

Regionalisierung als Herausforderung an die Verwaltung

Reformperspektiven für die Bezirksregierung

Rolf Brandel, Gelsenkirchen

Kurzfassung

Beginnend mit der Debatte um eine Regionalisierung der Strukturpolitik wird zur Steigerung von Effektivität und Effizienz in Politik und Verwaltung allgemein eine weitgehende Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen für sinnvoll gehalten. Damit wird der Regionalisierungs- und Dezentralisierungsgedanke zu einem wichtigen Bestandteil in der aktuellen Verwaltungsreformdiskussion. Insbesondere die Bezirksregierungen als umfassende staatliche Mittelinstanz in ihrer Position zwischen Land und Kommunen sind dabei mit der Herausforderung Regionalisierung konfrontiert. Der Beitrag will, aufbauend auf Erfahrungen aus der regionalisierten Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, die Möglichkeiten einer auf Koordination und Moderation ausgerichteten Rolle von Bezirksregierungen untersuchen, Reformanforderungen diskutieren und schließlich einige wichtige Elemente im Prozeß der Organisationsentwicklung aufzeigen.

Gliederung

1. Regionalisierung und Verwaltung
2. Die Bezirksregierung als Verwaltungsinstanz auf der regionalen Ebene
3. Koordination als Verwaltungsaufgabe
4. Aufgaben und Zuständigkeiten von Bezirksregierungen
5. Die Bezirksregierung in der Regionalisierung
6. Die Koordinationsfunktion der Mittelinstanzen im Rahmen der Regionalisierung
7. Wandel der Verwaltungskultur
8. Ein Leitbild als Instrument der Organisationsentwicklung

REGIONALISIERUNG UND VERWALTUNG

In vielen Politikfeldern wird heute zur Erhöhung von Effizienz und Akzeptanz staatlichen Handelns eine Stärkung der Verantwortung auf der regionalen Ebene angestrebt. Dies trägt der Erfahrung Rechnung, daß bei einer weiteren Zunahme zu berücksichtigender inhaltlicher Verflechtungsbeziehungen konkrete Anforderungen für das Handeln in einer Region von außen nicht mehr sachgerecht und präzise genug gegeben werden können. Von einer Regionalisierung, also der Verlagerung von Entscheidungskompetenzen auf ihre raumrelevante Ebene erhofft man sich, mehr problembezogene Gestaltungsspielräume (zurück)gewinnen zu können. Die bisherigen Erfolge dieser Handlungsstrategie scheinen dem bisher auch Recht zu geben: So wird die Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen allgemein als Erfolg gewertet (Heinze/Voelzkow/Hilbert 1992; Heinze et al. 1995). Ähnlich positive Erwartungen werden z.B. auch in die geplante Regionalisierung der Verantwortung für den öffentlichen Schienenverkehr gesetzt (Aberle 1990; Montada 1992). Gleichzeitig muß aber darauf geachtet werden, daß wichtige inter- und überregionale Aspekte politischer Entscheidungen im Rahmen von Kompetenz- und Verantwortungsverschiebungen nicht verdrängt werden und ihnen entsprechend Rechnung getragen werden kann.

In der Diskussion zur Regionalisierung wird vor allem ihre institutionelle Form und die Einbindung in bestehende Strukturen behandelt. Für die regionalisierte Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, die als besonders weit entwickeltes und praxiserprobtes Modell häufig als Untersuchungsgegenstand dient, wird insbesondere die Wirkungsweise des dafür geschaffenen Instruments der Regionalkonferenz diskutiert (vgl. Fürst 1994). Hierbei muß beachtet werden, daß zwar die häufig im Mittelpunkt stehende Konsensfindung der Akteure auf regionaler Ebene in den neu geschaffenen Institutionen stattfindet, die letztendliche Entscheidung und ein großer Teil der meinungsbildenden Entscheidungsvorbereitung aber in den bisher schon existierenden segmentierten Strukturen getroffen wird. In diesem Feld nehmen Verwaltungsinstanzen eine wichtige Rolle ein: Fachbehörden mit unterschiedlichsten Aufgabenstellungen sowie die Bezirksregierung als staatliche Mittelbehörde vertreten zunächst durchaus unterschiedliche Einzelinteressen und müssen diese im Rahmen des Entscheidungsprozesses mit internen Ansprüchen und durch die Regionalisierung verstärkt auch mit externen Anforderungen koordinieren.

Die Umsetzung der Regionalisierungsidee erfordert also von der Verwaltung die optimale Wahrnehmung von Bündelungs- und Koordinierungsfunktionen. Es soll daher untersucht werden, inwiefern die Verwaltungseinheiten, die heute auf der regionalen

Ebene tätig sind, den Anforderungen der Regionalisierung gerecht werden können, und welche Maßnahmen erforderlich sind, um ihre Leistungsfähigkeit im Sinne einer verbesserten Koordinationsfähigkeit zu stärken.

DIE BEZIRKSREGIERUNG ALS VERWALTUNGSINSTANZ AUF DER REGIONALEN EBENE

Als Verwaltungsinstanz auf der Ebene der Regionen kommt in erster Linie die Bezirksregierung als alle Fachgebiete der Landespolitik umfassende staatliche Mittelbehörde in Betracht. Dieser Behördentyp, den es heute mit Ausnahme von Schleswig-Holstein und des Saarlandes in fast allen Flächenländern der alten Bundesrepublik gibt, geht auf die Gründung preußischer Regierungen zurück. Diese wurden bereits zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit dem Ziel der Einheit der Verwaltung als Bündelungsbehörde geschaffen, um verschiedene Fachbelange zusammenzuführen (vgl. Fonk 1967; Hillmann 1969). In ihrer Vergangenheit wurde die Bezirksregierung zwar häufig von unterschiedlicher Seite infragegestellt, aber dennoch immer wieder beibehalten.

Beim Verwaltungsaufbau in den neuen Bundesländern ist die Frage nach dem Zweck der Bezirksregierung wieder neu aufgeflammt: lediglich Sachsen hat sich für eine dauerhafte Einrichtung von Bezirksregierungen entschieden, Sachsen-Anhalt will sie nur solange behalten, bis die volle Leistungsfähigkeit der kommunalen Gebietskörperschaften erreicht ist, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern sowie Brandenburg haben schließlich auf die Bildung von Bezirksregierungen ganz verzichtet (Schraper 1994). Auch in den alten Bundesländern ist inzwischen - nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Diskussion um eine Verschlankung der Verwaltung - die Frage nach der Ausgestaltung der staatlichen Mittelinstanz wieder aktuell geworden. Auf die nach wie vor offene Diskussion, ob Bezirksregierungen beibehalten oder abgeschafft werden sollten, soll an dieser Stelle jedoch nicht näher eingegangen werden. Stattdessen soll es hier nur darum gehen, Potentiale dieses Behördentyps im Kontext der Regionalisierung aufzuzeigen und zu diskutieren.

KOORDINATION ALS VERWALTUNGSAUFGABE

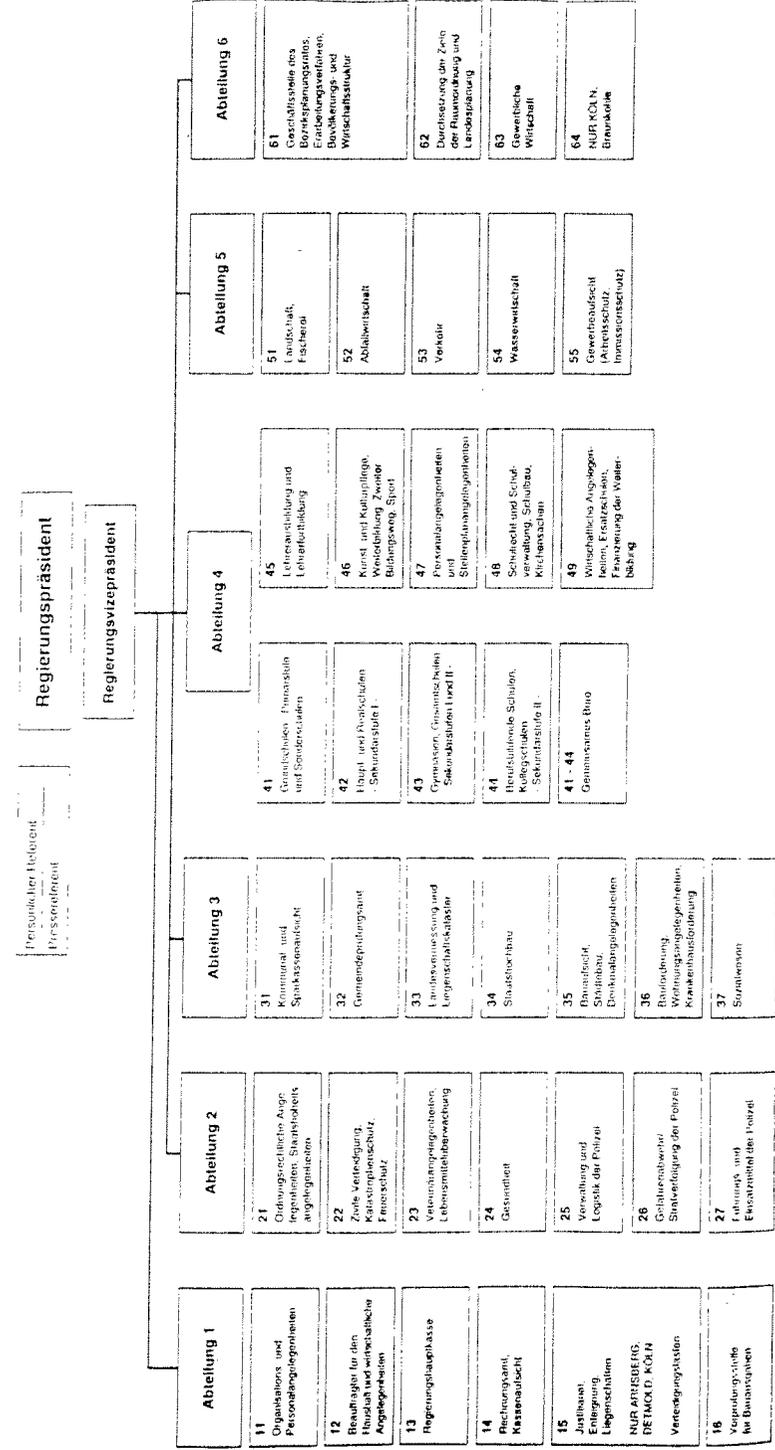
Als historisch gewachsene Bündelungsbehörde scheint die Bezirksregierung eigentlich per definitionem geeignet, verschiedene Interessen zusammenzuführen und die durch Regionalisierung entstehenden Koordinierungsanforderungen wahrzunehmen. Schließlich ist ihr Aufgabenspektrum auch in der Vergangenheit wesentlich daraus be-

stimmt worden, neue bündelungsrelevante Herausforderungen zu erkennen, da sie als einziger Behördentyp alle Bereiche umfassende Kompetenzen vorhalten und bereitstellen kann. So hat sich das Aufgabenfeld der Bezirksregierung im Laufe der Jahre und Jahrzehnte immer wieder verändert und umfaßt neben den ursprünglichen staatshoheitlichen und ordnungspolitischen Aufgaben auch zunehmend mehr gestalterische Funktionen. Allerdings ist die lange Tradition für sich kein Argument, daß die Bezirksregierung allen aktuellen Herausforderungen in der Praxis optimal gewachsen ist. Tradition kann allenfalls ein Anzeichen dafür verstanden werden, daß die Behörde über eine ausreichende Wandlungs- und Anpassungsfähigkeit verfügt, die sie auch zur Bewältigung der Anforderungen der Regionalisierung einsetzen kann.

AUFGABEN UND ZUSTÄNDIGKEITEN VON BEZIRKSREGIERUNGEN

In ihrer Kernfunktion ist die Bezirksregierung noch heute wie schon zum Zeitpunkt ihrer Gründung als allgemeine Konzentrationsbehörde gedacht (Becker 1989: 330). Daraus leitet sich als ihre zentrale Funktion die Bündelung verschiedener Fachpolitiken mit dem Ziel abgestimmter Entscheidungen ab. Eine effiziente Wahrnehmung dieser Bündelungsfunktion setzt in der Behörde die Zusammenfassung unterschiedlicher Fachkompetenzen voraus, um die einzelnen Fachgesichtspunkte optimal in den Abwägungsprozeß einzubringen. In einem aus den 1970er Jahren entstandenen Arbeitsbericht der westdeutschen Innenministerien zur Frage der staatlichen Mittelinstanz wird es als "entscheidendes Kriterium des gesamten Organisationsmodells der Bezirksregierungen" bezeichnet, daß "die vielfältigen Zuständigkeiten vom Staatsangehörigkeits- und Ausländerwesen über Gesundheits- und Gewerbeaufsicht, Umwelt- und Katastrophenschutz, Schulwesen, Wasserwirtschaft und Bauaufsicht bis zur Förderung der Wirtschaftsstruktur und des Verkehrswesens nicht lediglich nach Art einer bloßen Bürogemeinschaft addiert, sondern aufgrund ihrer sachlichen Interdependenz auch in der verwaltungstechnischen Abwicklung durch Mittel der institutionellen und funktionalen Organisation miteinander verflochten sind." (Mittelinstantenbericht 1973:7). Als vordringliches Organisationsprinzip wird dort die Anforderung genannt, "die Einheit der Verwaltung in der Mittelinstanz zu wahren und sachlich miteinander verflochtene Verwaltungsmaterien unter Beachtung besonderer regionaler Verhältnisse in ständiger innerbehördlicher Kooperation zu erfüllen und einheitlich zu entscheiden" (Mittelinstantenbericht 1973:17).

Organisationsplan für die Bezirksregierungen in Nordrhein-Westfalen (Stand 01.1993)



Auch in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden oder Einrichtungen hat für die Bezirksregierung das Kooperationsprinzip besondere Bedeutung. Dies ergibt sich schon aus der Stellung zwischen Landesregierung und Kommunen oder anderen Ortsbehörden, aus der die Wahrnehmung einer beidseitigen Vermittlertätigkeit resultiert. Um zu abgestimmten Entscheidungen zu gelangen, müssen trotz der im Hause selbst vorhandenen Kompetenzen ebenso Fachsichten anderer Stellen hinzugezogen werden, die diese aus weiterer oder engerer räumlicher Perspektive als die des Regierungsbezirks beurteilen können.

Neben der Wahrnehmung koordinierender Funktionen lassen sich die Aufgaben der Bezirksregierung durch ihre Praxis- und Ausführungsorientierung zusammenfassend charakterisieren. In den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern übernimmt die Bezirksregierung Aufgaben, die in Anwendung der durch die Ministerien vorgegebenen Richtlinien die praktische Ausführung von Gesetzen und Verordnungen beinhalten. Aus dem Kontakt mit den Betroffenen auf der örtlichen Ebene ist die Bezirksregierung in der Lage, Informationen über die Zweckmäßigkeit der Landespolitik zu sammeln und im Sinne einer Erfolgskontrolle an die Ministerien weiterzuleiten. Dadurch kann sie einen weit über ihre konkrete Tätigkeit hinausgehenden Beitrag zur effizienten Erfüllung der Aufgaben in der Landespolitik leisten.

DIE BEZIRKSREGIERUNG IN DER REGIONALISIERUNG

Angesichts ihres vielfältigen fachlichen Spektrums und ihrer Fokussierung auf koordinierende und ausführungsbegleitende Tätigkeiten scheint es also durchaus möglich und sinnvoll, der Bezirksregierung Koordinierungsfunktionen im Zusammenhang mit der Regionalisierung zu übertragen. In einigen Fällen haben sich einzelne Bezirksregierungen in jüngster Vergangenheit bereits als Initiator an die Spitze der Regionalisierungsbestrebungen gesetzt und etwa die schon im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen angesprochenen Regionalkonferenzen selbst ins Leben gerufen und begleitet (Konze 1992). Andererseits wird in der Diskussion um eine Reform der öffentlichen Verwaltung und die Zukunft der Bezirksregierung immer wieder betont, daß die Wahrnehmung gestalterischer Aufgaben durch die Bezirksregierungen problematisch ist. So weist beispielsweise Thomas Ellwein darauf hin, daß die Praxis von der idealtypischen Aufgabenteilung der Verwaltungsebenen deutlich abweicht: Ministerien gäben häufig nicht nur Rahmenrichtlinien vor, sondern trafen oft auch Einzelfallentscheidungen, was wiederum dazu führe, daß kommunale Vertreter, statt den Dienstweg über die Bezirksregierung einzuhalten, lie-

ber direkt mit dem zuständigen Ministerium verhandeln, um so schneller zu Entscheidungen zu gelangen. Einen anderen Kritikpunkt sieht Ellwein in der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion, die sich bisher nicht verändert habe, obwohl inzwischen auch in den Kommunen und im nachgeordneten Bereich ein so spezifisches Fachwissen vorhanden sei, daß die Aufsichtsbehörde nicht mehr über die grundsätzlich höhere Kompetenz verfüge. Die Folge davon sei - so Ellwein -, daß sich heute zwei fachlich gleichrangige Partner gegenüberstehen und - mit der Folge entsprechender Reibungsverluste - zum Teil erbittert Meinungsverschiedenheiten und Interpretationsfragen ausfechten (Ellwein 1993:76f.). Als Konsequenz aus der fehlenden Fähigkeit, ihre Strukturen an neue Herausforderungen anzupassen, zieht Ellwein den Schluß, die staatliche Mittelinstanz auf ihre zentralen Kernkompetenzen zu beschränken, die in der Kommunalaufsicht, in der Polizeiführung und in der Wirtschaftsaufsicht lägen (Ellwein 1993: 79). Damit sieht Ellwein die Bezirksregierung für die im Zusammenhang mit der Regionalisierung aufkommenden Koordinierungsaufgaben eher als ungeeignet an.

An anderer Stelle wird jedoch betont, daß eine optimale Abwicklung der im Rahmen der Regionalisierung anfallenden Verwaltungsaufgaben nur dann gewährleistet ist, wenn sowohl die unmittelbaren Förderaufgaben, die die Bearbeitung und verwaltungsmäßige Abwicklung von Anträgen beinhalten, als auch die regionalen Bündelungs- und Koordinierungsaufgaben in derselben Behörde geleistet werden (Kruse 1990:190f.). Hierzu kommt auf der regionalen Ebene nur die Bezirksregierung infrage. Der Vorteil dieser Lösung gegenüber einer speziell für diese Aufgabe denkbaren Behördenneugründung liegt, so Kruse, nicht zuletzt darin, daß sich die Abwicklung der regionalen Programme besser in die vorhandenen Verwaltungsstrukturen einbinden lasse (Kruse 1990: 191).

DIE KOORDINATIONSFUNKTION DER MITTELINSTANZ IM RAHMEN DER REGIONALISIERUNG

Das Strukturhilfeprogramm "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" ist als zentrales praktisches Beispiel für die landesweite Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen anzusehen¹. Darin rief die Landesregierung im Jahre 1989 "alle verantwortlichen Kräfte" in den Regionen auf, Vor-

¹ Dem Programm ZIN "Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens" vorausgegangen war das zwei Jahre früher veröffentlichte Programm "Zukunftsinitiative Montanregion" (ZIM), das auf einem ähnlichen Prinzip einer regionalisierten Strukturpolitik basierte (vgl. hierzu den Beitrag von Theisen in diesem Band).

schläge mit besonders strukturwirksamer Relevanz zur Förderung bei den Bezirksregierungen (damals noch Regierungspräsidenten) einzureichen. Ziel dieses Vorhabens war es, die Fördermaßnahmen bereits vor Antragstellung in der Region in Form von Regionalkonferenzen zu koordinieren und dieses auch als Prinzip der regionalen Strukturpolitik zu etablieren.

In diesem Sinne wurde später unter dem Namen "Handlungsrahmen Kohle" von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ein Förderprogramm initiiert, um einigen Schwerpunktregionen, die von den reduzierten Steinkohlefördermengen wirtschaftlich besonders betroffen waren, mit strukturwirksamen Maßnahmen zu helfen. Die Abgrenzung der Förderregionen orientierte sich an den Regionen des Strukturprogramms "Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen", um die bereits vorhandenen Kooperationsstrukturen weiterhin nutzen zu können.

Der Handlungsrahmen für die Kohlegebiete ist damit ein Aufgabenfeld, in dem die Koordinationsleistung nicht mehr in der Organisation der regionalen Netzwerkstruktur liegt, sondern sich allein aus den Sachanforderungen erweisen muß. Deswegen soll dieses Beispiel für eine Analyse der Koordinationsleistung der Bezirksregierung herangezogen werden. Die Erkenntnisse wurden im wesentlichen über verschiedene Interviews mit Verwaltungspraktikern in den Bezirksregierungen und mit den an den Konsensrunden beteiligten regionalen Akteuren gewonnen.

Gegenüber der Aufbauarbeit zur Initiierung der Regionalkonferenzen hat sich die Koordinationsleistung der Bezirksregierung inzwischen gleichermaßen erleichtert wie erschwert: einerseits wird die Moderationsfunktion der Bezirksregierung mit zunehmender Selbstorganisation immer weniger benötigt, andererseits führen die abnehmenden Koordinationsansprüche auch dazu, daß die Bezirksregierung ihre Interessen anderweitig einbringen muß. An der Entwicklungsphase der Projektvorschläge, die im Rahmen des Handlungsrahmens für die Kohlegebiete bei einem dafür eingerichteten interministeriellen Ausschuß² eingerichtet wurden, nahm die Bezirksregierung deshalb nur eingeschränkt teil. Die Koordinationsfunktion der Bezirksregierung begann im wesentlichen erst in der Phase der Prioritätensetzung und der Organisation der Umsetzung des Programms. Da das Ziel der Bezirksregierung, eine ausgewogene Entwicklung in den Regionen und eine entsprechende Verteilung Förderpro-

² Die Einrichtung einer interministeriellen Arbeitsgruppe als Bewilligungsinstanz für die Förderanträge illustriert anschaulich die genannte Übernahme von Einzelfallzuständigkeiten durch die Ministerien. Die Fördermittelentscheidungen könnten nach dem definierten Aufgabekatalog einer Mittelinstantz durchaus der Bezirksregierung überlassen werden.

jekte zu gewährleisten, ohnehin von keinem der beteiligten Akteure in Frage gestellt wurde, ging es bei der Bezirksregierung nicht primär um die Koordination der Akteure. Sie konnte lediglich eine taktische Beratungsfunktion wahrnehmen, indem sie Vorschläge für die Art der zu beantragenden Fördermittel und für eine Prioritätensetzung bei den einzelnen Anträgen anhand der Realisierungschancen bei den verschiedenen in Frage kommenden Förderprogrammen in die Diskussion einbrachte. Einzelne Teilnehmer der Konsensrunden halten dennoch die Beteiligung der Bezirksregierung mangels Koordinationsanforderung für entbehrlich. Hier spielen jedoch auch andere Erfahrungen aus der längeren Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung in verschiedenen Arbeitsbereichen eine Rolle. Vielfach dominieren Eindrücke aus belastenden hoheitlichen Akten der Behörde, die zu Widersprüchen zu einem gestalterischen Beratungsanspruch führen. Wenn z.B. eine Kommune von der Bezirksregierung unter Androhung kommissarischer Geschäftsführung zum Ausgleich ihres Haushalts aufgefordert ist, gleichzeitig aber von derselben Behörde als Fachaufsicht die Einhaltung kosten-treibender detaillierter Qualitätsstandards verlangt wird, führt dies zu Kritik an der internen Koordinationsfähigkeit der Bezirksregierung. Damit wird ihr dann automatisch auch die Fähigkeit abgesprochen, andere externe Akteure zielgerichtet koordinieren zu können.

Im angesprochenen Fallbeispiel ist jedoch eine Wechselwirkung zwischen externer und interner Koordinationsleistung der Bezirksregierung zu erkennen. Angesichts der nur noch in geringem Umfang erforderlichen organisatorischen Betreuung der regionalen Netzwerkstruktur verlegte man sich zur zielgerichteten Programmumsetzung auf Verbesserungen in der internen Abstimmung. So wurden zur planungsrechtlichen Absicherung der Maßnahmen und zur Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange intern Koordinationsinstrumente gewählt, die eine Verfahrensbeschleunigung ermöglichen sollten. Statt der ansonsten üblichen Mitzeichnung wurden gemeinsame dezernatsübergreifende Arbeitsbesprechungen durchgeführt oder Beteiligungsverfahren anderer Behörden parallel zueinander und - wenn möglich - auf informellem Wege abgewickelt.

WANDEL DER VERWALTUNGSKULTUR

Das Beispiel der Abwicklung der Förderverfahren beim Handlungsrahmen für die Kohlegebiete als klassische Aufgabe der Regionalisierung zeigt, daß externe Herausforderungen auch neue Anforderungen an die interne Arbeitsweise der Behörde stellen. Allerdings ist die Reichweite dieser implizierten Veränderungen angesichts der Größe und Vielfalt einer Bezirksregierung eher gering. So kommen beispielsweise in anderen planungsrelevanten Abstimmungsverfahren, die nicht direkt durch die Regionalisierung

betroffen sind, häufig noch ausschließlich die klassischen Koordinationsmechanismen (wie z.B. Mitzeichnung) zur Anwendung (Fürst 1995). Wie die eher negativen Einschätzungen der Bezirksregierungen durch einige regionale Akteure beweisen, überwiegen bei vielen die Erfahrungen, die sie mit der Bezirksregierung in der Ausübung ihrer hoheitlichen Funktion gemacht haben.

Es sind jedoch Anzeichen dafür zu erkennen, daß der in der Nordrhein-Westfalen beschrittene Weg der Regionalisierung der Strukturpolitik als zukunftsfähiger Politikstil verallgemeinerbar werden kann. In der politikwissenschaftlichen Diskussion wird festgestellt, daß Politik zunehmend im Rahmen von "informellen oder formellen Verhandlungssystemen" (Scharpf 1991:8) oder "Politiknetzwerken" (Marin/Mayntz 1991) entsteht und umgesetzt wird. In diesen Systemen wird die Notwendigkeit des Staates zu hierarchischer Steuerung begrenzt, da es nicht mehr "der umfassenden Steuerung, sondern lediglich der korrigierenden Intervention und komplementären Partizipation staatlicher Instanzen" (Scharpf 1991:29) bedarf.

Franz-Xaver Kaufmann sieht den Staat in der Pflicht, eine Selbststeuerungsfähigkeit der verschiedenen sozialen Systeme grundsätzlich anzuerkennen, die externen Effekte dieser Selbststeuerung in Grenzen zu halten und für die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen zu sorgen. Staatliche Aufgabe - so faßt Kaufmann zusammen - ist die "Gewährleistung des unschädlichen Zusammenspiels der Eigendynamik verschiedener sozialer Systeme" (Kaufmann 1994:32). Carl Böhret stellt in seinem Konzept des funktionalen Staates fest, daß der "tradierte Staat als besonderes Wesen (...) am Ende" (Böhret 1993:5) ist, aber durch seine Rolle in multilateralen Verhandlungssystemen wieder an Handlungsfähigkeit gewinnt (Böhret 1993:15ff.). Darin kann der Staat die "offensive Vertretung eines fairen Interessenausgleichs übernehmen und mittels Aushandlung von Koppelgeschäften und Paketlösungen am erfolgreichen Abschluß bilateraler und zunehmend auch multilateraler Verhandlungen mitwirken" (Böhret 1993:17). Darüber hinaus mißt Böhret dem Staat die Rolle des Garanten einer nachhaltigen, ressourcenschonenden Entwicklung bei, diese Interessen in das Verhandlungssystem einzubringen (Böhret 1993:25ff.).

Veränderungen in den Grundsätzen politischen Handelns müssen sich auch im Verwaltungshandeln niederschlagen. Die erwähnten Veränderungen haben deshalb nicht unerhebliche Rückwirkungen auf die Anforderungen, die sich an die Verwaltung stellen. Wenn die Fähigkeit des Staates zur hierarchischen Steuerung abnimmt, ist dies auch für die auf diesem Prinzip basierende Verwaltung problematisch. Traditionelle Formen des Verwaltungshandelns werden damit zukünftig weniger wirksam sein. Die Verwal-

tung muß adäquate Formen entwickeln, um die Funktionen des modernen Staates erfüllen zu können. Moderation, Verhandlung, Koordinierung und Sicherung der Verbindlichkeit von Entscheidungen und Verhandlungsergebnissen treten damit auch in der Verwaltung in den Vordergrund im Vergleich zu hoheitlichem Handeln. In einer Bezirksregierung als klassische staatshoheitliche Verwaltungsinstanz ist dies eine ebenso schwierige wie nötige Herausforderung.

EIN LEITBILD ALS INSTRUMENT DER ORGANISATIONSENTWICKLUNG

Von besonderer Bedeutung für die Verwaltung und insbesondere für die Bezirksregierung sind deshalb Prozesse der Organisationsentwicklung, die die Grundlage für ein verändertes Verwaltungshandeln schaffen. In diesem Zusammenhang hat sich die Entwicklung von Leitbildern als geeignetes Koordinierungsinstrument der erforderlichen Maßnahmen herausgestellt. Ein Leitbild dient der "Positionsbestimmung" der Behörde und der Klärung der Fragen, welche Aufgaben wahrgenommen werden sollen, worauf Erfolge oder Mißerfolge der bisherigen Arbeit beruhen und welche Eigenschaften geändert und welche beibehalten werden sollen. Damit kann es Antworten auf die Fragen liefern, welche Aufgaben der Behörde auf welche Weise und mit welcher Zielrichtung wahrgenommen werden sollen. Ein Leitbild bietet zu diesen Fragen für alle Mitarbeiter einen Orientierungsrahmen, ein gemeinsames Verständnis über das Tätigkeitsfeld und die notwendigen Vorgehens- und Handlungsweisen. Es trägt darüber hinaus dazu bei, die Identifikation der Mitarbeiter mit "ihrer" Organisation zu verbessern, und fördert das Erscheinungsbild und das Image dieser Organisation in der Öffentlichkeit (Behrens/Stöbe 1995).

Vor dem Hintergrund einer aufgabenkritischen Untersuchung der nordrhein-westfälischen Bezirksregierungen wurde die Empfehlung ausgesprochen, in diesem Sinne ein Leitbild in den Bezirksregierungen zu erarbeiten (Zündel & Partner 1991:562, Vorschlag 133). Die Bezirksregierung Düsseldorf griff die Empfehlung des Gutachtens auf und verfolgte mit der Erarbeitung des Leitbildes das Ziel, ein gemeinsames "Dach" für die Einordnung, Integration und Weiterentwicklung von unterschiedlichen, teilweise bereits laufenden, teilweise geplanten Modernisierungsinitiativen bereitzustellen. Man entschied sich für ein längerfristig angelegtes Vorgehen mit einer breiten Mitarbeiterbeteiligung und externer Moderation. Neben einer hierarchieübergreifenden Projektkerngruppe, die während der gesamten Projektlaufzeit von zwei Jahren die Erarbeitung und Umsetzung des Leitbildes maßgeblich tragen sollte, wurden zu verschiedenen Schwerpunktthemen eigene Arbeitsgruppen gebildet, die allen Mitarbeitern offenstanden und die spezielle Bereiche wie Führung, Personalentwick-

lung, Arbeitsabläufe oder Außendarstellung behandelten. Die Arbeitsergebnisse dieser Gruppen gingen zum einen in den Leitbildtext ein. Zum anderen wurden aber auch konkrete Maßnahmen benannt, die zur Unterstützung und Umsetzung der Leitbildes angegangen werden müssen. Ergänzt wurde die Arbeit in den Gruppen durch eine Mitarbeiterbefragung, bei der eine Aufzählung von Mißständen in der Behörde und eine Sammlung positiver Aspekte angestrebt wurde. Eine Besonderheit im Vergleich zu den Leitbildentwicklungen anderer Bezirksregierungen liegt schließlich darin, daß auch die Kunden in die Entwicklung einbezogen wurden: Im Rahmen von Interviews und Gruppendiskussionen wurden die Erfahrungen und Anforderungen einiger anderer (nachgeordneter) Verwaltungen, Betriebe und Privatpersonen in der Zusammenarbeit mit der Bezirksregierung erfaßt und für die Entwicklung des Leitbildes nutzbar gemacht.

Wenn sich auch die Einführungs- und Umsetzungsprozesse der Leitbilder in den einzelnen Bezirksregierungen unterscheiden, so haben sie doch gemeinsam, daß das Leitbild als wegbereitende Grundlage für die Diskussion und Umsetzung weiterer Organisationsentwicklungsmaßnahmen dienen kann. Dieser Effekt stellt sich allerdings nicht automatisch ein: Wichtig ist vor allem ein partizipativ angelegter Entwicklungsprozeß. Zentrale Bedeutung hat nicht der verabschiedete ausformulierte Text des Leitbildes, sondern der Weg zu seiner Erarbeitung. Zwar mag es auf den ersten Blick aufwendig erscheinen, eine breite Beteiligung der Mitarbeiter zu organisieren, je intensiver jedoch die Diskussion um die Leitbild-Inhalte während der Erarbeitungsphase geführt wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß das Leitbild anschließend auch umgesetzt und Bestandteil der praktischen Arbeit wird. Sicherlich ist dieser Weg mühsam. Wenn es aber gelingt, mit dem Leitbild neue kunden-, dialog- und ergebnisorientierte Arbeitsweisen anstelle der traditionellen verfahrensorientierten Verwaltungsarbeit zu etablieren, ist ein entscheidender Schritt zum Beginn einer Modernisierung der Verwaltung getan. Die Regionalisierung der Strukturpolitik hat aufgezeigt, daß es wichtig und möglich ist, diesen Weg zu gehen.

LITERATUR:

Aberle, Gerd, 1990: Finanzierung von DB-Leistungen durch Länder und Gemeinden? - Zur Frage der verstärkten Regionalisierung im ÖPNV. In: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen, Band 13, Heft 2:185-191.

Becker, Bernd, 1989: Öffentliche Verwaltung, Percha.

Behrens, Fritz/Stöbe, Sybille, 1995: Die Entwicklung von Leitbildern - Ein Instrument der Verwaltungsmodernisierung? In: Verwaltung und Management, Heft 1/1995:29-34

Böhret, Carl, 1993: Funktionaler Staat. Frankfurt am Main.

Ellwein, Thomas, 1994: Das Dilemma der Verwaltung, Mannheim.

Fonk, Friedrich, 1967: Die Behörde des Regierungspräsidenten, Berlin.

Fürst, Dietrich, 1994: Regionalkonferenzen zwischen offenen Netzwerken und fester Institutionalisierung. Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen.

Fürst, Dietrich, 1995: Die Bündelungsfunktion der Mittelinstanz. Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen (i.E.).

Heinze, Rolf/Voelzkow, Helmut/ Hilbert, Josef, 1992: Strukturwandel und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, Opladen.

Heinze, Rolf/Hilbert, Josef/ Potratz, Wolfgang/ Scharfenorth, Karin, 1995: Perspektiven nordrhein-westfälischer Industrie- und Standortpolitik, Arbeitspapier SIT-wp-1-95 der Forschungsstelle für Sozialwissenschaftliche Innovations- und Technologieforschung an der Ruhr-Universität, Bochum.

Hillmann, Gerd, 1969: Der Regierungspräsident und seine Behörde - Die allgemeine staatliche Mittelinstanz in der Verwaltungsreform, Dissertation, Göttingen.

Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: Diskurse über Staatsaufgaben. In: Grimm, Dieter (Hg.): Staatsaufgaben, Baden-Baden: 15-41.

Konze, Heinz, 1992: Der ZIN-Moderator. Die Rolle des Regierungspräsidenten bei der Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.): Regionale Politik und regionales Handeln, Dortmund: 55-62.

Kruse, Heinz, 1990: Reform durch Regionalisierung, Frankfurt.

Marin, Bernd/Mayntz, Renate (Hg.), 1991: Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Mittelinstanzbericht, 1973: Neuordnung der staatlichen Mittelinstanz, Bericht des Sonderarbeitskreises der Ständigen Konferenz der Innenminister.

Montada, Manfred, 1992: Wohin führt die Regionalisierung? In: Die Deutsche Bahn,

Heft 6/1992: 615-618.

Scharpf, Fritz, 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, 91/10, Köln.

Schraper, Ludger, 1994: Bezirksregierungen in Deutschland. Die Bündelungsbehörde der Mittelinstanz im Vergleich. In: Die öffentliche Verwaltung, Heft 5/1994: 157-162.

Zündel & Partner, 1991: Gutachten zur Untersuchung der Organisation und Struktur des Regierungspräsidenten Arnsberg, Nettetal.

Die Alpenkonvention - zentraler Baustein einer europäischen Raumordnungspolitik?

Reinhard Gschöpf, Wien

Kurzfassung

Die Alpenkonvention, das Abkommen der Alpenstaaten und der EU über Schutz und nachhaltige Entwicklung im Alpenraum, wird aufgrund der breiten Bezugnahme auf regionale Spezifika auch als Gegenentwurf zum bisherigen Binnenmarktmodell bezeichnet. Das bei Festhalten an der bisherigen regional unspezifischen Integrationspolitik absehbare Versagen dieses Modells - nicht zuletzt durch Unfinanzierbarkeit - legt jedoch eher eine Interpretation der Alpenkonvention als Vorreiter einer Umorientierung in der EU nahe. Am Beispiel des Umgangs der seit einigen Jahren gezielt verfolgten Raumordnungspolitik auf Gemeinschaftsebene mit dem Alpenraum lassen sich diese grundlegenden Fragen aufzeigen und Vorteile der differenzierteren Behandlung differenzierter Großräume exemplarisch illustrieren.

Gliederung

1. Zugang zur Fragestellung
2. Die Genese einer europäischen Raumordnungspolitik und die Rolle des Alpenraums
 - 2.1 Von den Ursprüngen zu den Anfängen
 - 2.2 Europa 2000: Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft
 - 2.3 Die „Transregionalen Studien“
 - 2.4 Die „Alpen-Studie“ als Illustration bestehender europäischer Einschätzungen
 - 2.5 Die Fortführung der Institutionalisierung in der europäischen Raumordnung
 - 2.6 Europa 2000+: Europäische Zusammenarbeit bei der Raumentwicklung
3. Die Alpenkonvention - ein Überblick
 - 3.1 Genese und Biographie der Alpenkonvention
 - 3.2 Am Vorabend der Umsetzung - Perspektiven und Probleme
4. Die Alpenkonvention - Gegenentwurf oder Baustein für die europäische Raumordnung?