretär Günter Helmut Eymael	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau
Hans-Joachim Fuchs ¹⁾	Vorsitzender des Personalrates der Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz
Staatssekretär Harald Glahn	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Weiterbildung
Wilhelm Herm ^{*)}	Bezirksregierung Koblenz
Dr. Winfried Hirschberger	Landrat im Landkreis Kusel
Dr. Axel G. Koetz	Geschäftsführender Partner der Kien- baum Unternehmensberatung GmbH
Ursula Krieg ^{*)}	Vorsitzende des Personalrates der Bezirksregierung Koblenz
Herbert Mertin, MdL	Rechtsanwalt
Hermann Josef Momper ^{*)}	Vorsitzender des Personalrates der Bezirksregierung Trier
Dieter Muscheid, MdL	Richter am Landgericht a.D.
Staatssekretär Klaus Rüter	Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Staatssekretär Dr. Ernst Theilen	Ministerium des Innern und für Sport
Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weber	Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung (WHU)
Elke Weber-Braun	Geschäftsführende Gesellschafterin der Arthur Andersen GmbH

Frau Ursula Krieg schied im Frühjahr 1997 als Mitglied der EKO aus, als Nachfolger wurde im Juni 1997 Herr Arno Audehm, derzeitiger Vorsitzender des Personalrates der Bezirksregierung Koblenz, berufen.

Anhang 12

Mainz, 18.06.99

Ministerium für Umwelt und Forsten

Landeswaldgesetz

Gesetzesentwurf verabschiedet - Eigenverantwortung gestärkt

Der Ministerrat hat den Entwurf für ein neues Landeswaldgesetz verabschiedet. Dazu war erstmals in der Bundesrepublik ein Gesetzesvorhaben zuvor einer Gesetzesfolgenabschätzung unterzogen worden, die gemeinsam mit der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer durchgeführt wurde.

Das bisherige Landesforstgesetz stammt in seinen Grundzügen noch aus dem Jahr 1950 und setzt sehr stark auf eine umfangreiche staatliche Lenkung. Im neuen Gesetzesentwurf dagegen steht eine stärkere Eigenverantwortung der Waldbesitzer und der Waldnutzer im Vordergrund.

Das neue Landeswaldgesetz unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von dem geltenden Landesforstgesetz. Im Kern des neuen Gesetzes steht vor dem Hintergrund der Nachhaltigkeit eine ökonomisch leistungsfähige Waldwirtschaft, eine finanzielle Entlastung der kommunalen Forstbetriebe, die ökologische Waldentwicklung und eine stärkere Eigenverantwortung der Waldbesitzer und Waldnutzer wie Spaziergänger, Radfahrer oder Reiter.

Das neue Waldrecht leiste dabei auch den geänderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Folge. Darüber hinaus werde das neue Recht künftig auch den gestiegenen Anforderungen an den Wald im Bereich Umweltschutz und Naherholung verstärkt Rechnung tragen. Dies gelte insbesondere mit Blick auf das veränderte Freizeitverhalten und die höhere Mobilität der Bürgerinnen und Bürger. Das Land habe sich dabei inhaltlich an den Grundsätzen der Umweltkonferenz in Rio 1992 sowie der Folgekonferenzen in Helsinki und Lissabon orientiert.

Für Forstministerin Klaudia Martini ist das neue Landeswaldgesetz ein wichtiger Meilenstein in der Geschichte der rheinland-pfälzischen Forstverwaltung, der auch für die Zukunft erfolgreiche Waldwirtschaft in allen Besitzarten gewährleisten wird. In Rheinland-Pfalz sind rund 40 Prozent der Landesfläche bewaldet. Davon sind 50 Prozent Kommunalwald und zu je 25 Prozent Staatswald oder Privatwald.

"Dieser moderne Gesetzesentwurf verbindet die Forderungen nach mehr Eigenverantwortung der Bürger mit der Forderung nach einem schlanken Staat, das heißt nach staatlicher Beschränkung auf die unentbehrlichen Funktionen. Dies betrifft besonders den Bereich des Kommunalwaldes, der zudem durch das neue Gesetz noch eine finanzielle Entlastung erfährt", so Martini.

Anhang 13

RHEINLAND-PFALZ : Landtagswahlen

Partei	1996		1991	
	Prozent	Mandate	Prozent	Mandate
SPD	39,8 %	43	44,8 %	47
CDU	38,7 %	41	38,7 %	40
FDP	8,9 %	10	6,9 %	7
B90/Grüne	6,9 %	7	6,5 %	7
Sonstige	5,7 %	-	3,1 %	-
Gesamt	100 %	101	100 %	101
Wahl- beteiligung	70,8 %		73,9 %	

Quelle: http://www.fh-augsburg.de/~steidle/politdat/basis/w_rp.htm

Statistische Daten

Bundesland :	Rheinland - Pfalz		
Hauptstadt :	Mainz		
Einwohner :	3,9 Mio	≈ Rang 7	Anteil : 4,8 %
Fläche :	19.846 km ²	≈ Rang 9	Anteil : 5,6 %
Einwohnerdichte :	197 EW/km ²	≈ Rang 9	Verhältnis: 86 %
Bundesratssitze :	4 Sitze		
Regierende Parteien :	SPD, FDP		
Ministerpräsident :	Kurt Beck	(SPD)	
Landtagswahl am:	24.März 96		
Dauer Legislaturperiode :	5 Jahre		

Quelle: <http://www.fh-augsburg.de/~steidle/politdat/basis/rp.htm>

NIEDERSACHSEN**Landtagswahlen Niedersachsen :**

Partei	1998		1994		1990	
	Prozent	Mandate	Prozent	Mandate	Prozent	Mandate
SPD	47,9 %	83	44,3 %	81	44,2 %	71
CDU	35,9 %	62	36,4 %	67	42,0 %	67
B90/Grüne	7,0 %	12	7,4 %	13	5,5 %	8
FDP	4,9 %	-	4,4 %	-	6,0 %	9
Rep	2,8 %	-	3,7 %	-	1,5 %	-
Sonstige	1,5 %	-	3,8 %	-	0,8 %	-
Gesamt	100 %	157	100 %	161	100 %	155
Wahl- beteili- gung	73,9 %		73,8 %		74,6 %	

Quelle: http://www.fh-augsburg.de/~steidle/politdat/basis/w_ns.htm

Lebenslauf



- Name : **Erik Meskauskas**
- geboren : am 15.05.1970 in Arolsen, Nordhessen
- Juni 89 : Abitur (an der Alten Landesschule, Korbach)
- Okt. 89 - Sept. 90 : Bundeswehr, Grundwehrdienst
- Studium**
- Okt. 90 - Nov. 95 : Studium der Forstwissenschaft
an der Georg -August -Universität Göttingen
- Juli - Okt. 93 : Studienaufenthalt in Malaysia (GTZ-Hospitation),
Diplomarbeit über Regenwald-Bewirtschaftung
bei Prof. Weidelt, Göttingen.
- 07.11.95 : Diplom Forstwissenschaft
- März 96 - Nov. 96 : Fortbildung zum Fachmann für Naturschutz & Wasserschutz
(davon 3 Monate Praktikum im Institut für Forsteinrichtung)
- Promotion**
- seit Jan. 97 : Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Professor Krott,
Institut für Forstpolitik, Forstgeschichte & Naturschutz, Göttingen.
- 1998 und 1999 : Durchführung zweier umfangreicher *politischer Fallstudien*
in den Bundesländern Niedersachsen und Rheinland-Pfalz
zum Thema Reformprozesse in Forstverwaltungen
(in Kooperation mit den jeweiligen Verwaltungen).
- 04.06.2003 : Rigorosum in der Fakultät für Forstwissenschaften und Waldökologie
der Georg-August-Universität Göttingen
- weitere berufliche
Tätigkeiten**
- Nov. 00 - April 01 : Trainee im Göttinger IT-Unternehmen Sycor AG
- seit Dez. 2001 : Tätigkeit als Studiengang-Koordinator
des Studienganges „Molekulare Medizin“ an der Medizinischen
Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen