



Universität Potsdam



C. Büchner | J. Franzke | J. Tessmann

Mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei Gebiets- und Funktionalreformen

am Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern
(Westmecklenburg)

Mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei
Gebiets- und Funktionalreformen am Fallbeispiel
Mecklenburg-Vorpommern (Westmecklenburg)

Christiane Büchner | Jochen Franzke | Jens Tessmann

**Mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei
Gebiets- und Funktionalreformen am Fallbeispiel
Mecklenburg-Vorpommern (Westmecklenburg)**

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

Die Herausgabe dieses Bandes wurde gefördert
von der Hans Böckler Stiftung

**Hans Böckler
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

Universitätsverlag Potsdam 2008

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Universitätsverlag Potsdam, Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam

Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: -4625

e-mail: ubpub@uni-potsdam.de

Herausgeber der Schriftenreihe:

Prof. Dr. Michael Nierhaus, Geschäftsführender Direktor des
Kommunalwissenschaftlichen Instituts (KWI) der Universität Potsdam

Park Babelsberg 15, 14482 Potsdam

<http://www.uni-potsdam.de/u/kwi/>

Satz, Layout: Mario Doerwald, Universität Potsdam

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Druck: docupoint GmbH Magdeburg

Elektronisch veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam

URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/1625/>

URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-16257](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-16257)

[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-16257>]

Zugleich gedruckt erschienen im Universitätsverlag Potsdam:

ISBN 978-3-940793-12-6

ISSN 1439-8907

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abkürzungsverzeichnis	3
Vorwort	4
Executive Summary	5
1 Einleitung	7
1.1 Fokus und Relevanz	7
1.2 Zielstellung.....	8
1.3 Aufbau und Methodik.....	9
2 Personalsteuerung bei Verwaltungsreformen.....	10
2.1 Modelle der Personalsteuerung	10
2.1.1 Klassisch.....	10
2.1.2 Modern.....	11
2.1.3 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen	12
2.2 Modifikation der Kreisebene als Reformnukleus	13
3 Gebiets- und Funktionalreform in Westmecklenburg	17
3.1 Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern.....	17
3.1.1 Äußerer Verwaltungsaufbau Mecklenburg-Vorpommern.....	17
3.1.2 Motive, Ziele und Strategien der Verwaltungsreform	18
3.1.3 Verwaltungsreform als Integrationsherausforderung	22
3.2 Steuerung des Reformprozesses im Fusionsobjekt.....	30

3.2.1 Rahmenbedingungen.....	30
3.2.2 Organisation und Arbeitsweise.....	36
3.2.3 Ergebnisse.....	39
2.3 Steuerungsoptionen zur Personalintegration	42
2.3.1 Grundlagen der Integrationssteuerung.....	42
2.3.2 Personalbedarfsplanung.....	44
2.3.3 Personalauswahl und Stellenbesetzung	47
2.3.4 Aktivierende Steuerung des Personalüberhanges	49
2.4 Mitarbeiterbeteiligung als Erfolgsfaktor	53
2.4.1 Integrierte Beteiligung als Basis der Fusionssteuerung.....	53
2.4.2 Steuerungsinstrumente nach Beteiligungsintensität.....	57
2.4.3 Anwendung der Beteiligungsinstrumente im Reformprozess.....	62
3 Fazit	65
4 Bibliographie	71
Gesetze und Tarifvertrag.....	88
Interviewmaterialien.....	89
Pressemitteilungen	89
Internet.....	89
Abbildungsverzeichnis.....	90
5 Zu den Autoren	91

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
CDU	Christlich-Demokratische Union Deutschlands
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
LBG	Landesbeamtengesetz
LK	Landkreis
LH	Landeshauptstadt
HS	Hansestadt
M-V	Mecklenburg-Vorpommern
NGO	Nichtregierungsorganisation
NSM	Neues Steuerungsmodell
NWM	Nordwestmecklenburg
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes

Vorwort

Aufgabe dieses Forschungsprojektes war die Untersuchung der mitarbeiterorientierten Personalsteuerung bei Gebiets- und Funktionalreformen am Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern (Region Westmecklenburg). Dieses Fallbeispiel wurde gewählt, weil in diesem Land im Mai 2006 erstmals in Deutschland die Bildung von Regionalkreisen in Angriff genommen wurde. Reform begleitend sollte der Prozess des Zusammenführens von Personal aus den Altkreisen und Personal aus Landesbehörden zu einer neuen kreislichen Behörde sowie die Beteiligung der Mitarbeiter an dieser Fusion analysiert und bewertet werden.

Dieser Prozess wurde jedoch nach nur 13 Monaten jäh gestoppt, als das Landesverfassungsgericht zentrale Teile dieses Gesetzes im Juni 2007 für verfassungswidrig erklärte. Damit endete auch der Prozess der Personalzusammenführung und Mitarbeiterbeteiligung in der Gebietsreform. Die Forschungsfragen, auf die dieses Projekt Antworten finden sollte, können somit nicht mehr vollständig beantwortet werden.

Die Autoren haben sich dennoch entschlossen, diesen Abschlussbericht anzufertigen. Da unser Projekt eines der wenigen wissenschaftlichen Begleitprojekte dieser Gebietsreform war, wollen wir einen Beitrag zur Dokumentation der Ansätze zur Personalsteuerung bei dieser Reform leisten, um deren durchaus innovative Ansätze für künftige Reformen zugänglich zu machen. Dabei gehen wir davon aus, dass nach dem Urteil des Landesverfassungsgerichts zur Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern die Suche nach einer besseren Kreisstruktur in den deutschen Ländern nicht zu Ende ist. Die Erfahrungen des Reformversuches in Mecklenburg-Vorpommern in den Jahren 2006/2007 können dabei nützlich sein.

Der Dank der Autoren gilt vor allem der Hans-Böckler-Stiftung, die dank Ihrer großzügigen Förderung dieses Forschungsprojekt erst möglich gemacht hat. Des Weiteren danken wir allen Mitarbeitern des Aufbaustabes für den geplanten Regionalkreis Westmecklenburg, die mit uns während der Forschungsarbeit in vielfältiger Art und Weise kooperiert haben. Schließlich danken wir Frau Janine Wehrstedt, die als Projektassistentin zum Erfolg dieses Forschungsprojektes beigetragen hat.

Potsdam, im Dezember 2007

Christiane Büchner / Jochen Franzke / Jens Tessmann

Executive Summary

Gegenstand dieses Abschlussberichtes sind die Ergebnisse der Steuerung des personalpolitischen Wandels und der Mitarbeiterbeteiligung im Rahmen der Kreisgebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern zwischen Mai 2006 (Annahme des entsprechenden Gesetzes) und Juni 2007 (Urteil des Landesverfassungsgerichtes, welches zum Abbruch der Reform führte). Diese Reform sollte 6.347 Stellen umfassen, 1.730 davon sollten vom Land auf die neuen Kreise übertragen werden sowie 4.617 aus Kernverwaltung der Ausgangskreise betroffen sein.

Die Studie wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Aufbaustab zur Bildung des Regionalkreises Westmecklenburg erstellt. Dieser schuf ab Juni 2006 Rahmenbedingungen für die Steuerung des Fusionsprozesses und beschränkte sich auf die Erarbeitung von Konzepten zu Schwerpunktthemen. Ausdifferenzierte Umsetzungsstrategien sollten ab Mitte 2007 entwickelt werden, wozu es wegen des Abbruchs der Reform aber nicht mehr kam.

Die Projektgruppe Personal und Organisation des Aufbaustabes hatte bereits eine Grobstruktur des künftigen Behördenaufbaus erarbeitet. Dabei sollte der erfolgreiche Entwicklungspfad des Altkreises Ludwigslust fortgesetzt und eine einheitliche moderne Kreisbehörde geschaffen werden. Weitere Planungsschritte wie die Einführung des Neuen Steuerungsmodells, die Personalauswahl zur Stellenbesetzung der Führungskräfte und der freien Stellen bis 2009 sowie die Einführung der Leistungsvergütung nach TVöD sollten 2008 in ein gemeinsames Konzept zur Personalentwicklung münden.

Im Aufbaustab dominierte eine aufgabenorientierte Bedarfs- und Entwicklungsplanung. Einspareffekte waren nur ein Randthema. Die Effektivität der Aufgabenerledigung der künftigen Regionalkreisbehörde und deren Personalsteuerung standen im Zentrum des Fusionsprozesses. Für die Steuerung des Personalüberhanges sowie der zukünftigen Personalstruktur wurde die Altersteilzeit im Blockmodell präferiert. Eine passive oder aktivierende Steuerungsstrategie konnte nicht mehr ausgearbeitet werden.

Die Beteiligungsintensität im Aufbaustab war vorbildlich. Unter dessen Leitung wurde eine differenzierte Projektorganisation geschaffen, viele Grundsatzentscheidungen getroffen und Steuerungskonzepte erarbeitet. Mitglieder der Personalvertretung waren an diesem Prozess angemessen

beteiligt. Leider waren in den Ausgangsbehörden keine reformbezogenen Projektgruppen zur Unterstützung der Delegierten beim Aufbaugremium installiert worden. Auch die Information und Kommunikation der von der Fusion betroffenen Mitarbeiter war defizitär.

Die Studie belegt anhand des Beispiels des Aufbaustabes zur Bildung des Regionalkreises Westmecklenburg die Chancen zur Optimierung des Ressourcengefüges der Kreisebene in Mecklenburg-Vorpommern durch die Kreisgebietsreform. Durch die geplante Behördenneubildung hätten die Strukturen tief greifender verändert werden können als durch isolierte Einzelmaßnahmen und binnenstrukturelle Reformen. Es bestand für das Land die historische Chance, suboptimale Entwicklungspfade beim Leistungs- und Steuerungspotential zu verlassen. Sie wurden letztlich nicht genutzt.

1 Einleitung

1.1 Fokus und Relevanz

Internationaler Standortwettbewerb, fortschreitende europäische Integration, technologische Innovationen sowie vor allem Veränderungen der Sozial- und Altersstruktur und sinkende öffentliche Finanzmittel, haben den Anpassungsdruck auf die politisch-administrativen Strukturen in den letzten Jahren auch in Deutschland deutlich erhöht. Die bislang erfolgte Modernisierung der Binnenorganisation, Aufgabenprivatisierung sowie die Einführung einer neuen Personal- und Finanzsteuerung sind allerdings allein nicht ausreichend, um den veränderten Rahmenbedingungen für öffentliches Handeln gerecht zu werden. Damit der öffentliche Sektor auch künftig den modernen Steuerungs- und Leistungsanforderungen entsprechen kann, sind eine Überprüfung seiner Aufgaben und deren Verteilung verbunden mit einer Strukturvereinfachung notwendig.

Auf der Ebene der Landespolitik in Deutschland gehören kommunale Gebiets- und Funktionalreformen zu den möglichen Instrumentarien solcher Strukturveränderungen. In vielen deutschen Ländern wurden solche Reformen in den letzten Jahren durchgeführt oder deren Umsetzung ist geplant. Zu den weitestgehenden Reformansätzen zählte dabei die von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern in Gang gesetzte umfassende Gebiets- und Funktionalreform. Das entsprechende Gesetz wurde nach langen Diskussionen im Mai 2006 beschlossen. Damit wurde erstmals in einem deutschen Land das in Wissenschaft und Politik schon länger diskutierte Regionalkreismodell umgesetzt.

Mit dieser Reform wurde in dreierlei Hinsicht verwaltungspolitisches Neuland betreten: bezüglich des Konzeptes, bezüglich der Dimension der territorialen Veränderungen und bezüglich der Steuerung des Implementationsprozesses. Dies hatte vielfältige Konsequenzen für die Steuerung der Personalumsetzungen im Rahmen dieser Reform. Dieser Reformprozess wurde allerdings jäh gestoppt, als das Landesverfassungsgericht zentrale Teile dieses Gesetzes im Juni 2007 für verfassungswidrig erklärte. Als Hauptziele des Reformvorhabens wurden von der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommerns die Erhöhung von Transparenz, Bürgernähe, Bürgerbeteiligung sowie Qualität und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung definiert. Durch Konzentration, Integration und Dezentralisierung sollte die bestehende Verwaltungsorganisation gestrafft werden.

Dies hätte weit reichende Auswirkungen auf das Personal als zentrale Leistungsressource der Verwaltungen gehabt. Die größten Herausforderungen bestanden dabei in der langfristigen Reduktion des Personalbestandes, dem Personalübergang sowie der Personalzusammenführung. Für den Erfolg kam es auf die Entwicklung einer intelligenten Durchführungsstrategie und ein effektives Transformationsmanagement an. Letzteres war auf die Mitwirkung besonders der Betroffenen, aber auch aller übrigen Mitarbeiter der beteiligten Verwaltungen angewiesen. Als begünstigender Faktor für die Reform wirkten außerdem die tief greifende Veränderungen der dienstrechtlichen (Beamte) und tarifrechtlichen (Angestellte) Rahmenbedingungen in Deutschland in den letzten Jahren, die neue Möglichkeiten für die mitarbeiterorientierte Personalsteuerung bei Gebiets- und Funktionalreformen geschaffen haben.

1.2 Zielstellung

Drei Forschungsfragen sollen im Mittelpunkt dieser Studie stehen:

Erstens sollen die Rahmenbedingungen des Reformprozesses der Kreisgebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Steuerung dieses Fusionsprozesses zwischen Mai 2006 (Annahme des Gesetzes) und Juni 2007 (Urteil des Landesverfassungsgerichtes und Abbruch der Reform) analysiert werden. Dabei soll herausgearbeitet werden, wie weit der Aufbaustab des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg bei der Entwicklung der Steuerung des weiteren Fusions- und Integrationsprozesses zur Bildung des Regionalkreises vorangekommen war, welche Instrumente dabei entwickelt worden waren und welche Defizite dabei aufgetreten sind.

Zweitens sollen die Erfahrungen des Aufbaustabes des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg in dieser Zeit zu personalpolitischen Aspekten untersucht werden. Welche Struktur sollte die neue Regionalkreisbehörde haben? Welche Maßnahmen waren zur Personalentwicklung, für die Personalauswahl, die Stellenbesetzung der Führungskräfte usw. vorgesehen? Wie sollte der zu erwartende Personalüberhang gesteuert werden?

Drittens sollte die Qualität der Mitarbeiterbeteiligung im Aufbaustab Westmecklenburg analysiert werden. Schwerpunkte dabei waren die Beteiligungsintensität im Aufbaustab (vor allem die Qualität der Mitwirkung der Personalräte) sowie die Entwicklung der Information und Kommunikation der betroffenen Mitarbeiter.

1.3 Aufbau und Methodik

In der Studie werden zunächst die vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Personalsteuerung bei Verwaltungsreformen analysiert, wobei eine innovative Synthese aus Ansätzen der Verwaltungs-, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft genutzt wird. Im zweiten Teil werden dann die konkreten Erfahrungen bei der mitarbeiterorientierte Personalsteuerung des Aufbaustabes des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg in der Zeit von Juni 2006 bis September 2007 untersucht und bewertet. Abschließend werden Schlussfolgerungen aus diesen Erfahrungen für künftige Reformen dieser Arbeit gezogen.

Die Studie wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Aufbaustab zur Bildung des Regionalkreises Westmecklenburg erstellt. Dieser schuf ab Juni 2006 zunächst grundsätzliche Rahmenbedingungen für die Steuerung des Umsetzungsprozesses und beschränkte sich auf die Erarbeitung von Konzepten zu Schwerpunktthemen. Ausdifferenzierte Umsetzungsstrategien sollten ab der zweiten Hälfte des Jahres 2007 entwickelt werden, wozu es wegen des Urteils des Landesverfassungsgerichtes aber nicht mehr kam.

Der Aufbaustab zur Bildung des Regionalkreises Westmecklenburg war für die Studie ausgewählt worden, weil in den bisherigen Kreisen Ludwigslust und Nordwestmecklenburg bereits eine neue (innere) Organisations- und Personalsteuerung im Rahmen des NSM sehr erfolgreich umgesetzt worden war. Diese innovative Form der Steuerung sollte im zukünftigen (gemeinsamen) Regionalkreis Westmecklenburg verwendet und fortentwickelt werden, was den Reformernfolg positiv beeinflusst hätte.

Im Rahmen der Begleitforschung wurden Unterlagen des Aufbaustabes für den Regionalkreis Westmecklenburg ausgewertet sowie qualitativ offene Experteninterviews mit dessen Akteuren durchgeführt. Des Weiteren wurden Erkenntnisse und Erfahrungen zur Personalintegration aus abgeschlossenen Reformvorhaben anderer Bundesländer sowie aus der Steuerung von Fusions- und Reorganisationsprozessen in der Privatwirtschaft verwertet.

2 Personalsteuerung bei Verwaltungsreformen

2.1 Modelle der Personalsteuerung

2.1.1 Klassisch

Ausgangspunkt für die Steuerung des spezifischen öffentlichen Beschäftigungsverhältnisses für die Beamten bilden die sog. „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“. Diese orientieren sich an der tradierten Vorstellung eines Staatsdieners, der seinem jeweiligen Dienstherrn mit besonderer Loyalität und Pflichtbewusstsein gegenüber tritt und aufopferungsvoll alle ihm durch Weisung und vor allem Gesetz übertragenen Hoheitsaufgaben gewissenhaft wahrnimmt. Diese enge Bindung an den Staat wird belohnt durch eine in der Regel lebenslange Anstellung, statusgerechte Bezahlung (Laufbahn, Dienstjahre) sowie mit umfangreichen sozialen Fürsorgeleistungen. (Reichard 2005: 229ff.) Diese Grundsätze haben enorme Ausstrahlung auch auf die Gestaltung der anderen öffentlichen Beschäftigungsverhältnisse gehabt.

So konnten die Angestellten im Zeitverlauf eine vergleichbare Versorgungs- und Beschäftigungssicherheit mit Verweis auf im Wesentlichen identische Arbeitsinhalte mit dem öffentlichen Dienstherrn als Arbeitgeber aushandeln. Umgekehrt konnten die Beamten von den Arbeitnehmerrechten der Angestellten profitieren und sich von den besonderen (preußischen) Gehorsam- und Treuepflichten ein Stück weit lösen.

Durch diese Doppelkonstellation ist der öffentliche Arbeitgeber bzw. Dienstherr bei seinen Steuerungsmöglichkeiten der effektiven Aufgabenerledigung bzw. Leistungserbringung mit der Zeit stark eingeschränkt worden. (Vgl. Ellwein 1994: 27ff., 83ff.) Die öffentlichen Beschäftigten in Deutschland konnten für sich mit Hilfe des dichten Einflusses ihrer Interessenvertretungen einen maximalen Schutz der Arbeitsbedingungen einerseits bei maximaler Versorgungssicherheit andererseits aushandeln. Arbeitsflexibilität, leistungsgerechte Bezahlung und effektive Personalentwicklung im Sinne der Verwaltungsziele werden durch dieses System deutlich erschwert und begünstigen Lethargie, Apathie und Strukturkonservatismus. (Vgl. Reichard 2005, Laux/Siedentopf (Hrsg.) 1993: 338)

Staats- und verwaltungstheoretisch ist die klassische Verwaltungsarbeit definiert als der Vollzug von Normen durch Entscheidungsfindung von Amtsinhabern des öffentlichen Dienstes. (Vgl. Maurer 1999: §18, Rn. 8; Maurer 2002: §21, Rn. 38) Schon in theoretischer Perspektive kommt also dem Verwaltungspersonal gegenüber den übrigen Leistungsressourcen des Behördengefüges eine erhebliche Rolle zu. Verwaltungspraktisch gesehen ist die Bedeutung der Person des Verwalters abhängig vom Charakter des Aufgabengebietes und dessen Entwicklung. (Vgl. Seele 1985a: 151ff., Ellwein 1994: 27ff., 83ff.) Für die zunächst dominierende Hoheitsverwaltung gilt die möglichst unpersönliche und rein regelgebundene Tätigkeit als Idealtypus der Verwaltungstätigkeit. (Vgl. Ellwein 1994: 27-47, Mäding 1972: 195ff.) Diese Sichtweise änderte sich mit der Komplexität der Aufgabenstellung des modernen Leistungs- und Interventionsstaates. (Vgl. Korintenberg 1997: 9, 49, Seele 1985a) Ohne ein hohes Maß an Einfühlungsvermögen, interdisziplinärer Qualifikation, Entscheidungsspielräume (Ermessen) und Motivation des Personals waren bzw. sind diese Arbeitsanforderungen nicht zu erfüllen. (Vgl. Laux 1993: 292f.)

2.1.2 Modern

Auch wenn die öffentliche Verwaltung durch ihre gesellschaftliche Funktionszuweisung ein spezifisches System ausgebildet hat, unterlag sie dem Einfluss des gesellschaftlichen Wandels allgemein und speziell den Veränderungen in der Privatwirtschaft. Die Betonung von Werten wie Eigenverantwortung, Selbstverwirklichung und Ganzheitlichkeit haben zu einem Umdenken beim Verwaltungsmanagement geführt. (Vgl. Klages 1999: 18f.) Ausprägung und Entwicklung der Personalressource und damit modernes Personalmanagement treten in den Vordergrund. (Vgl. Klages 1999, Seele 1985: 45f., Ellwein 1994, Mäding 1972: 194) Unter dem Leitbild der Dienstleistungsverwaltung (Neues Steuerungsmodell der KGSt) wendet sich die Verwaltung verstärkt mit modernen Steuerungsmethoden dem Personal zu. (Vgl. Bogumil 2007: 23ff., Jann 2005: 77, Reichard 2005: 231ff., KGSt 1993)

Im Ergebnis erweisen sich die deutschen Verwaltungen jedoch als resistenter gegenüber der gesellschaftlichen Dynamik und den damit verbundenen (notwendigen) Modifikationen ihrer Arbeitsbedingungen. (Reichard 2005: 234f.) Zurückgeführt wird das vor allem auf die spezifische Ausprägung des öffentlichen Dienst- und Tarifrechtes, die gewachsenen Organisationskulturen und die Persönlichkeitsmerkmale der Mehrheit der Beschäftigten.

Zusätzlich erschwerend für die Umsetzung von Verwaltungsreformen, modernes Personalmanagement und die Entwicklung der Personalressourcen der Kommunen und Kreise wirkte – bis vor kurzem - die zunehmende Haushalts- und Finanzkrise seit den 1990er Jahren. Das Spannungsfeld zwischen Verwaltungs- und Personalentwicklung einerseits und der geforderten Personalkostenreduktion andererseits lässt sich kaum ausbalancieren. (Vgl. Klages 1998: 51) Besonders in strukturschwachen Regionen wie z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt müssen sich die Verwaltungen auf Kostenersparnis und Haushaltskonsolidierung konzentrieren. Die zukunftsorientierte, progressive Entwicklung der Organisationen gerät dabei leider oftmals in den Hintergrund. Insgesamt haben sich die Verwaltungsreformen im Sinne des Neuen Steuerungsmodells auf kommunaler Ebene daher auch in der Tendenz auf Instrumente zur Kostensenkung wie z.B. Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung und Aufgabenprivatisierung beschränkt. (Vgl. Bogumil 2007: 61ff., Kuhlmann 2006: 89, Jann/Bogumil 2004: 54ff.)

„Der so genannte Humanfaktor in der öffentlichen Verwaltung [spielt] nach eigenem Selbstverständnis und der gelebten Organisationskultur [deshalb] keine besondere Rolle“. (Korintenberg 1997: 57) Modernes Personalmanagement und innovative Mitarbeiterbeteiligung wurden allenfalls am Rande der NSM-Reformen behandelt und dann auch nur bruchstückhaft eingeführt. (Vgl. Bogumil 2007, Kuhlmann 2006: 89ff., Reichard 2005, Jann/Bogumil 2004) Dieses nüchterne Ergebnis steht im klaren Gegensatz zu den Reformintentionen des NSM. Sollte doch gerade durch die Einführung eines modernen Personalmanagements die nötigen Rahmenbedingungen weg vom obrigkeitsstaatlichen und hin zum dienstleistungsorientierten (kundenorientierten) Denken und Handeln vollzogen werden.

2.1.3 Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Das öffentliche Dienstrecht als Rahmenbedingung für modernes Personalmanagement gilt schon seit den 1960er Jahren als reformbedürftig. Kernziele der Reforminitiativen sind direkt oder indirekt die Überwindung der historisch bedingten Doppelstruktur und der Entkoppelung von den monarchisch-obrigkeitsstaatlichen Grundsätzen des Berufsbeamtentums. (Vgl. Rieger 2005: 236ff.) Im Zentrum stehen also die Vereinheitlichung des Dienstrechtes der beiden Beschäftigtengruppen und die Entwicklung eines zeitgemäßen Leitbildes als Basis zur umfassenden Modernisierung des öffentlichen Dienstes. Durch diese Veränderungen soll infolge von

mehr Flexibilität, Mobilität, Offenheit und vor allem Leistungsorientierung ein effektives Personalmanagement gefördert werden.

Nach fast 35 Jahren wurden in den letzten Jahren nun diese Reformintentionen wieder verstärkt aufgegriffen und das Dienstrecht entsprechend überarbeitet. Seit Ende 2005 (Bund und Kommunen) bzw. Ende 2006 (Länder) gilt ein neues Tarifrecht für die Angestellten, welches bereits mit unterschiedlicher Intensität und Erfolg in den Verwaltungen angewendet wird. Für ihre Beamten hat die Bundesregierung im Oktober 2007 den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung und Modernisierung des Bundesdienstrechts (Dienstrechtsneuordnungsgesetz) verabschiedet.

Infolge der Zuständigkeitsverlagerung im Zuge der Föderalismusreform im Jahre 2006 können die Länder für sich und ihre Kommunen diese neuen Statusvorgaben mit eigenen Beamtengesetzen ausfüllen. Dabei können sie den spezifischen regionalen Anforderungen gerecht werden. Allerdings wird die unterschiedliche Finanzausstattung eine nicht unwesentliche Rolle spielen (Gestaltung der Leistungsvergütung usw.). Nunmehr liegt es in der Hand des Personalmanagements in den Verwaltungen inwieweit es gelingt, durch intelligenten Einsatz der neuen dienstrechtlichen Instrumente und Steuerungsfreiräume die Effektivität und Effizienz des Arbeitsprozesses zu verbessern.

Die Entwicklung eines strategischen Personalmanagements als integraler Bestandteil einer ganzheitlichen und wirkungsorientierten Managementkonzeption einer Verwaltung ist dabei ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Auf übergeordneter staatlicher Ebene kann dafür nur die Voraussetzung geschaffen werden. Personalentwicklung im Sinne eines *Human Resource Managements* ist somit Teil jeder Verwaltungsreform.

2.2 Modifikation der Kreisebene als Reformnukleus

Das politisch-administrative System der Bundesrepublik ist einerseits territorial (räumlich) und andererseits sektoral (aufgabenbezogen) gegliedert. Beim Prinzip der sektoralen Gliederung dominiert die spezialisierte Erfüllung der Einzelaufgabe im Verwaltungsraum. Das Territorialprinzip betont die raumbezogene Ganzheitlichkeit der Erfüllung eines Bündels von Einzelaufgaben. Durch staatsrechtlich festgelegte räumlich-vertikale Kompetenzabschichtung dominiert das Territorialprinzip. (Vgl. Wagener 1977: 59ff.) Ziel ist die harmonische Ausbalancierung von spezieller und allgemeiner Aufgabenerfüllung in demokratisch legitimierten Verantwor-

tungsräumen. Damit entspricht die räumliche Machtverteilung letztendlich dem Politikprinzip des allgemeinen Mandates.

Neben den Staatsebenen und der Gemeindeebene sind die Kreise als Gebietskörperschaften definiert. (Vgl. Nierhaus 2003a: 1059f., Nierhaus 2003b: 174ff.) Sie sind mit generalisierten gebündelten Aufgaben ausgestattet worden. (Vgl. Wollmann 2006a: 1ff., 13ff.)

Als Gemeindeverbände und untere Landesbehörden bilden sie die zentralen Schnittstellen zwischen Staat- und Ortebene in der Region. Durch ihre Bündelungs- und Mittlerfunktion gelten die Kreise als Rückgrat des politisch-administrativen Systems. (Vgl. Laux 1972: 93ff., Stern 1972, Schmidt-Aßmann 1996: 534ff.) Ausgelöst durch Veränderungen der sozio-ökonomischen Strukturen und des gesellschaftspolitischen Kontextes unterliegen die räumlichen und sektoralen Zuständigkeiten der Kreise einem intensiven Wandel, bei dem bisweilen die Sinnfrage nach deren Existenzberechtigung gestellt wird. Die Zuständigkeit für eine Aufgabe bzw. ein Aufgabenbündel ist dabei grundsätzlich von Machtpolitik und Effektivität abhängig. (Vgl. Wagener 1977: 55ff.) Veränderungen der Raumeinteilung zielen insbesondere auf Größenklassenvorteile. (Vgl. Miller 2005: LKV, 478ff., Huber/Bergmann 2003: 304ff.)

Mit Ressourcenbündelung sollen Synergie- und Rationalisierungseffekte realisiert und damit die Tragfähigkeit der Organisation erhöht werden. (Vgl. Wagener 1983: 745ff.) Eine Aufgabe wird dann im Wege der Funktionalreform auf die für ihre Erledigung tragfähigste und ihrem Entstehungszusammenhang adäquateste Ebene verlagert. (Vgl. Wollmann 2006b, Köstering 58ff.) Es gilt das Subsidiaritätsprinzip. Aufgrund des Machtungleichgewichtes zwischen den Ländern und „ihren“ Kommunen kommt es im Zeitverlauf fortwährend zur Zentralisierung der Aufgaben. Ziel von Zuständigkeitsreformen ist deshalb die Verlagerung von Aufgaben auf die Kommunen (Dezentralisierung). Eine vollständige Kompetenzverlagerung auf die Kommunen durch „echte“ Kommunalisierung findet nur selten statt. (Vgl. Wollmann 2006a, 2006b, 2006c) Trotz formaler Dezentralisierung behält sich das Land in unterschiedlicher Ausprägung eine finanzielle und normative Steuerung der Aufgaben vor.

Gekoppelt an den Umfang der Zuständigkeitsverlagerung und die Veränderung des Kreisgebietes sind der Übergang des Personals und dessen Zusammenführung. Die Größenordnung der Verwaltungsreform und des Reformobjektes bestimmt dabei den Integrationsaufwand und das Rationalisierungspotential. Entscheidend für die Funktionalreform ist insofern,

ob ganze Aufgabenbereiche oder nur Teilaufgaben sowie einzelne kleine Zuständigkeiten übertragen werden sollen. In Abhängigkeit davon werden ganze Behörden, Behördenteile, einzelne Personen oder auch keine Ressourcen verlagert. Im letzten Fall müssen die Kommunen die zusätzlichen Aufgaben mit ihrem vorhandenen Arbeitspotential bewältigen.

Allgemein gilt aber immer der Grundsatz *Personal folgt Aufgabe* usw. Im Dezentralisierungsfokus unseres Fallbeispiels Mecklenburg-Vorpommern befindet sich aktuell die gesamte operative Landesverwaltung. Die Landesebene soll sich auf die normative Steuerung als ihr strategisches Kerngeschäft konzentrieren. In diesem Sinne sollen vor allem die unteren Landesbehörden und die Sonderbehörden in die Kreisebene soweit zweckmäßig integriert werden. Dieser Prozess ist eingebettet in eine umfassende Überprüfung der Notwendigkeit von Aufgaben (Aufgabenkritik).

Seit einigen Jahren haben in diesem Sinne viele Länder in West- und Ostdeutschland zahlreiche Zuständigkeiten auf die Kreisebene verlagert. Der Umfang ist dabei allerdings sehr unterschiedlich. Eine aktuelle Umfrage des Deutschen Landkreistages beweist, dass es quantitativ und qualitativ bei der autonomen Steuerung der Aufgaben noch erhebliche Spielräume gibt. (Vgl. Deutscher Landkreistag 2006: 5ff.) Die Dezentralisierungsambitionen sind allerdings derzeit deutlich umfassender als in der Vergangenheit. Somit ist auch die Personalverschiebung umfangreicher und stellt größere Anforderungen an die Personalsteuerung.

Die Spitzenposition bei der Dezentralisierung nimmt bislang Baden-Württemberg ein. Dort wurden im Jahre 2005 12.000 Landes-Bedienstete auf die Kreise verlagert. (Vgl. Ruge 2006 4) Im Untersuchungsobjekt dieser Studie (Mecklenburg-Vorpommern) sollten dagegen „nur“ 1.730 Stellen verschoben werden. (Vgl. Innenministerium M-V 2003: 4ff.) In Niedersachsen wurden lediglich 185 Stellen im Zuge der Verwaltungsstrukturreform übertragen. (Bogumil 2006: 44ff.)

Reformumfang und Steuerungsaufwand von Kreisfusionen sind weitestgehend abhängig von der Zahl der beteiligten Kreise, deren Struktur und Ressourcenausstattung. (Vgl. Huber/Bergmann 2003: 304ff.) Grad und Kontext der Konzentration sind also ausschlaggebend. Mit einer Halbierung der Kreiseinheiten war der Konsolidierungsaufwand für den Personalkörper bei zurückliegenden Kreisfusionen in Deutschland recht groß. (Vgl. Seele 1985: 45ff., Henneke 1994: 145ff.) Dieser Aufwand übersteigt quantitativ und qualitativ eindeutig den Dezentralisierungsaufwand. Im Untersuchungsobjekt Mecklenburg-Vorpommern war geplant,

von der Fusion 4.617 Stellen in der Kernverwaltung der Kreise zu erfassen. (Vgl. Innenministerium M-V 2003: A 5-4) Da die betroffenen Kreise einen vergleichbaren Aufgabenumfang haben sollten, (Deutscher Landkreistag 2006: 4ff.) wäre es in Abhängigkeit vom Arbeitsaufwand sowie den Verdichtungs- und Spezialisierungseffekten zu erheblichen Personalüberhängen gekommen. (Vgl. Reinholdt 1994: 157f.)

Die Ausdehnung der Kreise auf Regionsniveau hätte gegenüber kleinteiligeren Reformmodellen demnach zum größten Fusionsaufwand vor Ort geführt. Dabei müssen natürlich Folgeaufwendungen für notwendige Kooperationen eingerechnet werden.

3 Gebiets- und Funktionalreform in Westmecklenburg

3.1 Ausgangslage in Mecklenburg-Vorpommern

3.1.1 Äußerer Verwaltungsaufbau Mecklenburg-Vorpommern

Am 03.10.1990 wurde aus den früheren DDR-Bezirken Rostock, Neubrandenburg und Schwerin das Land Mecklenburg-Vorpommern (M-V) gebildet. Damals entschied sich die Landespolitik gegen die Bildung einer staatlichen Mittelinstanz. Insofern weist das Land einen weitgehend zweistufigen Verwaltungsaufbau seiner Behördenorganisation auf. Die obere regionale Ebene des Landes bilden die Ministerien und die ihnen untergeordneten Landeszentralbehörden. Als unmittelbare Landesson- derverwaltung treten sie zwischen die Ministerien und die unteren Lan- desbehörden. (Vgl. Mecking 1995)

Die Landkreise bilden die untere regionale Ebene des Landes. Sie schlie- ßen die kommunale Selbstverwaltung der Ortstufe nach oben und die Staatsverwaltung nach unten hin ab. In mehreren Reformschritten wur- de die Gemeinde- und Kreisstruktur seit der Bildung des Landes den An- forderungen an eine moderne Verwaltung angepasst. Im Anschluss an eine Gemeindeverwaltungsreform mit Ämterbildung erfolgte 1994 eine Kreisgebietsreform zur Reduktion und Konzentration der relativ leis- tungsschwachen Landkreise. Von den bestehenden 31 Landkreisen verblieben durch Fusion benachbarter Landkreise nur noch 12 mit einer durchschnittlichen Einwohnerzahl von 100.000. Eine Einkreisung der re- lativ kleinen und einwohnerschwachen sechs kreisfreien Städte des Lan- des unterblieb.

Die Wirkungen dieser Verwaltungsstrukturreformen auf die Leistungsfä- higkeit der kommunalen Ebene wurden unterschiedlich bewertet. Der Landtag ging von einer erheblichen Steigerung der Leistungsfähigkeit aus. (Landtag M-V 2002: 37) Er übertrug auf die so gestärkte kommunale Selbstverwaltungsstufe durch das Funktionalreformgesetz vom 05.05.1994 viele Aufgaben staatlicher Sonderbehörden. Laut de Maizière führte diese Entwicklung „zu einer Optimierung des gesamten administ- rativen Leistungsprozesses im Lande“. (1998: 56f.) Andere Autoren kriti- sierten den zögerlichen Charakter dieser Reform, der nicht ausreichte, um effiziente Kreisebene zu schaffen. (Vgl. Büchner/Franzke 2001)

In der in dieser Studie speziell untersuchten Region Westmecklenburg entstanden die vergrößerten Landkreise Ludwigslust und Parchim sowie

der neue Landkreis Nordwestmecklenburg.¹ Mit dem Landkreis Ludwigslust wurde mit 2.517 km² der größte Kreis Mecklenburg-Vorpommerns und der viertgrößte in Deutschland gebildet.

Zur Koordinierung von Regionalplanung und -management schufen diese Kreise den Regionalen Planungsverband Westmecklenburg e.V. Dessen Verbandsgebiet ist deckungsgleich mit dem Zuständigkeitsgebiet des Amtes für Raumordnung und Landesplanung Westmecklenburg, bei der die Geschäftsstelle des Verbandes angesiedelt ist.

3.1.2 Motive, Ziele und Strategien der Verwaltungsreform

Entgegen der optimistischen Prognosen nach der deutschen Einheit, hat sich die sozio-ökonomische Situation in Mecklenburg-Vorpommern nicht auf durchschnittlichem „Westniveau“ stabilisieren können. Fehlende Zukunftsperspektiven führen vor allem im Osten des Landes zur negativsten demographischen Entwicklung im Bundesvergleich. Sinkende bzw. veränderte Nachfrage nach öffentlichen Gütern sowie abnehmende öffentliche Finanzausstattung sind die Folge. Die Landespolitik arbeitet deshalb seit 2000 an der weiteren Konsolidierung und Modernisierung der Strukturen von Politik und Verwaltung. (Vgl. VwModG M-V 2004: 104ff., Landesregierung M-V 2003: 8-12)

Im Ergebnis verfolgte die Landespolitik einen umfassenden, ganzheitlichen und integrierten Strukturreformansatz. (Vgl. VwModG M-V 2004: 104ff., Landesregierung M-V 2003: 8-12, „Eckpunktepapier“ 2003: 12, IMAG-Bericht 2003: 4) Durch Kombination von kommunaler Gebietsreform und Funktionalreform sowie einer Vielzahl von unterstützenden Reformelementen sollte eine maximale Reformwirkung erzielt werden. Geplant war eine Vergrößerung des Gebietszuschnittes von Kreis- und Ortsebene durch kommunale Gebietsreform. Erklärte Ziele waren dabei die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Ressourcenbündelung, Rationalisierung (Nutzung von Größenökonomie-Effekten und Mittelkonzentrationsvorteilen etc.) und Erhöhung des Steuerungspotentials (z.B. Erhöhung der Chancen zur Gewinnung von potentiellen Mandatsträgern für kommunale Vertretungskörperschaften).

¹ Gebildet wurde der Kreis Ludwigslust aus dem ehemaligen Kreis Hagenow und Ludwigslust sowie den Ämtern Rastow und Strahlendorf des ehemaligen Kreises Schwerin-Land. Ihm gehören vier amtsfreie Städte, 85 amtsangehörige Gemeinden und Städte sowie neun Ämter an. Der Kreis Parchim umfasst die ehemaligen Kreise Parchim und Lütz sowie Teile der ehemaligen Kreise Sternberg und Schwerin-Land. Zu seinem Kreisgebiet von 2.233 km² gehören drei amtsfreie und 91 amtsangehörige Gemeinden sowie neun Ämter. Der 2.073 km² große Kreis Nordwestmecklenburg besteht aus den Kreisen Grevesmühlen, Wismar und Gadebusch sowie den Ämtern Warin, Lüstorf / Alt Meteln und der Gemeinde Brüsewitz.

Auf Ortebene galt dabei für die Gemeinden und zunächst auch für die Ämter das Prinzip des freiwilligen Zusammenschlusses, später konnten Ämter auch durch Verordnung oder Verwaltungsentscheidung des Innenministeriums neu geordnet werden. Die Kreise sollten dagegen auf Grund eines Reformgesetzes zusammengeschlossen werden. Damit sollte die Zahl ressourcenstarker Selbstverwaltungseinheiten deutlich erhöht werden. Durch Zusammenführung von Amtsverwaltung und Gemeindeverwaltung am Ort sollen so zukünftig unrentable Doppelstrukturen abgebaut und Koordinationsvorteile erreicht werden.

Mit dem Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz M-V (FKrG M-V) vom 23.05.2006 wurde für die Kreisebene eine radikale Gebietsreform beschlossen. Die 12 bestehenden Kreise und die 6 kreisfreien Städte sollten durch Fusion per Gesetz zukünftig nur noch 5 so genannte Regionalkreise bilden.² (Siehe Tabelle 1)

Tabelle 1 Geplante Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern

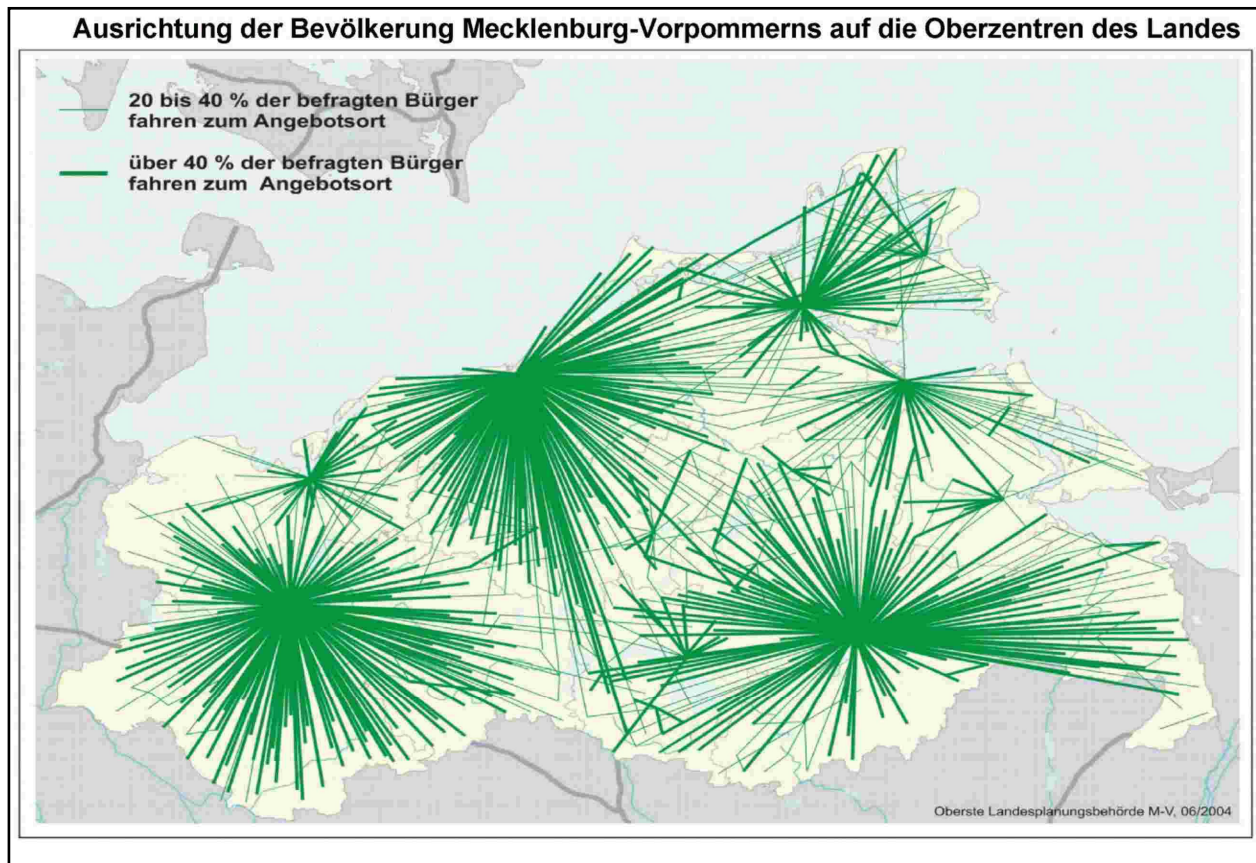
Geplante Regionalkreise	Altkreise / kreisfreie Städte	Kreissitz	Einwohnerzahl	Fläche
Westmecklenburg	LK Ludwigslust, LK Nordwestmecklenburg, LK Parchim, LH Schwerin, HS Wismar	Schwerin	500.217	6.997 qkm
Mecklenburgische Seenplatte	LK Demmin, LK Meckl.-Strelitz, LK Müritz, LK Uecker-Randow, Neubrandenburg	Neubrandenburg	313.320	5.809 qkm
Mittleres Mecklenburg	LK Bad Doberan, LK Güstrow, HS Rostock	Rostock	426.499	3.601 qkm
Nordvorpommern	Insel Rügen, LK Nordvorpommern, HS Stralsund	Stralsund	247.148	3.182 qkm
Südvorvorpommern	LK Ostvorpommern, HS Greifswald	Anklam	245.042	3.584 qkm

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Anlage 29ff. zum 1. Entwurf VwModG M-V, LK=Landkreis; LH=Landeshauptstadt; HS=Hansestadt

² Zunächst allerdings sah das Reformkonzept den Zusammenschluss der Kreise innerhalb der bestehenden vier Planungsregionen vor. Dadurch sollten idealtypische Kreise mit regional einheitlichen Planungs-, Entscheidungs-, Vollzugs- und Kontrollräumen entstehen. Wegen der zu lang gestreckten Nord-Süd Ausdehnung von 168 km wurde der östlichste Regionalkreis Vorpommern jedoch zweigeteilt. Insofern sollte sich der Landesteil Vorpommern in einen Regionalkreis Nordvorpommern und Südvorvorpommern gliedern.

Für den Neuzuschnitt der Kreise bildeten die sozio-ökonomischen Verflechtungsräume der Oberzentren Schwerin, Neubrandenburg, Rostock und Stralsund und Anklam die raumordnerische Grundlage. (Siehe Abbildung 1) Besonders wegen ihrer Leistungsfähigkeit, aber auch wegen ihrer zentralen Lage (Erreichbarkeit) sollten sie zukünftig Kreissitz sein. (Vgl. VwModG M-V 2004: 126f.)

Abbildung 1 Oberzentren in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: Oberste Landesplanungsbehörde 6/2004

Bei der Einwohnerzahl hätten sich die fünf neuen Regionalkreise im Rahmen des Bestehenden bewegt. Derzeit haben 34 von 313 Kreisen in Deutschland (10,9 %) mehr als 300.000 Einwohner. (Stand Juli 2007) Mit einer Einwohnerzahl von 245.042 in Südvorpommern bis 500.217 in Westmecklenburg wären die fünf neuen Regionalkreise in die Spitzengruppe der einwohnerstärksten Kreise in Deutschland eingezogen. Bei der Flächenausdehnung hingegen hätten die neuen Kreise mit 3.182 qkm in Nordvorpommern bis 6.997 qkm in Westmecklenburg eine deutlich größere Flächenausdehnung als alle in Deutschland bestehenden Landkreise besessen. Nur der bisher flächengrößte deutsche Kreis „U-

ckermark“ mit 3.058 qkm in Brandenburg reicht an diese Ausdehnung heran. (Vgl. VwModG M-V 2004: 136f.)

Sonst haben nur Regierungspräsidien in Ländern mit dreistufigem Verwaltungsaufbau bei bedeutend kleineren Kreisen ähnliche Flächenausmaße. Allerdings ist auch die Bevölkerungsdichte in Mecklenburg-Vorpommern mit 54 bis 118 Einwohnern pro qkm die geringste in Deutschland. Drastische Maßnahmen mit Blick auf die abnehmenden Ressourcen erschienen deshalb dem Landesgesetzgeber in M-V als gerechtfertigt.³ Dazu gehörte auch die Einkreisung aller kreisfreien Städte in die geplanten Regionalkreise.

Die kommunale Gebietsreform mit ihrer Kreisfusion war die Basis für die Überprüfung und Neuordnung der Aufgabenerledigung des öffentlichen Sektors in Mecklenburg-Vorpommern (Funktionalreform). (Vgl. Stür 1980: 18ff.) Im Rahmen der Funktionalreform wurde geprüft, welche Aufgaben von der öffentlichen Hand weiter wahrgenommen werden sollen und wo dies am zweckmäßigsten erfolgen könne. Dazu wurden zunächst 1.500 Landesverwaltungsaufgaben mit 1.730 gebundenen Stellen und einem Volumen von 577 Mio. Euro ressortübergreifend durch eine interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) ausgewählt. (Vgl. VwModG M-V 2004: 110ff., „Eckpunktepapier“ 2003: 13ff., Innenministerium M-V 2003: 4ff.)

Die Optimierung der Behördenstruktur in Mecklenburg-Vorpommern war dabei wesentliches Reformziel. Durch Aufgabenbündelung in größeren Einheiten sollten Kosten gespart, Spezialisierung ermöglicht und Doppelzuständigkeiten beseitigt werden. Eine weitgehende Dezentralisierung und Kommunalisierung nichtprivatisierbarer Aufgabenbereiche wurde angestrebt. Im Rahmen der Funktionalreform I war zunächst eine Verlagerung vakanter Aufgaben auf die leistungsstärkeren geplanten Regionalkreise geplant. Einheit und Einräumigkeit der Verwaltung sollten gestärkt werden. Den Abschluss sollte die Aufgabenneuordnung zwischen Kreis- und Gemeindeebene – Funktionalreform II – bilden.

Parallel dazu erfolgte durch Definition des Aufgabentyps (Eigener oder übertragener Wirkungskreis) der Kommunalisierungsgrad der Aufgabe. Ziel war dabei unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips den eigenen Wirkungskreis der Kommunen und damit die kommunale Selbstverwaltung zu stärken. Insgesamt sollte die geplante Zuständigkeitsneuord-

³ Selbst die Insel Rügen sollte trotz langer Selbstverwaltungstradition und inselspezifischen Besonderheiten ihre administrative Eigenständigkeit verlieren. Zur kommunalpolitischen Kompensation war jedoch ein beschließender Sonderausschuss innerhalb des Kreistages von Nordvorpommern-Rügen vorgesehen.

nung innerhalb der kommunalen Ebene zu einer an der Leistungsfähigkeit orientierten differenzierten Aufgabenzuordnung führen. Das Kriterium der „Verwaltungsgröße“ spielte insoweit eine entscheidende Rolle. Insbesondere wäre es bei den großen kreisangehörigen Städten zu einer Aufgabenprivilegierung gekommen.

Zur Förderung der Wirkung der verbundenen Gebiets- und Funktionalreform hätte es flankierende Maßnahmen gegeben. Insoweit sind die geplante Einrichtung von Bürgercentern, die Deregulierung und das eGovernment besonders hervorzuheben. Bürgercenter auf Ortsgemeinde- bzw. Amtsverwaltungsebene hätten im Sinne eines Front Offices als zentrale Anlaufstelle (One Stop Agency) für alle Verwaltungsleistungen des Landes gedient. Dadurch sollte dem Ziel größtmöglicher Bürgernähe von Verwaltungsleistungen Rechnung getragen werden. Darüber hinaus sollte es langfristig möglich sein, auf alle Verwaltungsleistungen auch über das Internet zuzugreifen („digitale Front Offices“).

Zu diesem Zweck sollte ein alle Verwaltungsebenen des Landes umfassendes Corporate Network (Siehe Rößler 2003, Interviews vom 11.12.2003 und vom 12.03.2004) als gemeinsames Online-Portal installiert werden. Insgesamt betrachtet hätten diese Maßnahmen geholfen, bestehende und reformbedingte Defizite bei der Bürgerorientierung von Verwaltungsleistungen zu minimieren. Generell erhofften sich die Reformakteure weitere positive Effekte auf die Beschleunigung und Vereinfachung von Verwaltungsabläufen durch Deregulierungsmaßnahmen. Durch eine Erforderlichkeits- und Zweckmäßigkeitprüfung der bestehenden Rechtsvorschriften und zukünftiger Normsetzungen sollten Verfahrensabläufe wesentlich entlastet werden. (Vgl. VwModG M-V 2004: 110ff., „Eckpunktepapier“ 2003: 13ff.)

3.1.3 Verwaltungsreform als Integrationsherausforderung

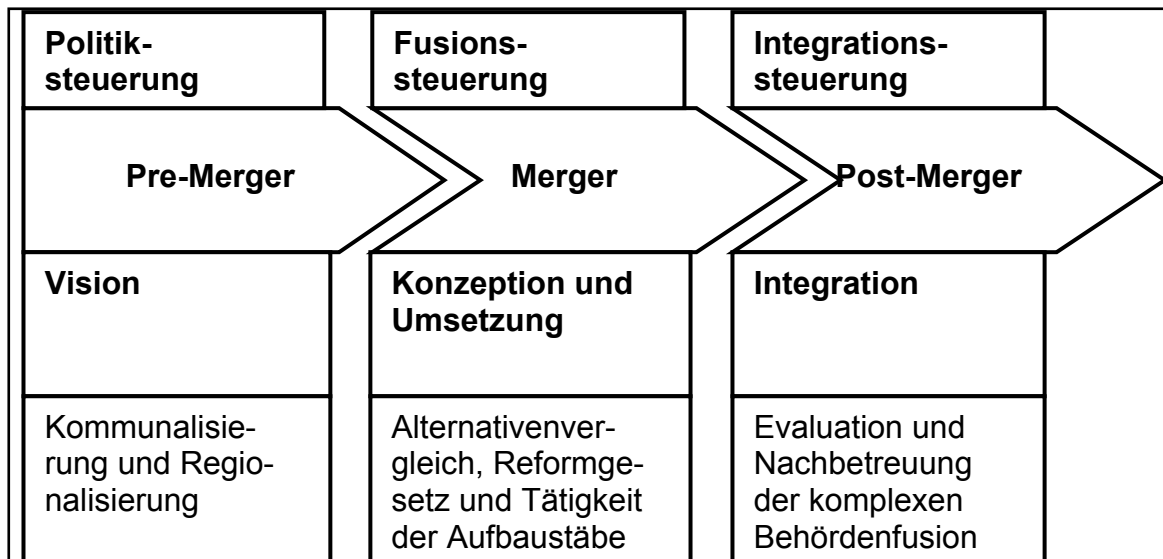
Für die Landesverwaltung und die Kreise in Mecklenburg-Vorpommern hätte die umfassende Verwaltungsreform eine fundamentale Änderung des Organisationsgefüges dargestellt. Neben Teilaufgaben der einzelnen Landesressorts wären ganze Landesbehörden in die Kreise integriert und diese wiederum durch Zusammenschluss konzentriert worden. Bisher im Ministerium hierarchisch-bürokratisch und wirtschaftlich eingeordnete Behördenteile hätten dann den Bedingungen des Aufgabenverbundes des Kreises unterlegen. Eigenständige Behörden des Landes sollten ihre fachlich-organisatorische Selbständigkeit verlieren und – in Abhängigkeit vom Kommunalisierungsgrad – den Weisungen des Landrates (Ganzheit-

lichkeit) unterliegen. Gleichzeitig sollten mehr als die Hälfte der Kreise ihre politische, organisatorische und wirtschaftliche Selbständigkeit verlieren. Sie hätten mit den Nachbarkreisen und den zugeordneten Landesbehörden in der Region eine gemeinsame neue Organisation gebildet. Dieser vollständige (individuelle) Verlust der wirtschaftlichen und rechtlichen Selbständigkeit von Behörden wird in Abgrenzung zur Kooperation als Fusion (Merger) beschrieben. (Vgl. Jansen 1998: 32ff., Fontanari 1996: 37ff., Naschold 1996: 17ff., Reichard 1996: 101ff.)

Da gleichartige, sich ergänzende und aufeinander aufbauende Leistungen verbunden werden, ist die Fusion insgesamt nicht nur einem Fusionstyp zuzuordnen. Es handelt sich vielmehr um eine alle Typen umfassende komplexe Fusion von Leistungen, Leistungsgruppen und Leistungsstufen. Wegen der Entscheidung der Landespolitik durch Gesetz „von oben“ wird im Gegensatz zur freiwilligen „Peer-to-Peer“ Fusion von einer „Top-Down“ Fusion gesprochen. Entsprechend anspruchsvoll sind die Herausforderungen an Planung und Steuerung der Fusion (Fusions- und Integrationsmanagement). (Vgl. Huber 2006, Jansen 2004: 25ff., Plamper 2004: 41ff.) Für eine erfolgreiche und wirkungsvolle Transformation ist ein strategisches Fusionsmanagement unterteilt in Pre-Merger, Merger und Post-Merger sinnvoll. (Vgl. Will 2005: 9ff, Jansen 2004: 26ff., Picot 2002)

In der Pre-Merger-Phase sollte zuerst – nach einem Alternativenvergleich mit Kosten-Nutzen-Gegenüberstellung – eine Vision über die Fusionsziele formuliert werden. (Vgl. Huber/Bergmann 2003: 304ff., Plamper 2003: 58ff.) Die Merger-Phase besteht aus der Erstellung einer Konzeption (Umsetzungsplanung: Feinzielformulierung und Strategieauswahl) und der konkreten Durchführung der Fusion (Umgestaltung der Organisation, Anreizsysteme und technische Anpassung). Zum Abschluss der Transformation bedarf es einer Post-Merger-Phase zur Verankerung und Nachbetreuung der Fusion. Grundsätzlich entsprach der Verlauf der Funktional- und Gebietsreform in Mecklenburg-vorpommern bis zum Urteil des Landesverfassungsgerichts im Sinne eines Fusions- und Integrationsprozesses diesem Schema. (Siehe Abbildung 3)

Abbildung 3 Fusions- und Integrationsprozess



Quelle: Eigene Darstellung nach Analyse des Materials von Landesregierung und Landespolitik M-V.

Im Einzelnen sind folgende Phasen erkennbar:

1. Kommunalisierung und Regionalkreismodell als Reformvision
2. Reforminitiative infolge der Demographie- und Finanzentwicklung
3. Grobprüfung von Verwaltungskooperation und geringerem Fusionsgrad
4. Reformgesetz (Fusionskonzept) über Gebiets- und Funktionalreform
5. Regierungsvorlage und Parlamentsbeschluss
6. Umsetzung des Gesetzes durch Aufbaustäbe

Als neue „Einheitsbehörde“ sollten die Regionalkreise Nachfolger für alle Kompetenzen, Zuständigkeiten, sonstigen Rechte und Verpflichtungen der Ausgangsbehörden sein. (Siehe Gern 2003: 148ff.) Die Verschmelzung der Behörden war gekoppelt an die Zusammenführung der Verwaltungsräume (örtliche Zuständigkeitsgebiete). Diese Neuordnung war Ausgangspunkt für die Gestaltung eines einheitlichen Steuerungs- und Leistungsprozesses. Im Verlauf des Fusionsprozesses müssen die bestehenden Zielsysteme, Strukturen, Prozesse, Kulturen und das Außenverhältnis (Systemdimensionen) geprüft und neu konfiguriert werden. (Vgl. Bleicher 1992: 289ff., Will 2005: 7ff., Huber/Bergmann 2003: 304ff.) (Siehe Tabelle 2)

Darüber hinaus ist ein kooperatives „Changemanagement“ (Vgl. Schridde 2005: 216ff.) zum Ausgleich der divergierenden Interessen der verschiedenen internen und externen Anspruchsgruppen („Stakeholder“) der

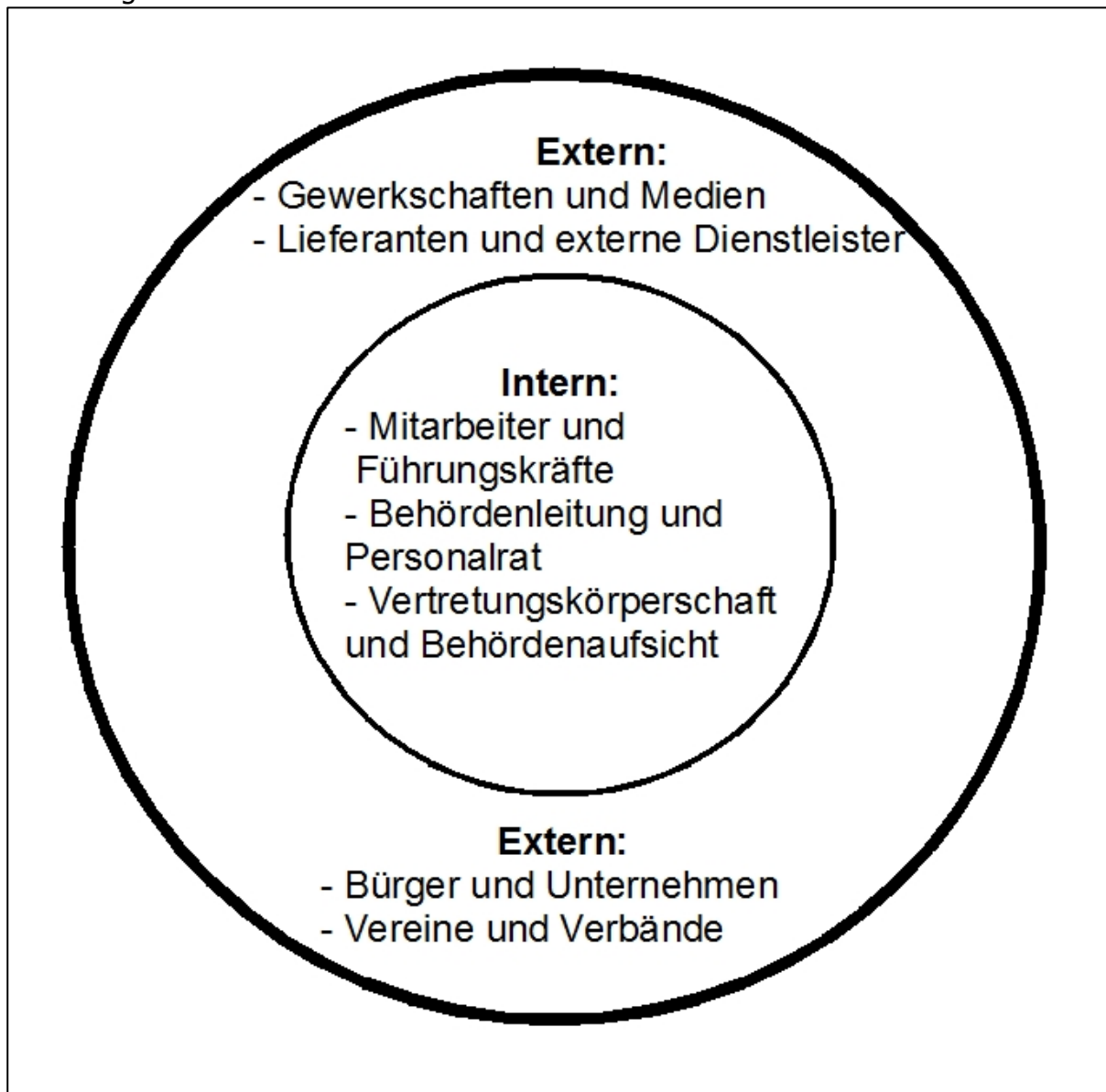
neuen Organisation für den Fusionserfolg entscheidend. Zu diesem Zweck bedarf es im Anschluss an die Systemdiagnose einer „Stakeholder-Analyse“. (Vgl. Will 2005: 16ff.) (Siehe Abbildung 3) Diese Analyse soll Komplexität, Anspruchsrichtung, Betroffenheit, Macht und Einfluss sowie mögliche kritische Rückkoppelungen der Anspruchsgruppen verdeutlichen.

Tabelle 2 Systemdimensionen

Zielsystem	<ul style="list-style-type: none"> • Ziele der Verwaltungsreform allgemein • Kreis- und regionalpolitische Ziele pro Politikfeld • Verwaltungsziele der Geschäftsbereiche sowie Fach- und Servicedienste
Strukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Aufbauorganisation • (z.B. Organigramme, Geschäftsverteilungspläne) • Personalstrukturen (z.B. Stellenbewertungen) • Standorte, Gebäude, Räume und deren Ausstattung • Informations- und Kommunikationsstruktur
Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • Verfahren und Abläufe der Organisationsteile • Verteilung, Verfahren, Vereinbarungen zum Personal • Zuständigkeit, Verfahren und Regelungen zur Finanzbewirtschaftung • Controlling und Berichtswesen
Kulturen	<ul style="list-style-type: none"> • Werthaltungen (Leitbilder) • Rituale und Routinen • Symbole und Sprache • Geschichten und Mythen • Rollenverhalten von Führungskräften • Macht- und Kontrollmechanismen
Außenverhältnis	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesvorgaben und Vertragsbeziehungen • Politikfeld- und Raumentwicklung • Governance-Struktur (Kooperationspartner) • Bürger- und Unternehmensinteressen • Technologischer Wandel

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Will 2005

Abbildung 3 Stakeholder der Fusionsbehörden



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Will 2005

Die Charakteristik der Verwaltungssysteme und des „Stakeholder-Gefüges“ der Fusionsbehörden sind einerseits sehr unterschiedlich und andererseits aber auch ähnlich. Landesbehörden sind grundsätzlich fachlich-ministeriell geprägt. Kreise haben dagegen eine ganzheitlich-kommunal-staatliche Ausrichtung. (Vgl. Bogumil/Ebinger 2005: 42ff.) Diese Divergenz wurzelt in der politisch-demokratischen Verantwortung. Der Landrat führt seine Legitimation letztlich auf das Kreisvolk und dessen allgemeinpolitisches Mandat zurück.

Der Leiter einer fachlich eindimensionalen Landesbehörde unterliegt grundsätzlich hingegen der Ressortverantwortung seines Ministers. (Vgl. Hesse/Ellwein 2004. 269ff.) Entsprechend dieser Prägung unterscheiden sich die Systemdimensionen und die „Stakeholderstruktur“ der Ressort-

organisation erheblich von der einheitlich-ganzheitlichen Kreisorganisation. Wegen der Eingliederung in die Kreisstufe müssen die Landesbehörden ihre eigene fachorganisatorische Struktur aufgeben und sich an das einheitliche Organisationsmodell des jeweiligen Regionalkreises anpassen. Die Kreise wiederum müssen den neuen Behördenstrang in ihre Organisation einfügen und insoweit noch „ganzheitlicher“ werden. Die Systeme und „Stakeholder“ auf Kreisebene weisen dagegen viele Gemeinsamkeiten auf. Konstitutionell wirken Legitimationsbasis, Aufgabenkatalog und kommunalrechtlich-wirtschaftliche Stellung.

Jeder Ausgangskreis für sich weist natürlich bezüglich seiner Gebietsstruktur, der Organisations-, Personal- und Finanzentwicklung und seiner gebietsbezogenen „Stakeholder“ Unterschiede auf. Unter Beachtung der Kräfteverhältnisse muss hier ein neuer System- und „Stakeholder“-Kompromiss für den gemeinsamen Regionalkreis gefunden werden. Die Interessen der einzugliedernden Behörden und deren Teile vom Land müssen dabei gebührend Beachtung finden. Aufgrund der fusionspolitischen Stoßrichtung (Kommunalisierung) haben allerdings die Interessen der Kreisstufe ein deutliches Übergewicht. Die Fusion wird letztlich eindeutig durch die Kreise und innerhalb der Kreisstufe durch die strukturell Stärkeren (Ressourcen- und Kompetenzvorteile) dominiert.

Im Sinne einer effektiven gemeinsamen Regionalorganisation sollte es aber einen fairen Interessenausgleich zwischen „schwachen“ und „starken“ Ausgangsbehörden sowie deren „Stakeholdern“ geben. Basierend auf der Bewertung der System- und „Stakeholder“-Diagnose und den politischen Aushandlungsprozessen wird dann der Integrationsprozess strukturiert: (nach Will 2005)

1. Rollendefinition
2. Bewertung der „System- und Stakeholderdiagnose“
3. Einrichtung einer Steuerungsgruppe
4. Planung und Gliederung des Fusionsverlaufes
5. Festlegung von Verantwortlichkeiten und von Berichtswegen
6. Definition von Erfolgsmaßstäben und Fusionscontrolling
7. Bildung von Arbeitsgruppen zu den Systemdimensionen
8. Schaffung einer „Resonanzgruppe“ zur Spiegelung der Ergebnisse
9. Planung und Durchführung von Begleitmaßnahmen (z.B. Coaching)

Für den Erfolg des Fusionsprozesses ist eine alle Fusionsdimensionen verbindende Kommunikationsstrategie von großer Bedeutung. So können die Ziele und der Verlauf der Fusion sowie die neuen Strukturen und Pro-

zesse strukturiert vermittelt werden. Missverständnisse, Gerüchte und Ängste sind vermeidbar. Die Angleichung der Werthaltungen sowie die Organisationsbindung werden hingegen gefördert. Durch Einbeziehung des Mitarbeiterwissens und die Förderung von Befürwortern als Promotoren steigt darüber hinaus die Effektivität des Fusionsprozess. Zukünftige Abläufe und Ergebnisse der Zielorganisation können dadurch sogar über die Reform- bzw. Fusionsziele hinaus optimiert werden.

Inhalte und Formen der Kommunikationsstrategie orientieren sich dabei an den Reformzielen, dem Fusionsprozess und den Stakeholderinteressen. Folgende Elemente sind denkbar:

1. Regelmäßige Sitzungen der Steuerungsgruppe
2. Tagung der Behördenleiter zum Ablauf der Fusion
3. Infomessen für Mitarbeiter und mittlere Führungskräfte
4. Mitarbeiterbefragungen und Servicestelle „Integration“
5. Reform-Newsletter und Online-Forum
6. „Farewell“-Veranstaltungen zur Verabschiedung der alten Organisation
7. Mitarbeiterversammlung („Kick-off“) zur Begrüßung der neuen Organisation
8. Bilanzveranstaltung am Ende des ersten Reformjahres

Am Ende des Fusionsprozesses hätte im günstigsten Fall durch gestuftes Ineinander-Übergehen („Multiplikation statt Addition der Einheiten“) eine neue Behördenorganisation mit eigener Identität gestanden. (Huber/Bergmann 2003: 304) Die weitere Existenz von Teilen der Ausgangsbehörden im Regionalkreis durch simple horizontale Aneinanderreihung wäre zu vermeiden gewesen.

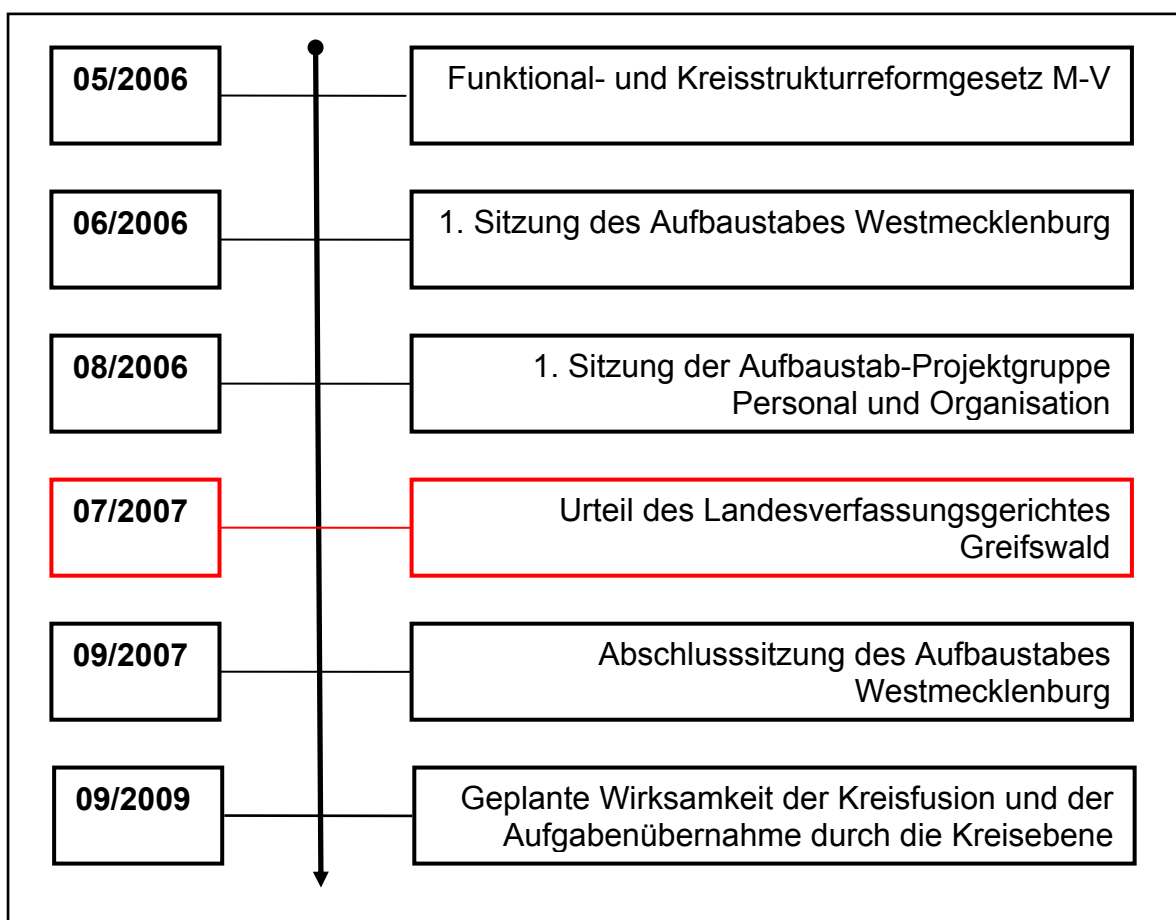
Spätestens das Post-Merger-Management sollte daher durch seine integrierende Wirkung Strukturdefizite beseitigen können. Ziel der Fusion war die möglichst nahtlose Verzahnung der Ausgangsbehörden und die Herausbildung einer neuen Organisationskultur.

3.2 Steuerung des Reformprozesses im Fusionsobjekt

3.2.1 Rahmenbedingungen

Basis für die Planung und Steuerung der Behördenintegration in der Region Westmecklenburg war das Funktional- und Kreisstrukturreformgesetz M-V (FKrG M-V) vom 23.05.2006. Neben den Kernregelungen zur neuen Kreisstruktur und zur Aufgabenverlagerung enthielt es zentrale Vorgaben zum geplanten Integrationsablauf. (Vgl. FKrG M-V: §§79ff.) (Siehe Abbildung 4)

Abbildung 4 Zeitstrahl der Fusion



Quelle: Eigene Darstellung

Zur Vorbereitung, Planung und Steuerung der Integration mussten die Ausgangskreise des Regionalkreises einen Aufbaustab bilden und diesen umfassend unterstützen. Das Steuerungsgremium bestand aus den Landräten und deren Stellvertretern. Das Land war berechtigt, mit einem Vertreter beratend teilzunehmen. Der Aufbaustab war mit umfassenden Kompetenzen zur Steuerung der Integration ausgestattet. Mit seiner Tätigkeit nahm er somit zentrale Leitungsaufgaben für die Ausgangskreise und die Konstituierung des neuen Kreises wahr.

Die Ausgangskreise wurden faktisch mit der Bildung des Aufbaustabes in ihrer Autonomie zur Steuerung des Verwaltungsbetriebes eingeschränkt. Vorgaben der Verwaltungsleitung mussten wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf den gemeinsamen Regionalkreis mit dem Aufbaustab abgestimmt werden. Nicht abgestimmtes Vorgehen stellte einen Verstoß gegen das Reformgesetz dar. Der Aufbaustab war umgekehrt verpflichtet, Entscheidungen zu verhindern, die - nach seiner Einschätzung - eine negative Auswirkung auf den neuen Kreis haben würden. Er half, Entscheidungen in den Ausgangskreisen im Sinne des Regionalkreises zu beeinflussen. Das Reformgesetz nannte eine Reihe von fusionsrelevanten Themenbereichen bei denen die Ausgangskreise der Zustimmung des Aufbaustabes bedürfen: (Vgl. FKrG M-V 2006)

- Planungen zum Personalübergang und zur Eingliederung von Beschäftigten
- Organisatorisch-technische und finanzielle Fusionsvorbereitung
- Ausnutzung von Möglichkeiten der Verwaltungskooperation (Synergien)
- Angleichung von Kreisrecht und Raumplanung (besonders Investitionsplanung)

Bei seiner Tätigkeit musste der Aufbaustab die Lebenssituation der Beschäftigten und Aspekte der Gleichstellung (gender mainstreaming) beachten. Über seine Arbeit musste er die Organe der beteiligten Körperschaften regelmäßig und dem Innenministerium vierteljährlich Bericht erstatten. Seine Arbeitszeit sollte mit der Bildung des Regionalkreises im September 2009 enden. Die Arbeitskosten des Steuerungsgremiums wurden durch ein Sondervermögen Verwaltungsmodernisierung beim Land gedeckt. Weitere Regelungen für den Verlauf des Integrationsprozesses waren folgende: (Vgl. FKrG M-V 2006)

- Landräte, Beigeordnete und Gleichstellungsbeauftragte
- Wahl der Kreistage und Landräte im Jahr 2009
- Übergang und Wahl der Vertretungen des Personals und der Behinderten
- Kreisrecht, Rechtsnachfolge allgemein und Grundvermögen
- Vorläufige Regelungen zur inneren Organisation sowie zur Haushaltsplanung und Rechnungslegung im Jahr 2009
- Pflicht zur Personalübernahme und Kündigungsschutz
- Sparkassen, Verwaltungsverfahren und Zentrale Anlaufstellen auf der Ortstufe
- Erstattung von Mehraufwendungen infolge der Funktionalreform

Entscheidend für die Steuerung der Personalintegration wirkten davon die Regelungen zur Personalübernahme, zum Kündigungsschutz und zur Kostenerstattung als Reformfolge. Die neuen Kreise waren insoweit verpflichtet, das mit den Landesaufgaben verbundene Personal vom Land zu übernehmen (bis auf die Schulräte, die Landespersonal blieben). Betriebsbedingte Kündigungen aufgrund der Umstrukturierung wurden für die Arbeitnehmer bis zum 30.06.2012 ausgeschlossen. Auf lange Sicht waren also durchaus reformbedingte Kündigungen möglich. Beschäftigte und Verwaltungsleitung sollten sich also schon während des Übergangszeitraumes mit der langfristigen Bedarfsplanung und Personalentwicklung in der neuen Struktur auseinandersetzen.

Zum Ausgleich der zusätzlichen Personal- und Sachkosten gewährte das Land Finanzaufweisungen. Diese wurden aber über einen Zeitraum von 10 Jahren um eine Effizienzrendite von 0,5 % gekürzt. Jährlich abgezogen werden sollte ein „Demographieabschlag“ von 0,7 %. Damit gewährte das Land den Kreisen einen dauerhaften und umfassenden Mehrbelastungsausgleich. Im Gegensatz dazu müssen die Landkreise in Baden-Württemberg z.B. infolge der Kommunalisierung stufenweise nach sieben Jahren eine jährliche Effizienzrendite von 20 % erwirtschaften. (Vgl. Trumpp 2006: 102)

Die Finanzierung der Personal- und Sachkosten für die ehemaligen Landesaufgaben war in M-V insoweit gesichert. Für die Landesbeschäftigten gab es also gegenüber den Beschäftigten der Ausgangskreise zunächst einen höheren Bestandsschutz für das Arbeitsverhältnis. Zur vertiefenden Regulierung des Überganges von Landespersonal hatte der Gesetzgeber ein besonderes Personalübergangsgesetz M-V (PersÜG M-V) beschlossen. (2006: 275)

Dort wurden konkrete Vorgaben zur Verfahrensweise bei Bedarfsermittlung, Benennung und Zuordnung für den Übergang gemacht. Der Bedarf sollte durch eine Personalüberleitungsstelle beim zentralen Personalmanagement im Finanzministerium ermittelt werden. Auf Basis der Ergebnisse der Aufgabenkritik sollte diese Dienststelle die Stellenzahl, Aufgabenbeschreibung und Wertigkeit bestimmen. Ausgangspunkt bildete die bisherige Aufgabenerledigung beim Land.

Im Rahmen des Verfahrens sollte auf die Wünsche der Kreise eingegangen werden. Die Überleitung erfolgte durch einen Aufgabenverteilungsplan und nach Anhörung des Aufbaustabes durch Verwaltungsakt. Sofern die Kreise eine geringere Stellenzahl gewünscht hätten, sollte dies innerhalb von zwei Wochen nach Neubildung vertraglich geregelt werden können.

Die Benennung des Überleitungspersonals sollte auf Basis der Bedarfsberechnung erfolgen. Die betroffenen Behörden sollten dazu bis zum 30.09.2008 ihre Beschäftigten in Übergangs- oder Bestandspersonal untergliedern. Mit Hilfe dieser Daten sollte dann ein Zuordnungsplan erstellt werden. Der Aufbaustab sollte in Personalakten Einsicht nehmen und einzelne Personen mit schriftlicher Begründung aus schwerwiegenden persönlichen Gründen ablehnen können. Parallel zur Bekanntgabe des Zuordnungsplans sollten die betroffenen Beschäftigten informiert werden. Zum Stellentauch sollte eine Stellenbörse eingerichtet werden. Im Einvernehmen mit den Beschäftigten sollte bei Einigung zwischen Land und Kreis Abweichungen vom Zuordnungsplan vereinbart werden.

Ebenso gab es Regelungen zur Behandlung von Beamten und Arbeitnehmern sowie zur Gewährung von Umzugskosten und Trennungsgeld. Für die Überleitung der Beamten galten die Bestimmungen des Beamtenrechtsrahmengesetzes (§§ 128ff.). Im Einvernehmen zwischen den Dienstherrn konnten diese versetzt werden. Im Streitfall wurden sie zum Kreis abgeordnet. Die Arbeitsverhältnisse der Arbeitnehmer sollten nach § 6 des Gesetzes wie im Zuordnungsplan festgelegt zum 01.10.2009 zum Kreis übergehen. Zur Erstattung von Kosten als Folge von Dienortwechsel wurde auf das Landesumzugskostengesetz und die Trennungsgeldverordnung verwiesen.

Auch zur Beteiligung der Personalräte, Interessenvertretungen und zur Einrichtung einer Schlichtungsstelle gab es Normen. Die Personalräte und Interessenvertretungen des Landes und des Kreises waren über die

Überleitungsmaßnahmen zu informieren. Insoweit war ihnen der betreffende Teil des Zuordnungsplanes zu übermitteln.

Zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Land und Aufbaustab über den Personalübergang sollte eine Schlichtungsstelle beim Justizministerium eingerichtet werden. Als mögliche Streitgegenstände waren Stellenzahl, vorläufige Zuordnung, Ablehnung einzelner Beschäftigter und Änderungen des Zuordnungsplanes ins Auge gefasst. Diese Stelle sollte sich um einvernehmliche Lösungen bemühen. Sollte das nicht möglich sein, erfolgte eine schriftliche Empfehlung (daher: kein Urteil) an die Beteiligten.

Ergänzt wurden diese Überleitungsbestimmungen noch durch eine „Zielvereinbarung zur Beteiligung bei der Gestaltung personeller und struktureller Maßnahmen in der Landesverwaltung“ vom 5.10.2005 zwischen der Landesregierung M-V, dem DGB-Nord, dem Deutschen Beamtenbund und der Tarifunion Landesverbund M-V. (Zielvereinbarung 2005) (Siehe Abbildung 5)

Abbildung 5 Zielvereinbarungen im Personalbereich

1. Verbund von Aufgabe und Personal (Sicherung von Fachwissen)
2. Entkoppelung des Verbundes nur aus sozialen Gründen (Erreichbarkeit)
3. keine Überleitung von Personalüberhängen
4. intensiven Meinungsaustausch und Einigung über Auswahlkriterien
5. freiwilliger Austausch zwischen Überhang und Kernbereich (Bestand)
6. hohes Maß von Sozialverträglichkeit der Maßnahmen.

Quelle: Zielvereinbarung 2005

Durch das Reformgesetz, das Überleitungsgesetz und diese Zielvereinbarung waren die Eckpunkte für die Integration des Landespersonals weitgehend abgesteckt. Für die Überleitungsteile von Landesbehörden und deren Personal war also im Grunde nur noch ihre organisatorische Einbindung in den inneren Aufbau der Kreise und ihre weitere berufliche Entwicklungsperspektive (Bestandsschutz) unklar.

Für die Personalintegration der Kreisbeschäftigten hingegen wurden mit Ausnahme des mittelfristigen Kündigungsschutzes kaum konkrete Vorgaben gemacht. Der Aufbaustab konnte hier auf Basis der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zur Umbildung von Körperschaften (Behörden)

bzw. zum Betriebsübergang eigene Steuerungsmechanismen entwickeln. (Beamtenrahmengesetz 1999: §§ 128ff., Landesbeamtengesetz 1998: §§30ff., TVöD 2005) Er konnte dabei auf allgemeine Erfahrungen aus zurückliegenden Reformen und auf Erkenntnisse der Wissenschaft zurückgreifen.

Die Entscheidungen im Steuerungsgremium sollten zur Erhöhung der Akzeptanz einvernehmlich getroffen werden (Mehrheits- oder Einstimmigkeitsprinzip). Die Chance dieses Autonomievorteils bestand darin, dass regional unterschiedliche und für die Systemmerkmale passende Regelungen gefunden werden können. Demgegenüber entstand ein ungleich größerer Steuerungs- und Einigungsaufwand. Die Wahrscheinlichkeit war hoch, dass Ungleichbehandlungen, Fehlentwicklungen und Einigungsdefizite bei der Integration im Verhältnis der Regionen untereinander auftreten. In der Vergangenheit in M-V und aktuell z.B. in Schleswig-Holstein wurden einheitliche Regelungen für das gesamte Integrationsverfahren vorgegeben. (Vgl. Litschen 2006: 105ff.) Für die Arbeitnehmer wurde ein entsprechender Tarifvertrag zur Verwaltungsreform ausgehandelt. Auf diese Weise galt landesweit ein eindeutiger Handlungsstandard, regionale Besonderheiten und individuelle Wünsche waren jedoch schwerer zu berücksichtigen.

Insgesamt betrachtet hätte der Reformprozess vor allem aus der Perspektive der zukünftigen Regionalkreise große Chancen eröffnet. (Vgl. Loff 2004 : 365ff.) Das Ressourcengefüge (besonders Organisation und Personal) und deren Steuerung wäre umfassend optimiert worden. Durch die Behördenneubildung (komplexe Fusion) hätten die Strukturen und Prozesse tief greifender verändert werden können als durch Einzelmaßnahmen und binnenstrukturelle Reformen. (Vgl. Huber 2004: 87)

Das gesamte administrative System stand im Fusionsprozess zur Disposition. (Vgl. Fiedler/Sponheuer 2004: 102, Huber/Bergmann 2003: 304ff.) Mit der Neubildung sollte eine neue Behörde geschaffen werden. Vorteile von Systemmerkmalen der Ausgangsbehörden hätten miteinander verbunden und Nachteile ausgeglichen bzw. beseitigt werden können. Im Idealfall wäre ein Quantensprung beim Leistungs- und Steuerungspotential möglich gewesen, suboptimale Entwicklungspfade hätten verlassen werden können. (Vgl. Huber 2004: 87) Stark ausgebremst und behindert wurde der gesamte Umsetzungsprozess jedoch durch die Unsicherheit der Beteiligten über die Verfassungsmäßigkeit der Reform. 11 Landräte (von 12)⁴ und 24 Abgeordnete des Landtages (aus der CDU, die sich zu

⁴ Der Landkreis Ludwigslust beteiligte sich als einziger Kreis nicht an der Klage.

diesem Zeitpunkt in der Opposition befand) hatten gegen die Kernregelungen zur Kreisgebietsreform geklagt. Unabhängig vom Ausgang der Reform musste aber dennoch das Reformgesetz weiter umgesetzt werden. Die Klagegegner verhielten sich allerdings dem entsprechend abwartend und verzögern den Reformprozess nach Möglichkeit. Aber auch die Befürworter konnten unter diesen Umständen kaum strategische Entscheidungen treffen.

Wegen der Unvereinbarkeit der Vorschriften über die Kreisgebietsreform mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erklärte das Landesverfassungsgericht am 26.07. 2007 das Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23. Mai 2006 im Wesentlichen für gegenstandslos. (Landesverfassungsgericht 2007) Damit war dieser Anlauf zur Funktions- und Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern beendet.

3.2.2 Organisation und Arbeitsweise

Gemäß §§79ff. des FKrG M-V trugen die Ausgangskreise und die bisher kreisfreien Städte die Hauptverantwortung für Planung, Vorbereitung und Organisation der Regionalkreisbildung. Ihre Vertreter im Aufbaustab bestimmen Ziele, Strategien, Maßnahmen und den Verlauf der Fusionsumsetzung. Das Land erstellte lediglich einen Zuordnungsplan für die übergreifenden Aufgaben, das damit verbundene Personal und bildet Einrichtungen zur Abstimmung dieses Plans.

Erste Aufgabe für das Fusionsmanagement auf Kreisebene war die Konstituierung und innere Organisation der Aufbaustäbe. Bereits dieser erste Schritt war jedoch aufgrund der massiven Reformgegnerschaft und des unentschiedenen Rechtsstreites schwierig. (Interview Müller bzw. Wesser 10.01.2007) Gründung und innere Organisation der Mehrzahl der Aufbaustäbe verzögerte sich deshalb erheblich. Die Planungsarbeiten zur Vorbereitung der Reformumsetzung gingen nur schleppend voran und wurden durch die Beteiligten vorsätzlich ausgebremst. Erst nach Ermahnung durch das Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde und den Verweis auf die Rechtskräftigkeit des Reformgesetzes nahmen alle Aufbaustäbe ihre Arbeit auf.

Der Aufbaustab für den Regionalkreis Westmecklenburg war demgegenüber landesweit Vorreiter. Landrat Rolf Christiansen (Kreis Ludwigslust) als aktiver Befürworter der Reform gelang es die übrigen Beteiligten in der Region zur aktiven Mitarbeit zu bewegen. Anfang Juni 2006 fand die

konstituierende Sitzung des Aufbaustabes statt. Dessen Mitglieder waren die Landräte der Ausgangskreise Ludwigslust, Parchim, Nordwestmecklenburg (NWM), der Oberbürgermeister der Stadt Schwerin sowie die Bürgermeisterin der Stadt Wismar (5 Beteiligte). Gewählt wurde der Landrat des Kreises NWM, Erhard Bräuning, als Vorsitzender und als Stellvertreter der Oberbürgermeister von Schwerin, Norbert Clausen. Auf dieser ersten Sitzung wurde eine Geschäftsordnung zur Regelung der inneren Organisation und Arbeitsweise beschlossen. (Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg 2006a)

Entsprechend dieser Geschäftsordnung wurden für jeden Beteiligten Stellvertreter benannt (Beigeordnete). Der Aufbaustab sollte grundsätzlich einmal im Monat nichtöffentlich unter Leitung des Vorsitzenden tagen. Neben den „geborenen“ Mitgliedern und deren Stellvertretern kraft ihrer Organstellung (Stimmrecht) konnten darüber hinaus noch „erkorene“ Mitglieder teilnehmen. Dies waren Vertreter des Landes, der Personalvertretung und ein Mitglied der Arbeitsgemeinschaft für die Interessen von Schwerbehinderten (Rederecht zur Beratung). Zu speziellen Themen konnten weitere Personen hinzugezogen werden.

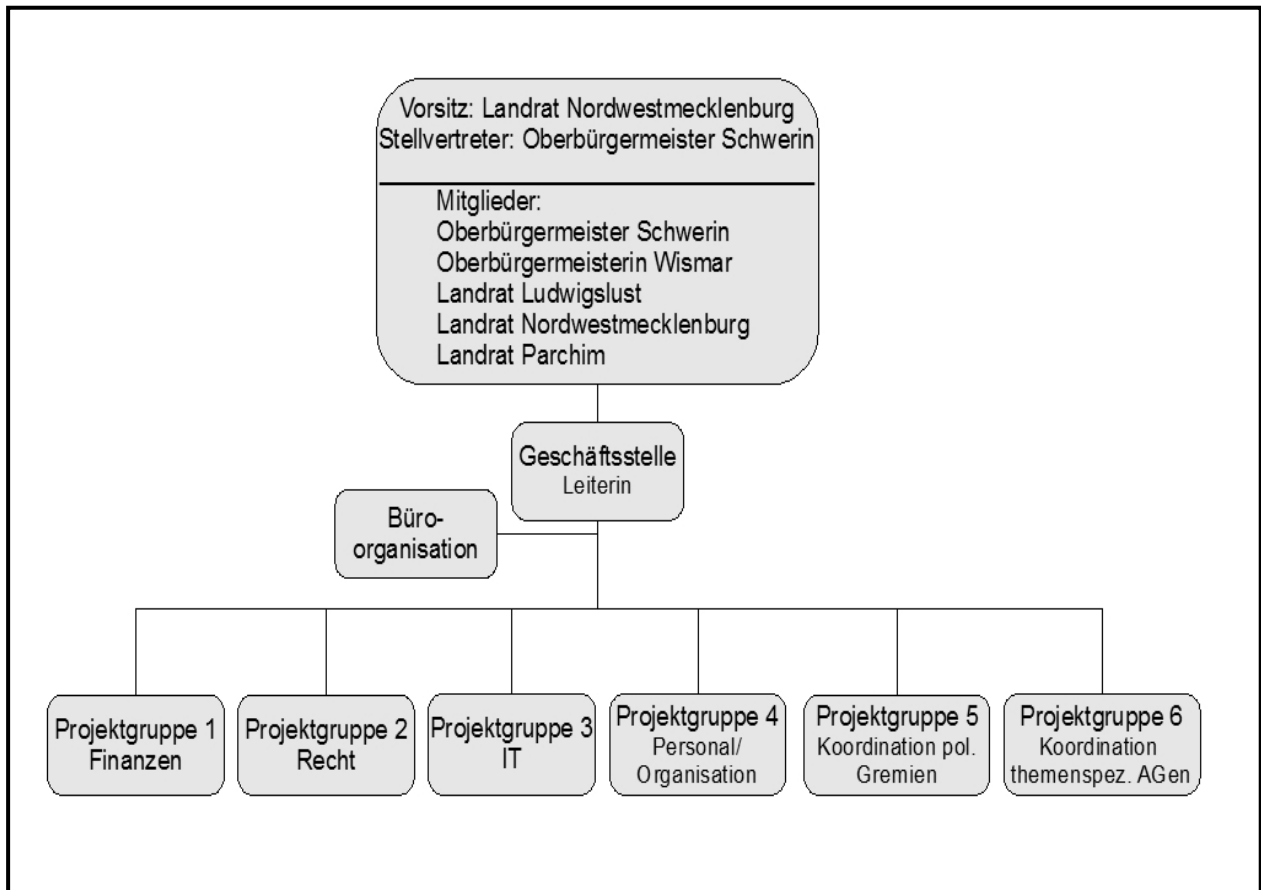
Die Sitzungen fanden im Wechsel bei den beteiligten Körperschaften statt. Beschlussfähigkeit wurde nur durch Anwesenheit aller Stimmberechtigten erreicht. Die Beratungsergebnisse waren zu protokollieren. Das Steuerungsgremium verpflichtete sich zum einvernehmlichen Handeln. Beschlüsse zur Kreisneubildung mussten einstimmig gefasst werden. Ansonsten galt die einfache Mehrheit. Zur Konkretisierung der Einstimmigkeitsregel und Vermeidung von Streitfällen über die Gültigkeit von Beschlüssen wurde ein Themenkatalog festgeschrieben. Dieser umfasst alle im Reformgesetz genannten Entscheidungs- und Steuerungskompetenzen zur Reformumsetzung:

1. Übergang und Zusammenführung des Personals (Personalintegration)
2. Strategien zur organisatorisch-technischen und finanziellen Fusion
3. Auseinandersetzung über das Grundvermögen
4. Angleichung von Raumplanung und Kreisrecht
5. Eckpunkte zur kommunalen Kooperation
6. Bestimmung eines Übergangslandrates und dessen Stellvertreter

Zur Koordination der Arbeit des Aufbaustabes wurde eine Geschäftsstelle geschaffen. Diese war an die Körperschaft des Vorsitzenden angekoppelt. Der Personalbedarf wurde angemessen von den beteiligten Körperschaften getragen. Für die fundierte Bearbeitung der verschiedenen Fu-

sionsthemen wurden der Geschäftsstelle Arbeitsgruppen entsprechend den Querschnittsfunktionen der zentralen Verwaltungssteuerung zugeordnet. (Siehe Abbildung 6)

Abbildung 6 Aufbaustab mit Projektorganisation



Quelle: Eigene Darstellung

Getragen wurden die Projektgruppen gemeinsam von den fünf Körperschaften. Jedes Mitglied des Aufbaustabes entsandte pro Projektgruppe einen Mitarbeiter und übernahm mindestens für eine Gruppe die Leitung. Der Projektleiter wurde von der Projektgruppe bestimmt, vom Aufbaustab legitimiert und vom Vorsitzenden bestellt. Soweit der Arbeitsumfang es notwendig machte, konnten für jede Projektgruppe auf Beschluss des Aufbaustabes Unterarbeitsgruppen gebildet werden. Zur Organisation und Arbeitsweise der Projektarbeit beschloss der Aufbaustab eine Verfahrensordnung. Dieser Kontext schuf eine effektive Rahmenstruktur für die Steuerung des weiteren Fusions- und Integrationsprozesses zur Bildung des Regionalkreises. (Vgl. Will 2005: 7ff., Loff 2004, 365ff.) Diese Vorgehensweise entsprach weitgehend den Ratschlägen der Fusionswissenschaftler und den Erfahrungen in Fusionspraxis.

Trotzdem gab es natürlich Verbesserungsbedarf und Kritik. Im Sinne einer integrierten und ganzheitlichen Fusionssteuerung wäre es sinnvoll gewesen, die Projektorganisation für die Querschnittsfunktionen noch um die Projektgruppen Kommunikation des Reformprozesses, Geschäftsziele, Strategische Steuerung und Leitbild sowie eine „Resonanz“ zur internen Reflektion der Vorschläge zu erweitern. (Vgl. Will 2005: 7ff., Loff 2004, 365ff.) Letztere hätte dazu beitragen können, die zentrale Lenkung (Aufbaustab) unabhängiger von funktionalen Eigeninteressen tätig werden zu lassen. Ansonsten bestand die Gefahr, dass diese wichtigen Aufgaben innerhalb der übrigen Projektgruppen bzw. im Bereich der zentralen Fusionssteuerung untergehen würden.

Das Einstimmigkeitsprinzip bei den Kernthemen zur Fusion erwies sich als nicht zweckmäßig. Einigungsaufwand, Nichteinigung und Minimalkonsens hätten den Fusionsprozess unnötig verlangsamten und seine Ergebnisse beeinträchtigen können. Beachtet werden muss dabei, dass aus Effektivitätsgründen auch die Projektgruppen und deren Untergliederungen einstimmig abstimmen mussten. Die qualifizierte Mehrheit wäre für die meisten Fusionsthemen effektiver. Unzweckmäßig wirkte auch die mangelhafte Beteiligung des Landes bei der Fusionssteuerung mit Blick auf den Integrationsbedarf infolge der Kommunalisierung.

Denn es handelte sich eben nicht nur um eine horizontale Zusammenlegung gleich aufgebauter Behörden, sondern um eine komplexe Behördenneubildung. Dieser mangelnde Einfluss auf die organisatorisch-technische Gestaltung der Fusion stand im deutlichen Widerspruch zum Personalstatus dieser Beschäftigten. Es war demnach zu befürchten, dass die Aufgabenbereiche und Mitarbeiter innerhalb der neuen Organisation ein Eigenleben führen könne. Parallelstrukturen könnten die neue „Einheit der Verwaltung beim Kreis“ behindern; Integrationsdefizite wären die Folge. Insgesamt betrachtet wäre also die Fusionsorganisation noch optimierbar gewesen.

3.2.3 Ergebnisse

Der Aufbaustab Westmecklenburg und seine Projektgruppen hatten mit Blick auf die Randbedingungen für die Fusionstätigkeit bis zum vorzeitigen Ende ihrer Tätigkeit im September 2007 schon viele Ergebnisse vorzuweisen. Die Projektgruppe 4 – Personal und Organisation – hatte z.B. schon einen Vorschlag zur Grobstruktur des Behördenaufbaus erarbeitet. (Aufbaustab Westmecklenburg 2006c) Der Landkreis Ludwigslust war mit

seinem Reformmodell „Landratsamt 2000“ auch bundesweit als Vorreiter einer neuen Behördenkultur. (Wegerich 1998: 29ff.)

Wegen der überwiegend positiven Erfahrungen mit diesem Modell diente dessen dezentrale Führung- und Organisation für den neu zu bildenden Regionalkreis als Vorbild. (Landkreis Ludwigslust 2001, 2000) Im Reformmodell „Landratsamt 2000“ bildete die Führungsspitze der Kreisverwaltung Ludwigslust einen Verwaltungsvorstand. Dieser besteht aus dem Landrat und den Beigeordneten. Zur direkten Führungsunterstützung können Stabsstellen gebildet werden. Dem Vorstand ist eine Geschäftsstelle zur Koordination und Vorbereitung der Leitungsaktivitäten zugeordnet. Sie erfüllt die Funktion einer Schnittstelle zwischen den Verwaltungsdiensten, dem Kreistag und der Öffentlichkeit (Öffentlichkeitsarbeit). Die zentralen Steuerungsfunktionen werden von den Steuerungsdiensten Finanzen, Organisation und Personal, Controlling und Informationstechnik wahrgenommen. Zur Bearbeitung der Fachaufgaben werden einzelne Fachdienste wie z.B. Jugend, Soziales und Schule gebildet. Zur Unterstützung der Steuerungs- und Fachdienste werden Servicedienste wie z.B. Bürgerbüro, Kasse, Recht eingerichtet.

Diese am NSM orientierte dezentrale Konzernstruktur setzt auf flache Hierarchien und Ausweitung der Verantwortung bei den Arbeitseinheiten und einzelnen Mitarbeitern. (Vgl. Jann 2005: 74ff., KGSt 1993) Charakteristisch für dieses Organisationsmodell ist die

1. Steuerung über Zielvorgaben, Produktgliederung und Ergebnisse
2. Anreicherung und Verdichtung der Arbeit
3. Verbindung von Fach- und Ressourcenverantwortung
4. Vergrößerung der Leitungsspanne und der Organisationseinheiten
5. Anwendung ganzheitlicher Finanz- und Produktsteuerung (Doppik, Controlling).
6. Moderner Personalsteuerung (Leistung, Flexibilität, Potentialentwicklung)

Auch bei der Stärkung der interkommunalen Kooperation war der Landkreis Ludwigslust zentraler Impulsgeber. In Anwendung des Steuerungsprinzips „Wer kann welche Leistung am besten erfüllen?“ wurde versucht, das Kooperationspotential in definierten Aufgabenfeldern auszuschöpfen. (Landkreis Ludwigslust 2004) So sollten die Verwaltungsleistungen durch Stärkung der regionalen und örtlichen Zusammenhänge optimiert und eine mögliche Strukturreform gefördert werden. Kooperationsziele waren Bürger- und Kundennähe, Erzielung von Synergieeffek-

ten und Qualitätsverbesserung. Daraufhin konnten mit den Körperschaften in der Region folgende Aufgaben in Kooperation erledigt werden (Landkreis Ludwigslust 2005):

1. Kataster- und Vermessung (Projekt GeoLUST)
2. Straßenverkehrszulassung
3. Veterinär- und Lebensmittelüberwachung
4. Integrierte Leitstelle für Rettungsdienst, Feuerwehr und Gefahrenabwehr
5. Kasse und Vollstreckung
6. Bürgerbüro und ÖPNV
7. Gesundheits- und Einwohnermeldewesen
8. e-Government (Media@komm-Transfer)

Mit der geplanten Behördenneubildung wollten nun die beteiligten Körperschaften diesen erfolgreichen Entwicklungspfad in der Region fortsetzen und eine einheitliche moderne Kreisbehörde konfigurieren. Die Projektgruppe hatte in diesem Sinne mit Blick auf die Rahmenbedingungen und Datenlage ihre Planungsarbeit strukturiert:

1. Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes zur Personalentwicklung
2. Vorbereitung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells
3. Durchführung der Personalauswahl zur Stellenbesetzung der Führungskräfte
4. Verdichtung der Kooperation bei Beteiligungen, Eigenbetriebe usw.
5. Abgestimmte Verfahrensweise zur Besetzung von freien Stellen bis 2009
6. Abgestimmte Einführung der Leistungsvergütung nach TVöD

Die Vorlage eines gemeinsamen Konzeptes zur Personalentwicklung durch die Projektgruppe war für 2008 geplant. Vorher sollten die Personaldaten und die Zuordnungspläne vom Land und den kreisfreien Städten vorgelegt werden. Mit dem Entwurf zur dezentralen Konzernorganisation wurde schon ein erster Baustein zur Einführung des NSM vorgelegt. Um zukünftig Überalterung der Belegschaft zu vermeiden und Nachwuchsmangel vorzubeugen, wurden verschiedene Varianten der Altersteilzeit geprüft. Die Projektgruppe hatte sich für das betriebswirtschaftlich optimale Modell der Altersteilzeit im Blockmodell (Laufzeit 8 Jahre) entschieden. (Aufbaustab Westmecklenburg 2006d)

Hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen bis 2009 sollte von den Möglichkeiten der Stellenbesetzung auf Zeit (§ 32 TVöD) Gebrauch

gemacht werden. Außerdem sollte es bis zur Neubildung eine gemeinsame Führung geben, bei frei werden Stellen war eine behördenübergreifende Personalunion auf Zeit geplant.

Höhergruppierungen und Beförderungen sollten in der Übergangszeit bei Führungskräften durch eine Stellenzulage vermieden werden. Die Stellenbesetzung auf Probe bot sich nur im Tarifbereich an, wenn nicht auf Dauer besetzt werden soll, da gem. § 28 LBG M-V bei Bewährung des Beamten die Führungsposition auf Dauer übertragen werden muss. Zuletzt hatte die Projektgruppe am Verfahren zur Stellenbesetzung und weiteren Verdichtung der interkommunalen Kooperation gearbeitet.

Nach der Beendigung der Reform durch das Urteil des Landesverfassungsgerichtes fand am 11.09.2007 die letzte Sitzung des Aufbaustabes statt. Die Mitglieder verabredeten die Fortsetzung der Bemühungen zur Verwaltungskooperation um negative Entwicklungen durch künftigen Reformstau zu vermeiden. Die Reformbefürworter des Kreises Ludwigslust beurteilen die zwangsweise Beendigung der Fusionsarbeit als Rückschritt und verpasste Chance. Aus ihrer Perspektive können durch Kooperationen im Vergleich zur Fusion nur suboptimale Verbesserungen für einzelne Aufgaben erreicht werden. Eine umfassende Optimierung der Steuerungs- und Leistungsstruktur wäre nur durch die Regionalkreisbildung mit dezentraler Konzernorganisation möglich gewesen.

2.3 Steuerungsoptionen zur Personalintegration

2.3.1 Grundlagen der Integrationssteuerung

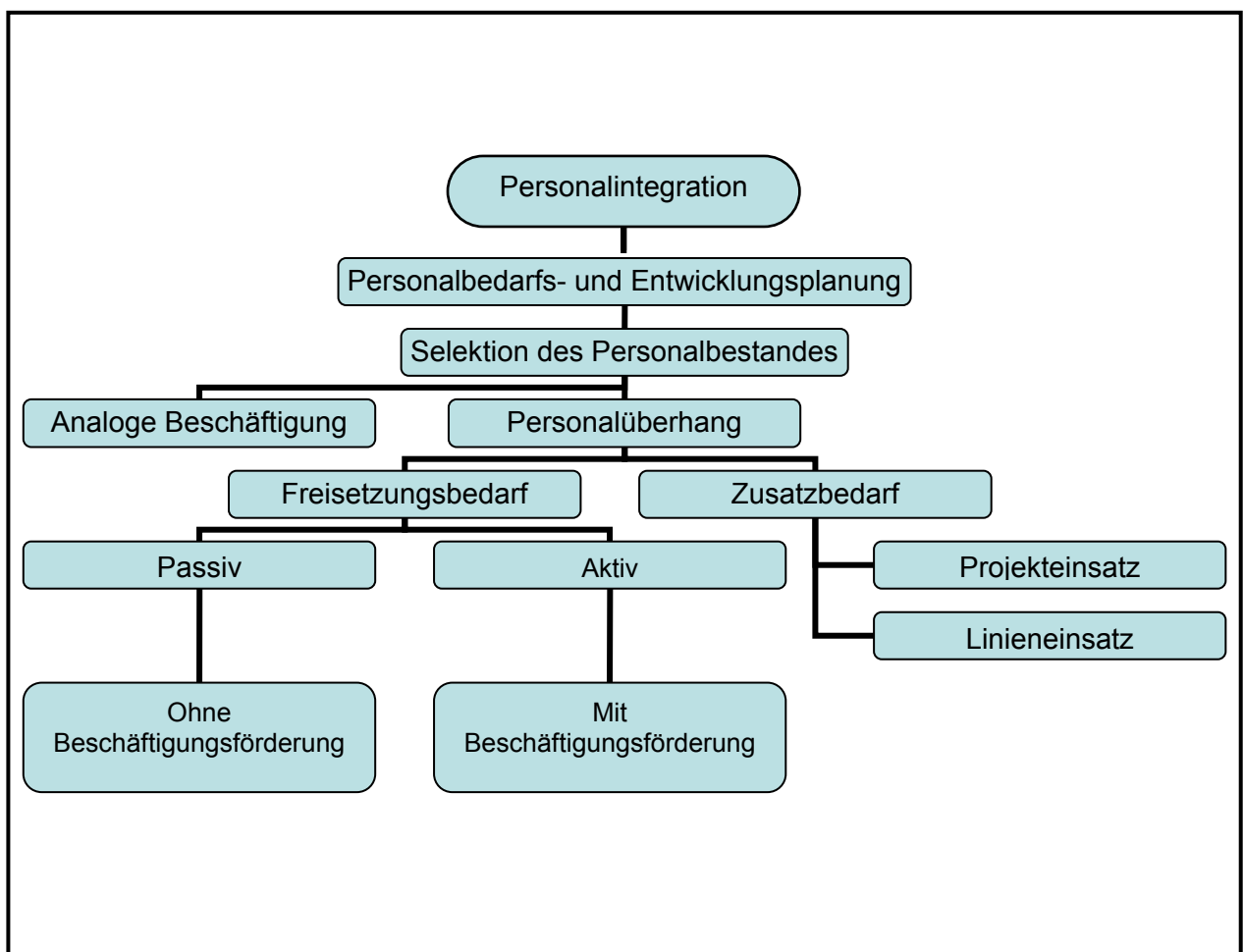
Zentrale Herausforderung für die Fusions- und Integrationssteuerung war die Integration des Personals der Ausgangsbehörden in den Regionalkreis. (Meyerhofer 2003: 226ff.) Das zentrale Steuerungsziel bildete die Schaffung eines gemeinsamen Personalkörpers. Volumen und Komplexität der Personalintegration sollten dabei weit über das Maß der alltäglichen sowie der durch Binnenreform und allgemeinem Personalabbau induzierten Steuerungsanforderungen hinausgehen.

Dieser Steuerungsaufwand wäre nur durch eine sorgfältige, integrierte und mitarbeiterorientierte Steuerungssystematik erfolgreich bewältigt worden. Die Fusionsleitung sollte die Mitarbeiter in die Erarbeitung der Konzepte, Strategien, Verfahren und den Einsatz von Instrumenten zur Gestaltung der Personalintegration einbeziehen. (Vgl. Fiedler 2004: 117) Prozesse hätten so vereinfacht und beschleunigt werden können, Konflikte wären vermeidbar und Entwicklungsmöglichkeiten erkennbar ge-

worden. Insgesamt hätte dieses geplante Vorgehen die Akzeptanz und damit den Zusammenhalt sowie die Bindung zur neuen Behördenorganisation gefördert. (Vgl. Meyerhofer 2003)

Im Rahmen eines Personalauswahl- und Zuordnungsverfahren sollte das Leistungs- und Entwicklungspotentials der Beschäftigten geprüft werden. Dabei sollte festgelegt werden, welche Beschäftigten ihre bisherige Arbeit weiterhin ausüben sollen. Bewerber, die nicht analog ihrer bisherigen Stelle eingesetzt werden können, gelangen in den Pool für Personalüberhang. (Siehe Abbildung 7)

Abbildung 7 Verfahren zur Personalintegration



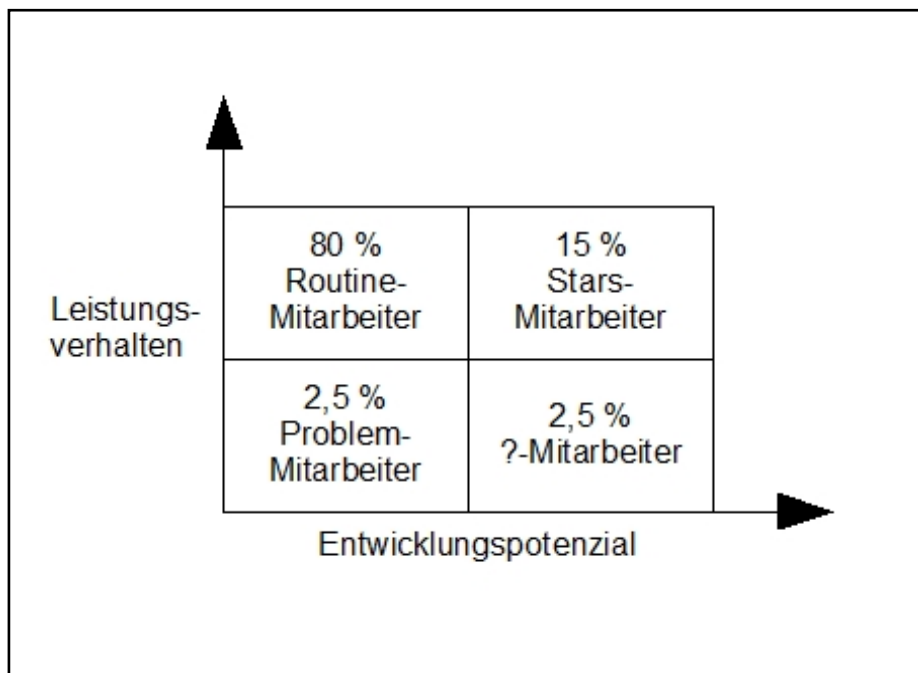
Quelle: Eigene Darstellung

Diese Beschäftigten hätten zukünftig operativ für kurzfristige Arbeitsspitzen oder Zukunftsprojekte eingesetzt werden können. Mittels aktivierender Überhangsteuerung sollten für diese Mitarbeiter verwaltungsinterne oder externe Beschäftigungsoptionen gesucht werden. (Jäger 2004: 226ff.) Diese Beschäftigtengruppe sollte aktiv durch Übergangsgeld, Qualifizierung, Arbeitszeitflexibilisierung und Vermittlungsinitiativen unterstützt werden. „Harte“ und „passive“ Trennungsinstrumente wie Auflösungsvertrag und Abfindung sowie betriebsbedingte Kündigung nach Ablauf der gesetzlichen Kündigungsfrist wären die Ausnahme gewesen.

2.3.2 Personalbedarfsplanung

Die Personalplanung umfasst die Feststellung des kurz-, mittel- und langfristig benötigten Personalbedarfs. (Vgl. Hopp/Göbel 2004: 278ff.) Dieser wird quantitativ nach Anzahl und qualitativ nach Anforderungsprofilen bestimmt. (Vgl. Meyerhofer 2003). Vor dem Hintergrund der strategischen Neuausrichtung einer Verwaltung bietet sich die Bewertung des Personals mit Hilfe einer Portfolioanalyse an. Der Personalbestand wird bei dieser Analyse grob in einer Vier-Felder-Matrix nach den Bewertungsdimensionen Entwicklungspotential und Leistungsverhalten eingeschätzt. (Siehe Abbildung 8)

Abbildung 8: Bewertungsmatrix – Personalbestand



Quelle: Eigene Darstellung nach Meyerhofer 2003

Es entstehen dabei folgende Mitarbeiterkategorien:

1. „?-Mitarbeiter“, deren zukünftige Entwicklung ungewiss ist.
2. „Stars-Mitarbeiter“ mit hohem Leistungs- und Innovationspotential.
3. „Routine-Mitarbeiter“ (Kernbelegschaft) mit guten Leistungen, aber geringer Innovationsbereitschaft (geringe Bereitschaft zur Weiterentwicklung).
4. „Problem-Mitarbeiter“ mit schlechten Leistungen und geringem Potential.

Zentrales Anliegen der Personalplanung im geplanten Kreisfusionsprozess in Mecklenburg-Vorpommern war die Vermeidung der Abwanderung von Spitzenkräften und Schlüsselarbeitskräften (Merger-Syndrom). Diese sollten speziell in den Fusionsprozess eingebunden und gefördert werden. Für den Erfolg des Vorhabens insgesamt war die Überzeugung der Kernbelegschaft von den Entwicklungschancen des Vorhabens wichtig. Der Umgang mit „Problem-Mitarbeitern“ war dagegen – wie immer in der öffentlichen Verwaltung - aufgrund des Kündigungsschutzes besonders schwierig.

Im Anschluss an diese Bestandsanalyse und Bewertung erfolgt die eigentliche quantitative und qualitative Bedarfsplanung für die neue Behörde. Im Sinne der Wirkungsorientierung der Verwaltung ist eine Kombination der möglichen Planungsstrategien Aufgabenorientierung oder Kostenorientierung wünschenswert. Der mittel- und langfristige Bedarf wird durch Analyse von Aufgabenwandel, technischer Innovationen und durch Änderungen der Verwaltungssteuerung ermittelt. Arbeitsumfang und Arbeitsanforderungen an die neuen Kreisbehörden ergeben sich aus Regulierungs- und Leistungsgesetzen sowie den Zielvorgaben der Kreispolitik bzw. aus der Regulierungs- und Leistungsnachfrage aus dem Kreisgebiet. (Vgl. von der Heide 1993: 116ff., Mäding 1972: 200ff.)

Veränderungen im Bereich der politisch-administrativen Steuerung können also die Arbeitslast verringern. Dabei kommt es auf die Entwicklung der Aufgaben- bzw. Politikfelder sowie deren Zuständigkeitsverteilung an. Ebenso ist auch die Organisation der Aufgabenerledigung maßgeblich. Die größte Wirkung auf die Arbeitslast hat jedoch die Entwicklung der Kreisstruktur. Deren Siedlungs-, Wirtschafts-, Sozial-, Kultur-, Kommunikations- und Mobilitätsaktivitäten (qualitative Kreisstruktur) sind letztlich Gegenstand der Verwaltungstätigkeit und damit Gradmesser der Arbeitslast. Durch Analyse der Kreisstrukturdaten kann somit die nachfrageinduzierte Arbeitslast bestimmt werden.

Die Angebotsseite wird abgesehen von allgemeinen Tendenzen konkret von der äußeren und inneren Verwaltungsreform berührt. Zusammenführung der Kreisgebiete sowie Dezentralisierung der Landesverwaltung führen im Ergebnis aufgrund von Synergie- und Rationalisierungseffekten partiell zur Verringerung der Arbeitslast. Die Anwendung einer modernen Konzernsteuerung im Sinne des NSM wirkt ebenfalls entlastend.

Auf der Nachfrageseite lässt sich feststellen, dass die negativen Struktureffekte in Westmecklenburg weitaus geringer ausfallen als im Osten des Landes. Trotzdem ist in allen Strukturbereichen (z. B. Bevölkerungsentwicklung, Siedlungstätigkeit, wirtschaftliche Dynamik) seit Beginn der 1990er Jahre ein stetiger Rückgang zu verzeichnen. Diese Entwicklung wirkt sich natürlich auf die Arbeitslast in der Verwaltung aus. Diese sinkt bei abnehmender Bevölkerungs- und sonstiger Strukturpolitik bzw. verändert sich (seniorengerechte Verwaltung). Die Personalbedarfsplanung für die neuen Kreise sollte diese partiellen Verringerungen und Veränderungen der Arbeitslast bedenken. Es war geplant, eine umfassende Analyse des vorhandenen Personalbestandes der Ausgangsbehörden vorzunehmen.

Wegen des ähnlichen Aufgabenbestandes waren auch die Personalstrukturen der Ausgangskreise ähnlich (z. B. Anzahl der Beschäftigten, Qualifikations- und Beschäftigtenstruktur, Arbeitsbedingungen). Abweichungen ergeben sich nur aus spezifischen kreispolitischen Zielsetzungen und dem Grad der Anwendung moderner Personal- und Organisationssteuerung. Zusätzlich zu ihrem bisherigen Aufgabenbestand sollte die Kreisebene – wie schon beschrieben - operative Behördenteile des Landes übernehmen. Mit der Integration von Landesbehörden hat die Kreisebene in M-V jedoch schon Erfahrungen aus den 1990er Jahren, als z.B. die Kataster- und Vermessungsämter als untere Landesbehörde problemlos integriert wurden.

Ein Charakteristikum von Fusions- und Integrationsprozessen ist die Reduzierung von Intendanzpersonal. Führungsfunktionen in der klassischen Hierarchie sowie in der Querschnittsverwaltung (Steuerung und Service) fallen weg. (Vgl. Mayerhofer 2003: 34ff., Marr/Steiner 2003: 69f.) In diesen Funktionen können bei großen Intendanzapparaten hohe Synergien realisiert werden. Da Kreisverwaltungen z.B. gegenüber ihren kleinen kreisangehörigen Kommunen über entsprechend große Apparate verfügen, dürfte es dort durch Zusammenführung der Verwaltungseinheiten Einsparpotentiale geben. Bei diesen Funktionen gibt es eine gewisse Unabhängigkeit vom Umfang der Aufgabe. Ergänzt durch Arbeitsverdich-

tung und Spezialisierung fällt der Personalbedarf geringer aus. (Vgl. Kommunalberatung Dehn 2007: 24ff.)

Andererseits gibt es Aufgaben mit direktem Bezug zwischen Aufgabenumfang und Personalbedarf gibt. Dazu zählen vor allem personengebundene Dienstleistungen mit Beratungs- und Betreuungsbedarf in Verbindung mit direktem Bürgerkontakt. Hinsichtlich der Kostenorientierung der Personalbedarfsplanung gab es nur geringe Vorgaben durch den Landesgesetzgeber. Damit unterschied sich die Verwaltungsreform in M-V von der Reform in Baden-Württemberg, wo der Gesetzgeber für die Personalkosten eine allgemeine Rationalisierungskennziffer vorgegeben hatte.

Das Rationalisierungsziel sollte also im Mecklenburg-Vorpommern durch die Kreise im Rahmen der Organisations- und Personalsteuerung vorgegeben werden. Aber auch auf Ebene der beteiligten Ausgangsbehörden war keine Rationalisierungsvorgabe vereinbart bzw. beschlossen worden. Insofern dominierte in Westmecklenburg eindeutig die aufgabenorientierte Bedarfs- und Entwicklungsplanung. Einspareffekte waren nur ein Randthema. Die Effektivität der Aufgabenerledigung der Regionalkreisbehörde und damit ihrer Personalsteuerung stand im Zentrum der Bemühungen im Fusions- und Integrationsprozess.

2.3.3 Personalauswahl und Stellenbesetzung

Ausgehend von der Feststellung des Personalbedarfes der neuen Kreisbehörde sollte die Personalauswahl erfolgen. (Vgl. Mayerhofer 2003: 36ff.) Aufgrund der Kreisneubildung musste der gesamte Brutto-Personalbedarf gedeckt werden. Gemäß Vorgaben des Dienst- und Reformrechtes sollten mit dem Zeitpunkt der Wirksamkeit der Behördenfusion zunächst alle Beschäftigten der Ausgangskreise übergehen. Ebenso wären auch die von der Kommunalisierung betroffenen Landesbeschäftigten zum Kreis gewechselt. Im Gegensatz zum Angestelltenverhältnis existierten für das Beamtenverhältnis exakte allgemeine rechtliche Vorgaben für Verschmelzung und Integration von Behörden und speziell für den Personalübergang – Funktionalreform – in M-V: (Vgl. FKrG M-V 2006, PersÜG M-V 2006, BRRG 1999 und LBG M-V 1998)

- Zuordnungsverfahren auf Landesebene und Übernahmepflicht der Kreise
- Anspruch auf gleichwertiges Amt
- Ansonsten Versetzung in ein anderes Amt (Herabstufung oder Heraufstufung)
- Begrenzung der reformbedingten Herabstufung auf eine Amtstufe
- Anspruch auf Versorgungsbezüge bei Versetzung in den einstweiligen Ruhestand

Die Arbeitsverhältnisse der Angestellten aus den Ausgangskreisen wären aufgrund der allgemeinen Bestimmung des Reformgesetzes zur Gesamtrechtsnachfolge der neuen Kreise gewechselt. (Vgl. FKrG M-V 2006: § 81) Eine analoge Regelung wurde im Personalübergangsgesetz zur Regelung der Überleitung des Landespersonals getroffen. (Vgl. PersÜG M-V 2006: §§ 1 und 5) Der Regionalkreis hätte insoweit die Rechtsposition des Arbeitsgebers der Ausgangskreise und der Ausgangsbehörden des Landes übernommen.

Der Schutz der Angestellten vor betriebsbedingter Kündigung im Zusammenhang mit den Kreisfusionen war im Gesetz für drei Jahre festgeschrieben. In diesem Zeitraum sollte allerdings auf Basis des § 4 TVöD die Zuweisung einer anderen Beschäftigung durch Versetzung (dauerhaft) oder Abordnung (begrenzt) aus innerbetrieblichen Gründen möglich sein. Auch hätte aus diesem Grund die Auslagerung der Beschäftigten auf einen Dritten bei gleichen Konditionen erfolgen können. Weiterführende Regelungen zur Gestaltung der Personalintegration bzw. der Personalauswahl etc. der Angestellten im Sinne eines Reform-Tarifvertrages wie z.B. in Schleswig-Holstein wurden in Mecklenburg-Vorpommern nicht entwickelt.

Letztlich hätten sich also die Angestellten intensiver als die Beamten um die Gestaltung ihres Arbeitsverhältnisses bemühen müssen. Mittelfristig war bei Personalüberhang im Moment die betriebsbedingte Kündigung nach drei Jahren doch eine Konsolidierungsoption enthalten. Für die Personalauswahl und Stellenbesetzung war also das Rekrutierungsfeld zunächst der Personalbestand der Ausgangsbehörden. Der externe Arbeitsmarkt war nur relevant, soweit der Bedarf nicht aus dem internen Bestand und dessen Fortentwicklungsoptionen gedeckt werden konnte. Eine Optimierung des Personalgefüges durch eine gleichberechtigte Einbeziehung des externen Arbeitsmarktes war durch den Vorrang der Internen zunächst nicht möglich.

Aufgrund von Synergieeffekten und Neukonfiguration der Aufgabenstruktur hätten also in Relation zum Ausgangsbestand weniger Planstellen zur Verfügung gestanden. Es wären in einigen Arbeitsbereichen Personalüberschüsse entstanden, die durch Personalentwicklung und letztlich auch durch Freisetzung hätten abgebaut werden müssen. (Vgl. Jäger 2004: 226ff.) Damit der Auswahl- und Zuordnungsprozess von der Belegschaft akzeptiert sowie Konflikte und Motivationsverluste hätten vermieden werden können, wäre es nötig gewesen, ein gemessen an den Stakeholderinteressen gerechtes (faïres) Verfahren zu finden. (Vgl. Meyerhofer 2003: 36ff.) Erfahrungswerte aus der Privatwirtschaft und der öffentlichen Verwaltung zeigen, dass es dafür bestimmte allgemeingültige Erfolgsfaktoren gibt:

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- Anwendung von eindeutigen Verhaltenskriterien
- Mehraugenprinzip und angemessene Beurteilungsspanne
- Leistungs- und Fähigkeitsprofil gewichtet mit Sozialprofil
- Chancengleichheit der Ausgangsbelegschaften
- Vorrang der Schlüsselarbeitskräfte
- Teilnahmerecht am Auswahlverfahren für alle Bewerber
- Berücksichtigung von individuellen Beschäftigungswünschen
- Auswahlentscheidung durch den neuen Vorgesetzten

2.3.4 Aktivierende Steuerung des Personalüberhanges

Im Ergebnis des Auswahlprozesses teilt sich der Personalbestand der Ausgangsbehörden in zwei Gruppen: (Vgl. Mayerhofer 2003: 36ff.) Zur ersten Gruppe gehören die Beschäftigten, welche aufgrund ihres sozial gewichteten Befähigungs- und Leistungspotentials analog ihrem früheren Tätigkeitsfeldes wieder beschäftigt werden können. Die zweite Gruppe der Beschäftigten umfasst jene, die zunächst keine Beschäftigung haben. Der Umgang mit dieser Gruppe ist die größte Herausforderung für die Personalsteuerung im Fusions- und Integrationsprozess. (Vgl. Jäger 2004: 226ff.) Die Negativselektion bedeutet für diese Mitarbeiter zunächst eine persönliche Enttäuschung und vor allem eine Verunsicherung über ihre berufliche Zukunft. Frustration wegen der Ablehnung ihrer bisherigen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie Angst vor beruflichem und sozialem Abstieg können die weitere berufliche Entwicklung hemmen.

Aufgabe einer intelligenten Überhangsteuerung sollte es daher sein, die Potentiale der Betroffenen zu aktivieren und ihnen wieder eine Beschäftigungschance zu geben. Im Vordergrund steht dabei zunächst die inter-

ne Weiterbeschäftigung in neuen und wachsenden Aufgabenbereichen. Sollte das nicht möglich sein, müssen extern Beschäftigungsoptionen gefunden werden. (Vgl. Andrzejewski 2004: 246ff., Hofmann: 2004: 273) Steuerungsphilosophische Basis für diese Integrations- und Entwicklungsstrategie ist das Leitbild einer aktivierenden, verantwortlichen und fürsorglichen Verwaltung. Nur durch aktive Beschäftigungsförderung und Begleitung von Änderungsprozessen kann das Engagement und Motivation des Personals positiv beeinflusst werden. Die Ausprägung beider Faktoren entscheidet wesentlich über den Erfolg von Reformvorhaben. Dabei wird versucht, auf Regulierungszwang und passive Trennungsmaßnahmen zum Abbau des Überhangs soweit wie möglich zu verzichten.

Aktive Überhangsteuerung versucht, Rationalisierungserfolg und Beschäftigungsförderung zu verbinden. Passive Überhangregulierung durch das klassische Abbau- bzw. Trennungsinstrumentarium von Abfindungs- oder Sozialplanzahlung infolge von Auflösungsvertrag oder Kündigung sollen vermieden werden. Monetäre Abfindungs- und Sozialplanzahlungen werden dabei in aktivierende Maßnahmen umgewandelt. (Vgl. Berthel/Becker 2007: 292ff.) Insoweit bezahlen die Ausgangsverwaltungen die Fördermaßnahmen zur Steigerung der Entwicklungs- und Integrationschancen der Überhangkräfte. Ziel ist neben der Beschäftigungsförderung, Personal- und Trennungskosten zu minimieren.

Moderne Überhangsteuerung knüpft idealtypisch konsequent an einer allgemeinen aktivierenden Personalsteuerung an. Insoweit sollte rechtzeitig vor dem Fusionstermin Planung und Auswahl des Personals abgeschlossen sein. Das Überhangpersonal sowie der Beschäftigungsbedarf sollte frühzeitig feststehen, um effektive Transfer- und Entwicklungsmaßnahmen zügig einleiten zu können. Regelmäßig erfordert die Überhangentscheidung in größeren Verwaltungen die Zuordnung zu einem Überhangpersonalpool. Die Betroffenen in diesem Pool werden bei intern neuen und frei werdenden Stellen bevorzugt berücksichtigt und dafür qualifiziert. (Vgl. Jäger 2004: 226ff.) Es entstehen aber auch Einsatzmöglichkeiten zur Kompensation von zeitlichem und saisonal befristetem Personalmehrbedarf in der Linienorganisation und vor allem im Projektbereich. (Vgl. Hofmann 2004: 264ff.)

Steuerungsinstrumentarium ist auch die Fortzahlung der Bezüge und die Flexibilisierung der Arbeitszeit. Für Transfermaßnahmen wegen Betriebsumbaus können die Ausgangsbehörden und die neue Behörde mit Blick auf die Rahmenbedingungen des Integrationsfalles anteilig Fördergelder

von der Agentur für Arbeit bekommen. Klassisches „weiches“ Instrument zur Personalkonsolidierung im öffentlichen Sektor ist schon seit geraumer Zeit die Teilzeitarbeit in allen ihren Variationen, wobei gegenwärtig Blockmodelle als besonders innovativ gelten. (Vgl. Lang/Bürsch 1996: 17ff.) Älteren Arbeitnehmern über 55 Jahren kann der „gleitende“ Übergang in den Ruhestand angeboten werden. Der Verlust von Einkommens- und Ruhestandsbezügen wird durch den Staat teilweise kompensiert. Bedingung ist die Einstellung eines Arbeitslosen oder eines Auszubildenden etc. Mit der Nutzung dieses Instrumentes kann die Behörde also ihre Altersstruktur verjüngen und Nachwuchskräfte einbauen.

Mit Blick auf die Transfermaßnahmen können Teilzeitvereinbarungen zur externen Arbeitssuche und Qualifizierung genutzt werden. Die Reformbehörde sollte dabei aber Einkommensverluste aus der potentiellen Vermittlungsrendite kompensieren. Dadurch wird die Ablehnung dieses Instrumentes aus finanziellen Erwägungen verhindert. Insgesamt betrachtet führt Teilzeitbeschäftigung zur Schaffung von zusätzlichen Beschäftigungsoptionen ohne signifikante Mehrbelastung bei den Personalkosten. (Vgl. Berthel/Becker 2007: 297ff.) Der Erfolg der aktiven Überhangsteuerung entscheidet über den Einsatz der notwendigen „harten“ Konsolidierungs- und Freisetzungsinstrumente. Nach Ablauf der gesetzlichen 3-Jahres-Kündigungsfrist nach der Fusion wären in Mecklenburg-Vorpommern betriebsbedingte Kündigungen möglich gewesen. (Vgl. Berthel/Becker 2007: 304)

Sollte es bis dahin keine Vor-Ort-Vereinbarung zwischen der Personalvertretung und der Verwaltungsleitung gegeben haben, wären Entlassungen mit Sozialplanzahlung die Folge gewesen. In diesem Fall wäre der „Leidensdruck“ für die Betroffenen ungemein größer als während der Umsetzungsphase der Reform. Die Sozialplanzahlungen könnten aber auch bei Kündigung weiterhin in Sachleistungen und Transfermaßnahmen umgewandelt werden. Dazu hätte es allerdings eine Vereinbarung zwischen Personalvertretung und Verwaltungsleitung geben müssen.

Eine intelligente und integrierte Überhangstrategie sollte also ein wesentlicher Bestandteil der Integrations- und Fusionssteuerung sein. Sie bildet im Verbund mit einer modernen und zukunftsorientierten Personalplanung und Personalentwicklung die Basis für eine wirkungs- und bürgerorientierte Kreisverwaltung. Neben der Beschäftigungsförderung für die Überhanggruppe werden auch positive Effekte für die Gruppe der Auswahlgewinner induziert. Innerhalb dieser Gruppe können so genannte Überlebensphänomene („Survivor-Problematik“) vermieden werden. Für

die Leistungs- und Schlüsselarbeitskräfte muss erkennbar sein, dass innerhalb ihrer neuen Verwaltung eine faire, aktivierende, verantwortliche und fürsorgliche Verwaltungssteuerung existiert. (Vgl. Jäger 2004: 227ff.)

Es muss eine Kultur entstehen, in der die Beschäftigten das Gefühl haben, dass Modernisierung für alle Beteiligten eine Chance darstellt und negative Auswirkungen kompensiert werden. Im Übrigen wird eine aktivierende Überhangsteuerung das Image der Verwaltung in der Öffentlichkeit positiv beeinflussen. Arbeits- und sozialpolitisch können Akzente für einen fairen und betriebswirtschaftlich sinnvollen Umgang mit den Mitarbeitern bei Reorganisationen gesetzt werden. Der öffentliche Dienst kann hier ökonomisch und ethisch eine Vorbildfunktion in der Region einnehmen und am erfolgreichen Beispiel wirksame aktivierende Steuerungsalternativen aufzeigen.

Bei der Gestaltung des Fusions- und Integrationsprozesses in Westmecklenburg wurde die Herausforderung der Steuerung des Personalüberhangs nur allgemein diskutiert. Die Projektgruppe Organisation und Personal des Aufbaustabes hat sich dabei mit den Anwendungsmöglichkeiten der klassischen Altersteilzeit beschäftigt. Favorisiert wurde die Altersteilzeit im Blockmodell. Eine differenzierte passive oder aktivierende Steuerungsstrategie wurde bis zur Abschlusssitzung noch nicht ausgearbeitet. Entsprechende Auswirkungen hätten also hingenommen werden müssen.

Spätestens nach der Wirksamkeit der Kreisneubildung und dem Ablauf der 3-jährigen Kündigungsfrist wäre eine Überhangkonzeption dringend notwendig geworden. Die Spielräume für eine aktivierende Überhangsteuerung wären dann allerdings deutlich geringer gewesen. Für diese im Vergleich zur passiven Steuerung komplexere Verfahrensweise wird also künftig mehr Zeitvorlauf benötigt. Da der Konsolidierungs- und Entscheidungsdruck bis zum Ende des Fusionsprozesses zunimmt, hätte sich die Überhangsteuerung wohl auf den Einsatz klassischer passiver Steuerungsformen beschränkt.

2.4 Mitarbeiterbeteiligung als Erfolgsfaktor

2.4.1 Integrierte Beteiligung als Basis der Fusionssteuerung

Beteiligung oder Partizipation beschreibt allgemein den Modus der Einbindung von Personen und Gruppen in die Entscheidungsfindung der Gesellschaft. (Vgl. Kißler 2000: 13ff.) Die Gestaltung des Zusammenlebens soll auf eine breite Legitimations- und Wissensbasis gestellt werden. (Vgl. Blatter 2007: 271ff.) Es geht also um Integration des vielfältigen Interessenspektrums und sozialen Zusammenhalt zum Nutzen aller Beteiligten. Das soll aber idealtypisch nicht nur passiv, sondern aktiv geschehen. Repräsentative Strukturen sollen um direkte Beteiligungsverfahren ergänzt werden. Ziel ist die Beteiligungswirkung durch Steigerung des Beteiligungspotentials in der Gesellschaft zu erhöhen. (Vgl. Heinze et al. 2005: 9ff., Bürsch 2005: 75ff.) Neben der Ausweitung von Spielräumen sind vor allem die Förderung von Kompetenz und Bereitschaft zur Beteiligung notwendig. Dazu sollen traditionelle Strukturen durch „aktivierende“ Verfahren und Instrumente ergänzt werden. (Vgl. Bogumil et al. 2003: 22ff., Blanke 2001: 93ff.)

Für die Modernisierung von Arbeitsprozessen sowie des Leistungs- und Interventionsstaates wurde das Prinzip des „Empowerment“ geprägt. Dabei geht es um die Stärkung von Eigenverantwortung und Selbständigkeit bei der Lebens- und Arbeitsgestaltung. (Vgl. Goetze 2007: 16ff., Stöbe-Blossey 2005: 280ff., Mezger 2005: 201ff.) Staatliche und betriebliche Steuerung reduziert sich auf Kontextvorgaben und Zielvereinbarungen. Detaillierte Vorschriften und Anweisungen fallen weg. Individuelle Freiheit, Kreativität und Flexibilität sollen auf diese Weise intelligenter gefördert, aber auch gefordert werden. Entsprechend werden Gestaltungsoptionen und Ressourcen positiv und negativ zugeteilt.

Traditionell hat sich die Mitarbeiterbeteiligung im Verwaltungsbetrieb allein auf repräsentative Interessenvertretung konzentriert. (Vgl. Palm 2005: 297ff.) Auf im internationalen Vergleich einzigartige Weise können sie umfassend auf die Steuerung von Organisations- und Personalentwicklung der Verwaltung einwirken. Ohne die Zustimmung der Personalvertretung kann faktisch kaum in die Arbeitsbedingungen und Arbeitsverhältnisse des Verwaltungspersonals eingegriffen werden. Der Fokus der Beteiligung liegt dabei auf Abwehr von Nachteilen und Besitzstandswahrung für den einzelnen Mitarbeiter. Die Beteiligung ist dabei generell auf den Einzelfall und/oder auf die konkrete Maßnahme zur Änderung der Arbeitsverhältnisse bezogen. (Vgl. Personalvertretungsgesetz M-V

2005: §§ 62-68) Gegenstände, Instrumente und Verfahren dieser Beteiligung sind exakt und kleinteilig in Personalvertretungsgesetzen geregelt. Die innere Verwaltungssteuerung kann also nur im Konsens mit der Personalvertretung erfolgen.

Aufgrund des schützenden und bewahrenden Charakters der klassischen Personalratsarbeit ist die Beteiligung passiv und wirkt strukturkonservativ. Veränderungen von Arbeitsstrukturen und Arbeitsprozessen (Anpassung) sowie besonders Reformvorhaben (Modernisierung) können in der öffentlichen Verwaltung deshalb nur schwer umgesetzt werden. (Vgl. Palm 2005) Hemmend wirken zusätzlich die bürokratischen Abläufe und Vorgaben sowie die institutionelle Fragmentierung in Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehinderten- und Jugendvertretung. Innovation und Flexibilität bleiben dabei oftmals auf der Strecke. Das Erfolgspotential von größeren und tief greifenden Wandelungen kann nur schwer ausgeschöpft werden. Die substanzielle Änderung der Beschäftigungsverhältnisse im Sinne von moderner Personalentwicklung ist daher allgemein betrachtet bisher kaum gelungen.

Die klassische Beteiligungsstruktur betont also eher das Risiko einer Änderung. Chancen einer Fort- bzw. Potentialentwicklung werden nicht hinreichend ergründet. Arbeitszufriedenheit soll sich in dieser Sichtweise durch Beständigkeit ergeben. In Wechselwirkung mit einer dynamischen Umwelt mit entsprechendem Wertewandel erscheint dieses Beharrungsvermögen aber als rückständige Erstarrung. Für eine wachsende Zahl von Beschäftigten ergibt sich daraus ein gewisses Unbehagen. Die Arbeitszufriedenheit leidet. Versorgungssicherheit bleibt dann der einzige Grund für die Ausübung der Tätigkeit. „Dienst nach Vorschrift“ kann die Folge sein. Die Erstarrung der äußeren Struktur führt so zur fortschreitenden inneren Verfestigung des Beschäftigten.

Im Sinne der Verwaltung und ihres Personals muss deshalb ein neues, aktivierendes und damit Potential förderndes Beteiligungssystem etabliert werden. (Vgl. Blossey-Stöbe, 2005) Der Erfolg der komplexen Behördenintegration bedarf der engagierten, kreativen und intelligenten Unterstützung der Beschäftigtenmehrheit. (Vgl. Mezger 2005: 213ff., Kißler 1997: 151ff.) Die institutionalisierte Personalvertretung muss sich in diesem Prozess als Motor verstehen und für den gemeinsamen Neuanfang werben. (Vgl. Greifenstein/Kißler 2000: 62ff.) Für unser untersuchtes Fallbeispiel kann die Personalvertretung im Ausgangskreis Ludwigslust z.B. an die gute Kooperation mit der Verwaltungsleitung bei der Umsetzung der Neuen Steuerung (Landratsamt 2000) anknüpfen. (Vgl.

Landkreis Ludwigslust 2000) Bedeutsam ist insoweit, dass sich der Aufbaustab Westmecklenburg für eine dezentrale Konzernstruktur (NSM) mit modernem „Personalmanagement“ ausgesprochen hat. (Vgl. Aufbaustab Westmecklenburg 2006b)

Mit der neuen Steuerungsphilosophie übernimmt die Arbeitsebene verstärkt Selbstverantwortung und Autonomie für die Gestaltung der Aufgabenerledigung. (Vgl. Jann 2005) Hierarchisch kleinteilige Detailsteuerung weicht der Kontext- und Zielsteuerung. Der Erfolg dieses dezentralen Steuerungsmodells hängt also erheblich davon ab, inwieweit sich der einzelne Mitarbeiter in die ganzheitliche Teamproduktion einbringt. Nur durch die intelligente Einbeziehung seiner Erfahrungen kann effektive Ergebnissteuerung betrieben und der Ressourcenverbrauch optimiert werden. Im Wissens- und Arbeitspotential der einzelnen Mitarbeiter in Wechselbeziehung mit der Organisationsstruktur wurzelt der Erfolg der dezentralen Konzernsteuerung. Die Erfassung, Fortentwicklung und Stimulation (Anreize) dieses Potentials ist die Aufgabe der modernen Personalwirtschaft. (Vgl. Goetze 2007)

Repräsentative Mitarbeiterbeteiligung durch die klassische Personalvertretung muss deshalb durch unmittelbare Beteiligung der Mitarbeiter ergänzt werden. (Vgl. Greifenstein 2000, Heldmann 1995: 174ff.) Im Rahmen so eines integrierten Beteiligungsmodells handelt die Vertretung mit der Behördenleitung die Beteiligungsstandards aus und steuert den Beteiligungsprozess strategisch im Sinne eines „Beteiligungscontrolling“. Die unmittelbare Beteiligung vollzieht sich dann in einer fachlich und überfachlich differenzierten Projektorganisation. Das Modernisierungsvorhaben wird so von der Planung bis zur Umsetzung durch die Projektgruppen begleitet. Integrierte Beteiligung ist somit am Prozess orientiert und beschäftigt sich nicht nur – wie klassisch – mit den Ergebnissen der strategischen Planung und deren Umsetzungsfolgen. Abwehr und Bestandssicherung wird durch aktive Gestaltung der Veränderung ersetzt. Potentiale können im Sinne der Verwaltungsziele erkannt, eingebunden und entwickelt werden.

Im Ergebnis sind so Frustrationen, Abwehrhaltungen und Konflikte bei der Belegschaft vermeidbar. Akzeptanz, Engagement, Zusammenhalt und Arbeitszufriedenheit werden dagegen gesteigert. Das Leitbild einer umfassend qualitäts-, leistungs- und bürgerorientierten integrierten Kreisbehörde ist erreichbar. Dieser konstruktive Dialog zwischen der Behördenleitung und den Beschäftigten hilft die Chancen für die Verwaltung und die Mitarbeiter zu nutzen. (Vgl. Mezger 2005) Nachteile sind

weitestgehend vermeidbar und können zumindest angemessen kompensiert werden. Ausgangsbasis für dieses „moderne“ Beteiligungsmodell ist eine offensive und umfassende Informationspolitik der Behörden- und Reformleitung. Die Beschäftigten müssen von Anfang an über Ziele, Strategien, alternative Konzepte, Stand der Planung und Umsetzung sowie vor allem der Beteiligungsmöglichkeiten informiert sein. Ausgehend davon können sie dann gewinnbringend in die Beteiligungsstruktur durch Dialog- und Kooperation (Projektarbeit) eingebunden werden.

Integrierte Mitarbeiterbeteiligung im Sinne von „Empowerment“ verändert die klassische hierarchisch-bürokratische Steuerungslogik grundlegend. Das Verhältnis zwischen Leitungs- und Arbeitspersonal muss neu definiert werden. (Vgl. Stöbe-Blossey 2005: 287ff.) Leitungs- bzw. Führungskräfte können ihre Mitarbeiter nicht mehr wie bisher über Detailvorgaben und Anweisungen „von oben herab“ steuern. Autoritäres Führungsverhalten wird durch einen eher kooperativen Führungsstil ersetzt. (Vgl. Berthel/Becker 2007: 157ff., Korinthenberg 1997: 69ff.) Der Mitarbeiter ist nun nicht mehr „Werkzeug“ und unmündiges Steuerungsobjekt, sondern fachkompetenter Partner im Produktionsprozess. Seine Erfahrungen und Fähigkeiten sollen aktiv in die Gestaltung der Zielerreichung und Zielformulierung einbezogen werden. (Vgl. KGSt 1999: 7ff., Klages 1999: 196ff.) Der Leiter tritt aus seiner Rolle als Vorgesetzter heraus und wird zum „Coacher“ und „Trainer“ seiner Mitarbeiter. Selbstverständlich muss er allerdings nach wie vor seine Mitarbeiter auf den Kurs der Verwaltung bringen.

Wichtig ist dabei, dass die Vorschläge und Hinweise des Mitarbeiters auch berücksichtigt werden. Dabei kommt es natürlich nicht auf 100%ige Umsetzung, sondern auf ehrliche Auseinandersetzung mit den Argumenten an. Ansonsten sinkt die Beteiligungsbereitschaft vielleicht dauerhaft. (Vgl. Stöbe-Blossey 2005: 287ff.) Auch Fortbildungsveranstaltungen zur Entwicklung von Beteiligungskompetenz sind notwendig.

Teamfähigkeit, Problemlösungskompetenz und Kreativität etc. sind keine Selbstverständlichkeit. Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser beteiligungsorientierten Steuerungslogik wurzeln in der Verwaltungspraxis oftmals in der klassischen bürokratischen Behördenkultur. Autoritäres Führungsverhalten und „devote“ Unterordnung verhindern aktivierende und integrierte Beteiligung.

Bisweilen sind aber auch Führungszurückhaltung sowie die Konzentration auf den „Oberexpertenstatus“ bei Leitern in der Verwaltung vorzufinden.

Unklare Vorgaben, Nivellierungsverhalten und Introvertiertheit frustrieren die Mitarbeiter. Auch Zeitmangel aufgrund nicht vorhandener Arbeitszeitflexibilität belastet die Beteiligungsbereitschaft. Die Chancen für Beteiligung können deshalb ungleich unter den Beschäftigten verteilt sein. Bei der Organisation der Beteiligung muss Zeitausgleich ermöglicht und der Zuschnitt der Projekte mit Blick auf den Arbeitsaufwand realistisch sein. Damit ein langfristiger Erfolg möglich ist, sollte die neue Beteiligungsphilosophie nicht nur bei der Behördenintegration und im Reformbereich, sondern dauerhaft in die Organisationskultur eingebaut werden. „Nur ein aktivierter Mitarbeiter kann auch den Bürger aktivieren im Sinne der Bürger- und Dienstleistungskommune.“ (Mezger 2005: 215)

2.4.2 Steuerungsinstrumente nach Beteiligungsintensität

Erfolgreiche integrierte Beteiligung bedarf einer ganzheitlichen Beteiligungsstrategie. (Vgl. Greifenstein 2000, Stöbe-Blossey 2005: 282ff.) Jeder Reformphase müssen die passenden Beteiligungsinstrumente zugeordnet werden. Naturgemäß wird mit zunehmendem Umsetzungsgrad der Fusion auch der Beteiligungsbedarf steigen. Um Zeitdruck und Beteiligungsdefizite zu vermeiden, sollten die Mitarbeiter rechtzeitig und von Anfang an eingebunden werden. So haben diese genügend Zeit, sich auf die neuen Anforderungen und ihre Rolle im Reformprozess einzustellen. Chancen, Vorteile und Entwicklungspotentiale werden für den Einzelnen erkennbar, unnötige Ängste, Befürchtungen und Widerstände dagegen vermieden. (Vgl. Fiedler 2004) Entsprechend der Beteiligungsintensität können drei Formen unterschieden werden: Information, Kommunikation und Kooperation.

Information

Die Basis des integrierten Beteiligungsprozesses bildet die Informationspolitik. (Vgl. Palm 2005: 301ff., Kißler 2000: 42f.) Sie gewährleistet, dass die Mitarbeiter zu den Zielen, Konzepten, Strategien und über den Verlauf der Fusion die relevanten Informationen erhalten. Transparenz ist dabei oberster Erfolgsfaktor. (Vgl. Will 2005: 12) Die Informationspolitik sollte gezielt die Mitarbeiter zur aktiven Mitgestaltung der Neuausrichtung der Kreisbehörde animieren. Im Zentrum stehen dabei die Entwicklungschancen für alle Beteiligten (Stakeholder). Wichtig ist die Nennung konkreter Beteiligungsmöglichkeiten. Den Mitarbeitern muss bewusst gemacht werden, dass die Behördenintegration eine fundamentale Verbesserung ihres Arbeitsalltags und ihrer Arbeitsbedingungen bewirken

soll. Hergebrachte Strukturen und Abläufe der Ausgangsbehörden müssen deshalb auf den Prüfstand und gemeinsam neu gestaltet werden.

Für die Informationspolitik bietet sich eine Kombination aus elektronischen und nichtelektronischen Optionen an. Nichtelektronisch sind die klassische Personalversammlung, die Mitteilung über die Umlaufmappe, Aushänge und die Behördenzeitung. (Vgl. Fiedler 2004) Aufgrund ihres persönlichen und kollektiven Charakters bietet die Personalversammlung den geeigneten Rahmen als Auftaktveranstaltung für den Reformprozess und zur Bilanzierung der Etappenziele. (Vgl. Fiedler 2004) Dort können zentrale Ziele, Pläne und Ergebnisse dem Personal durch den Verwaltungsvorstand vermittelt werden. Dabei kommt es neben plausibler Argumentation vor allem auf Rhetorik und Habitus des Redners an.

Im Informationszeitalter dominieren natürlich die elektronischen Medien mehr und mehr die Ausgestaltung der Informationspolitik. Über Internet (Global) und Intranet (Intern) können die Mitarbeiter auf ein gemeinsames Informationsportal zugreifen, elektronische Mitteilungen und Präsentationen empfangen sowie Meinungs austausch darüber betreiben. Auf diese Weise kann viel umfassender, detaillierter und schneller über die Reform und vor allem deren Umsetzungsstand informiert werden. Das Informationsportal ist dabei auf jeden Fall die zentrale und umfassende Informationsform. Dort kann übersichtlich und grafisch ansprechend der gesamte Prozess dargestellt werden. Ständige Verfügbarkeit, Aktualität und die Möglichkeit des optionalen Zugriffs auf Dokumente und Ergebnisse aus dem Planungsprozess haben die Möglichkeiten der Informationspolitik in der Gegenwart revolutioniert.

Aktivitäten und Möglichkeiten zur Beteiligung können jederzeit zentral gesteuert und eingesehen werden. In Abhängigkeit vom Steuerungs- und Gestaltungspotential vor Ort ist auch differenziertere Informationssteuerung möglich. Je nach Informationsbedarf sind Zugriffe steuerbar. Newsletter und Email können dagegen nur begrenzt über den Reformprozess informieren (Datenmenge und Datenverkehr). Diese Instrumente eignen sich jedoch dazu, den Empfänger auf neue Informationen des Portals aufmerksam zu machen. Aufgrund der Individualität des Email-Mediums eignet es sich naturgemäß sehr gut für persönliche und punktuelle Information zum Reformprozess.

Insgesamt betrachtet, kommt den Personalversammlungen und dem elektronischen Informationsportal wohl die größte Bedeutung zu. Die übrigen Instrumente zur Informationssteuerung haben vertiefenden, stimu-

lierenden und individuell-punktuellen Charakter. Sie unterstützen die Kerninstrumente. Durch geschickte Steuerung der Informationsaufbereitung können die Mitarbeiter zur Beteiligung sehr gut animiert werden. Dabei spielt nicht nur die Plausibilität der Inhalte, sondern auch die emotionale Aktivierung eine große Rolle. Eine intelligente und innovative Informationspolitik versucht möglichst positive Emotionen bei den Beschäftigten zu wecken.

Kommunikation

Die Kommunikationspolitik und ihre Instrumente bauen auf den Ergebnissen der Informationspolitik auf. Es wird also davon ausgegangen, dass bei den Mitarbeitern bereits ein Wissensfundament zur Reform und den Gestaltungs- sowie Beteiligungschancen vorliegt. Eine gewisse positive Grundeinstellung zum Vorhaben und der Wille zur Beteiligung sollten bereits vorhanden sein. Durch Kommunikation erfolgt nun der Informations- bzw. Meinungs austausch über die Gestaltung der Behördenintegration und die neue Behördenorganisation.

Die Mitarbeiter können nun im Gespräch ihre Interessen, Vorschläge und Erkenntnisse einbringen. Sie sind dadurch aktiv beteiligt. Gegenüber der nur passiven Beteiligung durch Informationsvermittlung ist insoweit die Beteiligungsintensität gestiegen. Zur Steuerung der Kommunikation stehen vielfältige Dialogformen zur Verfügung. Diese können generell nach Anzahl der Beteiligten, Turnus und thematischem Bezug unterschieden werden. Da die Gesprächssituation einen interaktiven Charakter hat, sind die Beteiligtezahl und deren Beschäftigtenstruktur für den Verlauf des Gespräches maßgeblich.

Es existieren zwei Grundformen des Gespräches: klassische Mitarbeiter-Vorgesetztesgespräch (Vgl. Semmler 2005: 290ff.; KGSt 2002: 13ff., DBB Beamtenbund und Tarifunion 2001: 37ff.) und zum anderen das Gruppen- bzw. Teamgespräch (Vgl. KGSt 1999). Insgesamt betrachtet liegt der Schwerpunkt der Beteiligung durch Dialog auf dem Gruppengespräch. Der Ergänzung und Vertiefung dienen dann die Einzelgespräche durch geschlossenen Mitarbeiter-Vorgesetztesdialog. Der Gesamtaufwand für die Beteiligungskommunikation kann so gering gehalten. Ebenso steigt die Wirkung. Voraussetzung für einen erfolgreichen Dialog ist:

- eine gute Informationsbasis zur Reform
- eine vitale Leitungs kooperation zwischen den Leitungsebenen
- ein aktivierendes – kooperatives – Führungsverhalten der Teamleiter

- ein gutes Vertrauensverhältnis innerhalb des Teams und zum Teamleiter
- eine positive Einstellung von Arbeits- und Leitungsebene zur Reform
- Motivation sich in den Prozess einzubringen.

Damit später die erfolgreiche Verbindung der Ausgangsbehörden im Sinne einer Multiplikation gelingt, müssen auch behördenübergreifende Gruppendialoge stattfinden. (Vgl. Fiedler 2004) Die Arbeitsteams entsenden dazu Delegierte zu einer gemeinsamen Teamkonferenz. Dort werden dann die eigenen Positionen und Zukunftsvorstellungen mit den anderen Partnern abgeglichen. Unvereinbarkeiten müssen im zentralen Steuerungsgremium entschieden werden. Dialogbasis für die Konferenz sind die Gesprächsergebnisse der Ausgangsteams der Ausgangskreise. Integrierte Beteiligung zielt dabei auf ein möglichst breites Meinungs- und Erfahrungsspektrum vieler Mitarbeiter ab. Exklusive Gesprächsrunden innerhalb der Leitungsebene ohne Rückkopplung zu den Teammitgliedern widersprechen diesem Leitbild.

Kooperation

Zur tiefgründigen konzeptionellen Bearbeitung einzelner Fusionsdimensionen werden stärker institutionalisierte und strukturierte Beteiligungsformen benötigt. Dazu dient die Projektorganisation als Variante der Sekundärorganisation. (Vgl. Staehle 1999: 765ff.) Mit diesem Instrument können komplexe Reformvorhaben durch eine feste und zeitlich begrenzte Organisationsstruktur bearbeitet werden. Die Leitung der Projektorganisation obliegt dabei dem zentralen Steuerungs- bzw. Lenkungsgremiums.

Auf Basis eines Arbeitsplans erstellen die Projektmitarbeiter zu Teilaspekten des Themas der Projektgruppe fundierte Diskussionsgrundlagen und unterbreiten eine begründete Beschlussempfehlung, die in der Gruppendiskussion modifiziert werden kann. (Vgl. Stöbe-Blossey 2005: 285ff., Andersch 2005 183ff.) Die Beschlussempfehlungen der Projektgruppen werden dem Steuerungsgremium zur Beschlussfassung vorgelegt. Dort wird über die Umsetzung der Konzepte und damit über die Modifizierung der Primärorganisation entschieden. Bei Unvereinbarkeit mit den übergreifenden Interessen der Verwaltung wird das Konzept mit entsprechenden Hinweisen zur Überarbeitung in die Projektgruppe zurückverwiesen.

Das Steuerungsgremium stimmt also die Arbeit der einzelnen Projektgruppen mit Blick auf das Gesamtinteresse aufeinander ab. Im Gegenstromverfahren entscheidet es auch über die Ziele des Gesamtprojektes, die thematische Gliederung, das Verfahren und die Lebensdauer der Projektgruppen. Zur effektiven Projektsteuerung werden Projekte idealtypisch nach Phasen unterschieden. (Vgl. Andersch 2005 184ff.)

Für die Personalbesetzung der Projektgruppen sind drei Varianten denkbar: Auswahl durch das Leitungsgremium des Reformprojektes, Delegation durch die Arbeitsebene oder Kombination aus Beidem. Analog verhält es sich mit der Bestimmung der Leitungsebene der Projektgruppen. Die Leiter können durch die Gruppe gewählt, vom Leitungsgremium nach Auswahlverfahren eingesetzt oder im Gegenstromverfahren gefunden werden. Grundsätzlich müssen die Beschäftigten aller Ausgangsbehörden zu gleichen Teilen vertreten sein. (Vgl. Fiedler 2004)

Integrierte Beteiligung gewinnt so durch konstruktive Planungsarbeit an einem spezifischen Teilkonzept der Reform seine höchste Beteiligungintensität. Die Mitarbeiter gestalten unter Führung des Leitungsgremiums ihre zukünftigen Arbeitsbedingungen aktiv mit. (Vgl. Kißler 2000: 231ff.) Gegenläufige Interessen können auf einer soliden Argumentationsbasis ausbalanciert und Entwicklungsoptionen erschlossen werden. Durch Beteiligung von Mitarbeitern der Arbeitsebene an der Projektarbeit der Reformsteuerung ist die Einbindung der Dialogergebnisse gesichert. So ist auch für schwierige Veränderungs- und Fortentwicklungsprozesse ein Höchstmaß an Akzeptanz und vor allem Engagement bei den Mitarbeitern erreichbar.

Integrierte Beteiligung der Mitarbeiter in Projektgruppen auf der Basis von Dialog und Information ist ein idealtypisches Beteiligungsoptimum zur Gestaltung der Fusion. (Vgl. Griesche 1997: 78ff.) Verlauf, Ergebnis und Wirkung des Vorhabens können günstig beeinflusst werden. Integrationsdefizite sind vermeidbar und der Erfolg dagegen potenzierbar. Aufwand zur Nachsteuerung und Personal- sowie Organisationsentwicklung kann deutlich reduziert werden. Zufriedene und engagierte Mitarbeiter können dem Bürger dienstleistungsorientiert und aktivierend gegenüber treten. Die Zustimmung für Politik und Verwaltung steigt.

2.4.3 Anwendung der Beteiligungsinstrumente im Reformprozess

Bei der Steuerung von Mitarbeiterbeteiligung im Fusionsprozess konnte der Aufbaustab des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg auf Erfahrungen aus der Einführung des NSM in den Ausgangskreisen zurückgreifen. (Vgl. Landkreis Ludwigslust 2000) Die Beteiligung konzentriert sich also schon seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr nur ausschließlich auf die formelle repräsentative Beteiligung durch die Personalvertretung. Der Landkreis Ludwigslust hat z.B. im Rahmen seiner Binnenmodernisierung „Landratsamt 2000“ moderne Beteiligungsinstrumente eingeführt. Zur besseren Informationssteuerung wurde ein Internetportal geschaffen über das die Mitarbeiter den allgemeinen Stand der Verwaltungsentwicklung (Reformbestrebungen) verfolgen können. Die Inhalte werden aus der Perspektive der Verwaltungsleitung gestaltet. Neben diesem wichtigen zentralen elektronischen Medium gibt es auch eine Behördenzeitung. Als typische Mitarbeiterzeitung wird sie von den Mitarbeitern überwiegend selbst gestaltet.

Zur Kommunikationssteuerung wird das Mitarbeiter-Vorgesetztengespräch seit 2000 flächendeckend als Jahresmitarbeitergespräch genutzt. Es dient vor allem der Förderung des Mitarbeiters und der Optimierung individueller Leistungsprozesse. Kommunikation, Eigenverantwortung und Vertrauen in den Fach- und Servicediensten sollen verbessert werden. Gruppendialoge finden allerdings nur als Geschäftsbesprechungen statt. Die thematische Fokussierung und Reformorientierung kommen dabei aber zu kurz. Darüber hinaus wurden schriftliche Mitarbeiterbefragungen (halbstandardisierte Fragebögen) erfolgreich durchgeführt und deren Ergebnisse in die Steuerung einbezogen. Weitere Mitarbeiterbefragungen sind geplant.

Auch im Bereich Kooperationssteuerung kann im Ausgangskreis Ludwigslust auf Erfahrung zurückgegriffen werden. Auf Basis der allgemeinen Dienst- und Geschäftsanweisung bearbeiten Mitarbeiter in übergreifenden Projekt- und Arbeitsgruppen verschiedene begrenzte und dauerhafte Entwicklungsthemen. Solche Projekte gab es in der Vergangenheit zur Stellenbewertung, zur Betreuung des Kreistages und seiner Ausschüsse, zum Bürgerbüro Ludwigslust, zur Budgetierung der Schulen usw.

Erfahrungen mit der Steuerung einer komplexen Projektorganisation konnten im Landkreis Ludwigslust allerdings bisher nicht gesammelt werden. Dieser befindet sich aber insgesamt auf gutem Wege zur integ-

rierten Mitarbeiterbeteiligung, deren Kernelemente alle vorhanden sind. Diese können ausgebaut, erweitert und an aktuelle Anforderungen angepasst werden. Für die Organisation einer mitarbeiterorientierten Fusions- und Integrationsteuerung gab es somit ein solides Fundament für den geplanten Regionalkreis Westmecklenburg.

Gleichwohl war die Beteiligungsintensität bei der Fusionssteuerung des Aufbaustabes NWM bis zum abrupten Ende der Kreisgebietsreform noch gering. Die Informationsmöglichkeit der Mitarbeiter beschränkte sich wesentlich auf die knappe Reformdokumentation auf der Internetplattform des Ausgangskreises Ludwigslust. Um ein umfassendes Bild über den Reformverlauf zu bekommen, mussten diese die verstreuten Informationen im Internet und in den Zeitungen usw. recherchieren. Die Entscheidungsbildung der Steuerungsgremien konnten sie nicht verfolgen. Auf den Internetplattformen der übrigen Ausgangskreise fanden sich überhaupt keine Hinweise auf die Reform. Die Informationsbasis für die Meinungsbildung und Mitwirkung der Mitarbeiter war also ziemlich dünn. Es bestand also die Gefahr, dass Missverständnisse und unnötige Ängste Widerstände verstärken und erzeugen. Eine positive Beeinflussung der Meinungsbildung zur Aktivierung der Mitarbeiter wurde nicht in Erwägung gezogen.

Auch bei der Kommunikation sah es schlecht aus. In den Ausgangskreisen wurden keine fusionsbezogenen Gruppen- oder Einzeldialoge geführt. Die Mitarbeiter konnten ihre Interessen, Vorschläge und Befürchtungen nicht offiziell zur Diskussion stellen und in die Reformsteuerung einbringen. Der Diskussionsbedarf verschob sich also auf die informelle Ebene. Zustimmung, Unterstützung und Engagement konnte so nicht gefördert werden. Es drohte Abwehr- und Blockadehaltung. Die Umsetzung zukünftiger Vorhaben wurde damit erschwert und eine „reaktionär-konservative“ Haltung der Bestandshoffnung beim Personal ausgelöst.

Auf der Ebene von Information und Kommunikation zum Fusionsvorhaben wurde in den Ausgangskreisen wenig getan. Beides beschränkte sich auf den kleinen Kreis der strategisch-konzeptionell Beteiligten beim zentralen Aufbaugremium und dessen Projektgruppen. Die Beteiligungsintensität auf dieser Ebene war demgegenüber vorbildlich. Unter der Leitung des Aufbaustabes als zentralem Steuerungsgremium wurde eine differenzierte Projektorganisation geschaffen. Die Tätigkeit in den Querschnittsfunktionen war schon weit fortgeschritten. Die Arbeit in den Fachgruppen sollte demnächst starten. In der Projektgruppe Organisati-

on und Personal wurden schon viele Grundsatzentscheidungen getroffen und Steuerungskonzepte erarbeitet.

Mitglieder der klassischen Personalvertretung waren an diesem Prozess angemessen beteiligt. Die Mitarbeiterbeteiligung im Bereich der Kernsteuerung der Fusion war also gewährleistet. Bei den Ausgangsbehörden wurden aber keine reformbezogenen Projektgruppen zur Unterstützung der Delegierten beim Aufbaugremium installiert. Die Beteiligungsintensität hätte also im weiteren Verlauf des Fusionsprozesses noch gesteigert werden müssen. Mit der zentralen Projektorganisation zur Reformsteuerung wurde jedoch ein funktionierender Steuerungskern geschaffen. Ausgehend von diesem Gremium hätte die Beteiligung am Fusionsprozess aber noch stärker auf die Ausgangsbehörden ausgedehnt werden müssen. Anderenfalls hätten die Entscheidungen einen zentralistischen und intransparenten Anschein gehabt. Die Distanz zu den Bedürfnissen der Mitarbeiter wäre zu groß gewesen.

Fusions- und Entwicklungsdefizite hätten schwer vermieden werden können. Ein entsprechender Nachbetreuungsaufwand der Fusion hätte die Behördentätigkeit des Regionalkreises noch lange unnötig gebremst. Wahrscheinlich wäre es aber spätestens nach der Bestätigung der Verfassungskonformität der Reform zu einer massiven Ausweitung der Fusions- und Integrationsaktivitäten gekommen. Die Informations-, Kommunikations- und Kooperationspolitik in den Ausgangsbehörden wäre zumindest auf mittlerem Niveau stark ausgebaut worden. Denn ohne aktive Unterstützung breiter Mitarbeiterschichten ist eine komplexe Fusion nicht durchführbar. Ein Steuerungskernteam ist dafür nicht ausreichend. Die Beschränkung der Aktivitäten ist allerdings mit Blick auf den Schwebezustand der Reform und die Gefahr der Hinfälligkeit von Ergebnissen verständlich.

Die Ausgangsbehörden des Regionalkreises Westmecklenburg haben im Vergleich zu den übrigen Aufbauregionen den größten Umsetzungsstand der Reform erreicht gehabt. Im Bereich der zentralen Reformsteuerung waren wesentliche Grundlagen gelegt und schon viele Planungsergebnisse erzielt worden. Eine umfassende Beteiligung der Mitarbeiter im Sinne einer integrierten Beteiligung hätte allerdings noch weiter ausgebaut werden müssen. Dazu wurden aber schon solide Grundlagen gelegt.

3 Fazit

Zu den Rahmenbedingungen des Reformprozess der Kreisgebiets- und Funktionalreform in Mecklenburg-Vorpommern sowie zur Steuerung des Fusionsprozesses zwischen Mai 2006 (Annahme des Gesetzes) und Juni 2007 (Urteil des Landesverfassungsgerichtes) können zusammenfassend folgende Aussagen getroffen werden:

1. Der 2006 in Gang gesetzte (und ursprünglich bis 2009 terminierte) Prozess zur Bildung von Regionalkreisen eröffnete große Chancen zur Optimierung des Ressourcengefüges (besonders bezüglich der Organisation und des Personals). Durch die geplante Behördenneubildung im Rahmen einer komplexen Fusion waren Strukturen und Prozesse tief greifender veränderbar als durch isolierte Einzelmaßnahmen und binnenstrukturelle Reformen. Bei der Neubildung der Regionalkreisbehörden hätten möglicherweise Vorteile von Systemmerkmalen der Ausgangsbehörden miteinander verbunden und Nachteile ausgeglichen bzw. beseitigt werden können. So bestand die historische Chance für Mecklenburg-Vorpommern, suboptimale Entwicklungspfade beim Leistungs- und Steuerungspotential zu verlassen. Diese wurde letztlich nicht genutzt.
2. Der Reformprozess auf der Kreisebene kam jedoch von Anfang an wegen der Unsicherheit der Beteiligten über die Verfassungsmäßigkeit der Reform nicht wie geplant voran. Gleichwohl waren die Kreise (und die bereits gebildeten Aufbaustäbe der neuen Regionalkreise) verpflichtet, unabhängig vom Ausgang der Klagen vor dem Verfassungsgericht gegen diese Reform, das entsprechende Reformgesetz umzusetzen. Die meisten Kreise verhielten sich allerdings dem entsprechend abwartend. Gründung und innere Organisation der Mehrzahl der Aufbaustäbe verzögerte sich deshalb erheblich. Die Planungsarbeiten zur Vorbereitung der Reformumsetzung gingen nur sehr schleppend voran und wurden durch die Beteiligten vorsätzlich ausgebremst. Erst nach Ermahnungen durch das Innenministerium als Rechtsaufsichtsbehörde nahmen schließlich alle Aufbaustäbe ihre Arbeit auf.

3. Eine Ausnahme bildete lediglich der in dieser Studie untersuchte Aufbaustab des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg, der die Reform zielstrebig vorantrieb. Aber auch dieser Aufbaustab konnte – angesichts der oben genannten Umstände – nur in begrenztem Umfang strategische Entscheidungen zur Steuerung der Fusion treffen. Es gelang ihm allerdings in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit, eine effektive Rahmenstruktur für die Steuerung des weiteren Fusions- und Integrationsprozesses zur Bildung des Regionalkreises zu schaffen. Defizite gab es dabei vor allem bezüglich der Kommunikation des Reformprozesses sowie bei der internen Reflektion von Vorschlägen. Als problematisch erwies sich auch die festgelegte Einstimmigkeit der Entscheidungen in den Gremien des Aufbaustabes, eine qualifizierte Mehrheit wäre für die meisten Fusionsthemen effektiver gewesen. Unzweckmäßig wirkte sich schließlich die mangelhafte Beteiligung des Landes an der Fusionssteuerung mit Blick auf den Integrationsbedarf infolge der Kommunalisierung aus.

4. Wegen der Unvereinbarkeit der Vorschriften über die Kreisgebietsreform mit der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern erklärte das Landesverfassungsgericht am 26.07.2007 die Kreisgebietsreform und einen Großteil der Funktionalreform für verfassungswidrig. Entscheidend waren der mangelhafte Alternativenvergleich und zu befürchtende Defizite bei der bürgerschaftlich-demokratische Steuerung der „Großkreise“. Anerkannt wurde gleichwohl die Notwendigkeit der Reform. Auch wurde das Regionalkreismodell nicht grundsätzlich abgelehnt. Gefordert wurde aber die Entwicklung eines Reformleitbildes und eine darauf basierende fundierte Prüfung und Abwägung der Vor- und Nachteile alternativer Reformmodelle. Eine „schonendere“ Neugliederung und die differenziertere Auseinandersetzung mit der Demokratiedimension wurden angeraten. Damit war dieser Anlauf zu einer Funktions- und Gebietsreform in Mecklenburg-Vorpommern beendet. Das Urteil wird Auswirkungen auf künftige Reformen dieser Art in anderen Ländern haben.

Zu den personalpolitischen Erfahrungen des Aufbaustabes des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg in der Zeit von Juni 2006 bis September 2007 können folgende zusammenfassende Thesen aufgestellt werden:

1. Die Studie wurde in enger Zusammenarbeit mit dem Aufbaustab zur Bildung des Regionalkreises Westmecklenburg erstellt. Dieser schuf ab Juni 2006 zunächst grundsätzliche Rahmenbedingungen für die Steuerung des Umsetzungsprozesses und beschränkte sich auf die Erarbeitung von Konzepten zu Schwerpunktthemen. Ausdifferenzierte Umsetzungsstrategien sollten ab der zweiten Hälfte des Jahres 2007 entwickelt werden, wozu es wegen des Urteils des Landesverfassungsgerichtes aber nicht mehr kam.
2. Die bereits festgelegte personelle Dimension der geplanten Kreisreform in Mecklenburg-Vorpommern sollte 6.347 Stellen umfassen, davon sollten 1.730 Stellen vom Land auf die neuen Kreise übertragen werden sowie 4.617 Stellen in der Kernverwaltung der Kreise betroffen sein. Da die betroffenen Kreise einen vergleichbaren Aufgabenumfang haben sollten, wäre es in Abhängigkeit vom Arbeitsaufwand sowie den Verdichtungs- und Spezialisierungseffekten zu erheblichen Personalüberhängen gekommen. Die Ausdehnung der Kreise auf Regionsniveau hätte gegenüber kleinteiligeren Reformmodellen zu einem größeren Fusionsaufwand vor Ort geführt.
3. Auffällig waren die unterschiedlichen Regelungen für die von der Kreisfusion betroffenen Landes- bzw. Kreisbediensteten. Durch das Reformgesetz, das Überleitungsgesetz und eine spezielle Zielvereinbarung waren die Eckpunkte für die Integration des Landespersonals weitgehend abgesteckt. Die Finanzierung der Personalkosten für die ehemaligen Landesaufgaben war gesichert. Für die Landesbeschäftigten gab es gegenüber den Beschäftigten der Ausgangskreise (zunächst) einen höheren Bestandsschutz für das Arbeitsverhältnis. Allerdings hätten sich Angestellte intensiver als die Beamte um die Gestaltung ihres künftigen Arbeitsverhältnisses bemühen müssen. Für die Überleitungsteile von Landesbehörden war also nur noch deren organisatorische Einbindung in die neuen Kreise unklar. Für die Personalintegration der Kreisbeschäftigten hingegen wurden mit Ausnahme des mittelfristigen Kündigungsschutzes kaum konkrete Vorgaben gemacht. Der Aufbaustab konnte hier auf Basis der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zur Umbildung von Körperschaften (Behörden) bzw. zum Betriebsübergang eigene Steuerungsmechanismen entwickeln.

4. Die Projektgruppe Personal und Organisation des Aufbaustabes des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg hatte bereits einen Vorschlag zur Grobstruktur des Behördenaufbaus erarbeitet. Mit der geplanten Behördenneubildung wollten die beteiligten Körperschaften den erfolgreichen Entwicklungspfad des Altkreises Ludwigslust in der Region fortsetzen und eine einheitliche moderne Kreisbehörde schaffen. Die Projektgruppe hatte folgende weitere Planungsschritte vorbereitet: Erarbeitung eines gemeinsamen Konzeptes zur Personalentwicklung, Vorbereitung der Einführung des Neuen Steuerungsmodells, Durchführung der Personalauswahl zur Stellenbesetzung der Führungskräfte, Verdichtung der Kooperation bei Beteiligungen, Eigenbetriebe usw., abgestimmte Verfahrensweise zur Besetzung von freien Stellen bis 2009 und abgestimmte Einführung der Leistungsvergütung nach TVöD. Die Vorlage eines gemeinsamen Konzeptes zur Personalentwicklung durch die Projektgruppe war für 2008 geplant. Dazu ist es nicht mehr gekommen.
5. Das Rationalisierungsziel im Personalbereich sollte im Mecklenburg-Vorpommern durch die Kreise im Rahmen der Organisations- und Personalsteuerung vorgegeben werden. Auch auf Ebene der beteiligten Ausgangsbehörden war keine Rationalisierungsvorgabe vereinbart worden. Insofern dominierte im Aufbaustab des Kreises Westmecklenburg eindeutig die aufgabenorientierte Bedarfs- und Entwicklungsplanung. Einspareffekte waren nur ein Randthema. Die Effektivität der Aufgabenerledigung der Regionalkreisbehörde und damit ihrer Personalsteuerung stand im Zentrum der Bemühungen im Fusions- und Integrationsprozess.
6. Die künftige Steuerung des Personalüberhanges wurde im Aufbaustab des künftigen Regionalkreises Westmecklenburg bis zu dessen Auflösung nur allgemein diskutiert. Die Projektgruppe Organisation und Personal des Aufbaustabes hat sich dabei mit den Anwendungsmöglichkeiten der klassischen Altersteilzeit beschäftigt. Favorisiert wurde die Altersteilzeit im Blockmodell. Eine differenzierte passive oder aktivierende Steuerungsstrategie konnte nicht mehr ausgearbeitet werden. Entsprechende Auswirkungen hätten also hingenommen werden müssen. Spätestens nach der Wirksamkeit der Kreisneubildung und dem Ablauf der 3-jährigen Kündigungsfrist wäre eine Überhangkonzeption dringend notwendig geworden.

Bezüglich der Mitarbeiterbeteiligung an der Tätigkeit des Aufbaustabes des geplanten Regionalkreises Westmecklenburg können abschließend folgende Thesen aufgestellt werden:

1. Die Beteiligungsintensität in diesem Aufbaustab war vorbildlich. Unter dessen Leitung wurde eine differenzierte Projektorganisation geschaffen. Die Tätigkeit in den Querschnittsfunktionen war schon weit fortgeschritten. Die Arbeit in den Fachgruppen sollte demnächst starten. In der Projektgruppe Organisation und Personal waren schon viele Grundsatzentscheidungen getroffen und Steuerungskonzepte erarbeitet worden. Mitglieder der Personalvertretung waren an diesem Prozess angemessen beteiligt. Als Defizit zeigte sich allerdings, dass in den Ausgangsbehörden keine reformbezogenen Projektgruppen zur Unterstützung der Delegierten beim Aufbaugremium installiert worden waren. Die Beteiligungsintensität hätte also im weiteren Verlauf des Fusionsprozesses gesteigert werden müssen.
2. Die Information und Kommunikation der von der Fusion betroffenen Mitarbeiter war allerdings noch gering entwickelt. Diese beschränkte sich zu sehr auf einen kleinen Kreis der strategisch-konzeptionell Beteiligten beim zentralen Aufbaugremium und dessen Projektgruppen. Die Informationsmöglichkeiten der betroffenen Mitarbeiter hingegen beschränkten sich im Wesentlichen auf eine knappe Reformdokumentation auf der Internetplattform des Ausgangskreises Ludwigslust, bei den anderen Ausgangskreisen erfolgte überhaupt keine Information. Um ein umfassendes Bild über den Reformverlauf zu bekommen, hätten sie die verstreuten Informationen im Internet und in den Zeitungen recherchieren müssen. Die Entscheidungsbildung der Steuerungsgremien konnten sie überhaupt nicht verfolgen. Unter diesen Umständen bestand die Gefahr, dass Missverständnisse und unnötige Ängste Widerstände gegen die Fusion verstärken bzw. erzeugen hätten können. Eine positive Beeinflussung der Meinungsbildung zur Aktivierung der Mitarbeiter wurde im Aufbaustab nicht in Erwägung gezogen.
3. Auch bei der Kommunikation sah es ähnlich defizitär aus. In den Ausgangskreisen wurden keine fusionsbezogenen Gruppen- oder Einzeldialoge geführt. Die Mitarbeiter konnten ihre Interessen, Vorschläge und Befürchtungen nicht offiziell zur Diskussion stellen und in die Reformsteuerung einbringen. Der Diskussionsbedarf verschob sich also auf die informelle Ebene. Zustimmung, Unterstützung und Engagement konnte so nicht gefördert werden. Es drohte Abwehr- und Blo-

ckadehaltung. Die Umsetzung zukünftiger Vorhaben wurde damit erschwert.

4. Mit der zentralen Projektorganisation zur Reformsteuerung wurde ein funktionierender Steuerungskern geschaffen. Ausgehend von diesem Gremium hätte die Beteiligung am Fusionsprozess aber noch stärker auf die Ausgangsbehörden ausgedehnt werden müssen. Anderenfalls hätten die Entscheidungen einen zentralistischen und intransparenten Anschein gehabt. Die Distanz zu den Bedürfnissen der Mitarbeiter wäre zu groß gewesen.
5. Wahrscheinlich wäre es aber spätestens nach einer Bestätigung der Verfassungskonformität der Reform zu einer massiven Ausweitung der Fusions- und Integrationsaktivitäten gekommen. Die Informations-, Kommunikations- und Kooperationspolitik in den Ausgangsbehörden wäre zumindest auf mittlerem Niveau stark ausgebaut worden. Denn ohne aktive Unterstützung breiter Mitarbeiterschichten ist eine komplexe Fusion nicht durchführbar. Ein Steuerungskernteam ist dafür nicht ausreichend. Die Beschränkung der diesbezüglichen Aktivitäten des Aufbaustabes in dem hier untersuchten Zeitraum ist allerdings mit Blick auf den Schwebezustand der Reform und die Gefahr der Hinfälligkeit von Ergebnissen verständlich.

4 Bibliographie

- Andersch, Bernd (2005): Projektmanagement. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 183ff.
- Andrzejewski, Laurenz (2004): Trennungskultur – professionelle Gestaltung von Trennungen. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 246ff.
- Aufbaustab Westmecklenburg (2006a): Geschäftsordnung von 15.06.2006.
- Aufbaustab Westmecklenburg (2006b): PG Personal und Organisation vom 28.08.2006. Protokoll 1. Sitzung.
- Aufbaustab Westmecklenburg (2006c): Vorschlag zur Grobstruktur der Behördenorganisation des Regionalkreises vom 15.09.2006.
- Aufbaustab Westmecklenburg (2006d): Beschlussvorlagen für die Sitzung vom 24.11.2006.
- Barm, Werner (1985): Die Kreise in der DDR. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln; Berlin: Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG (3), S. 439ff.
- Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef, et al. (Hg.) (2005): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23).
- Benz, Arthur (Hg.) (2007): Handbuch Governance. theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft.
- Berthel, Jürgen; Becker, Fred G. (Hg.) (2007): Personal-Management. Grundzüge für Konzeptionen betrieblicher Personalarbeit. 8., überarb. und erw. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Blanke, Bernhard (2001): Bürgerengagement und aktivierender Staat. In: Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hg.): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich GmbH, S. 93ff.

- Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank, et al. (Hg.) (2005): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blatter, Joachim (2007): 3.1. Demokratie und Legitimation. In: Benz, Arthur (Hg.): Handbuch Governance. theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. 1. Aufl. Wiesbaden: VS, Verlag für Sozialwissenschaft, S. 271ff.
- Bleicher, Knut (1992): Der Strategie-, Struktur- und Kulturfit Strategischer Allianzen als Erfolgsfaktor. In: Bronder, Christoph (Hg.): Wegweiser für strategische Allianzen. Meilen- und Stolpersteine bei Kooperationen. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine [u.a.], S. 267–292.
- Bogumil, Jörg (2006): Gutachten zur Verwaltungsstrukturreform in Niedersachsen.
- Bogumil, Jörg (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell : eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors : Sonderband, 29).
- Bogumil, Jörg; Ebinger, Falk (2006): Die große Verwaltungsstrukturreform in Baden-Württemberg. Erste Umsetzungsanalyse und Überlegungen der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf Nordrhein-Westfalen.
- Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.) (2006): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37).
- Bronder, Christoph (Hg.) (1992): Wegweiser für strategische Allianzen. Meilen- und Stolpersteine bei Kooperationen. Frankfurt am Main: Frankfurter Allgemeine [u.a.].
- Büchner, Christiane/Franzke, Jochen (2001): Kreisgebietsreform in Brandenburg: Leitbild, Implementation und eine Zwischenbilanz nach sechs Jahren. – In: Thomas Edeling/Werner Jann/Dieter Wagner: Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung. – Berlin: 2001. - S. 229-244. (Schriftenreihe "Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung"; Bd. 5)
- Bürsch, Michael: Engagierte Bürger und der aktivierende Staat, Behrens. In: Fritz et al., Ausblicke auf den aktivierenden Staat S. 75ff.

- Busse, Beate (2002): Leistungsanreize. Situation, Grundverständnis, Ziele. In: Verwaltung und Management, Jg. 8, H. 4 und 5, S. 205-211 und 305-309.
- Clausen, Wolfgang (1992): Kreisgebietsreform in Mecklenburg- Vorpommern. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 4, S. 111–115.
- DBB Beamtenbund und Tarifunion (2001): Personalentwicklung.
- Derlien, Hans-Ulrich (Hg.) (2001): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost- eine Evaluation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 27).
- Deutscher Landkreistag (DLT) (2006): Landkreise im Prozess der Verwaltungsreformen.
- Drescher, Anne (Hg.) (2001): Handbuch zur Personalauswahl in der modernen Kommunalverwaltung. Praxisberichte - Entscheidungshilfen - Checklisten. Stuttgart [u.a.]: Boorberg.
- Eggert, Beate (1996): Neuorganisation von unten. Die Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in die Organisationsentwicklung. In: Verwaltung und Management, Jg. 2, H. 1, S. 29–32.
- Eisen, Andreas; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1996): Institutionenbildung in Ostdeutschland. zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske + Budrich GmbH (KSPW: Transformationsprozesse, 14).
- Ellwein, Thomas (1994): Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland. Mannheim; Leipzig; Wien; Zürich: BI-Taschenbuchverl. (Meyers Forum, 22).
- Fiedler, Jobst; Sponheuer, Birgit (2004): Public Merger erfolgreich managen. Erfolgsfaktoren und Lehren aus Integrationsprozessen im privaten Sektor. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 102.
- Fontanari, Martin L. (1996): Kooperationsgestaltungsprozesse in Theorie und Praxis. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fugmann-Heesing, Annette (1995): Mitarbeitermotivation - ein Fremdwort für die öffentliche Verwaltung ? In: Verwaltung und Management, Jg. 1, H. 5 und 6, S. 270-274 und 365-370.

- Gern, Alfons (2003): Deutsches Kommunalrecht. 3., neubearb. Aufl. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Goetze, Kay-Uwe: Empowerment der Verwaltungsmitarbeiter im Fokus des Reformprozesses. In: Verwaltung und Management, Jg. 2007, H. 13, S. 16–21.
- Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (2000): Einrichtung eines integrierten Beschäftigtenbeteiligungssystems mit Unterstützung des Personalrats. In: Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (Hg.): Personalvertretung in Reformrathäusern. zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozess. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 17), S. 62ff.
- Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (Hg.) (2000): Personalvertretung in Reformrathäusern. zur Standortsuche von Personalräten im Modernisierungsprozess. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 17).
- Griesche, Detlef (1997): Verwaltungsmanagement by Projects. das Führungskonzept des Wandels für die Verwaltung. In: Schleiken, Thomas (Hg.): Unternehmenswandel mit Projektmanagement. Konzepte und Erfahrungen zur praktischen Umsetzung in Unternehmen und Verwaltung. München ; Würzburg: Lexika-Verl., Krick-Fachmedien, S. 78ff.
- Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1998): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser.
- Haag, Theodor: Verwaltungsneuordnung und Mitarbeiterbeteiligung: Das Beispiel Sindelfingen., S. 119-130.
- Haas-Betzwieser, Eva (Hg.) (1999): "Netzwerk Reform". Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin.
- Heide, Hans-Jürgen von der (1994): Stellung und Funktion der Kreise. In: Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich GmbH, S. 109–116.
- Heinrich, Peter (1998): Vom Umgang mit dem Überhang. Projektbericht. Berlin: FHVR (Beiträge aus dem FB 1 der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (Gehobener Nichttechnischer Verwaltungsdienst), H. 64).
- Heinze, Rolf G. (2005): Einführung. Der aktivierende Staat. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf

den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 9ff.

Heinze, Rolf G.; Olk, Thomas (Hg.) (2001): Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Opladen: Leske + Budrich GmbH.

Heldmann, Kurt-Ulrich (1995): Verwaltungsmodernisierung. Konsequenzen für die betriebliche Interessenvertretung. In: Verwaltung und Management, H. 3, S. 174–178.

Henneke, Hans-Günter (1994): Kreisebene in der Bundesrepublik Deutschland nach der Gebietsreform in den neuen Ländern. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., Jg. 64, S. 145ff.

Hesse, Joachim Jens; Ellwein, Thomas (Hg.) (2004): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: De Gruyter (Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland / Joachim J. Hesse Thomas Ellwein).

Hofmann, Walter (2004): Outplacement – ein sozialverträglicher Lösungsweg? In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 273.

Holzrichter, Elke; Weisel, Katja (2006): Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVÖD: Erste Empfehlungen. KGSt. Köln. (2).

Hopp, Helmut; Göbel, Astrid (2004): Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel (Praxisnahes Wirtschaftsstudium).

Huber, Andreas (2004): „Public Due Diligence“ – Von der Machbarkeitsstudie zur Entscheidungsfindung. Realistische Fusionserwartungen, realisierbare Synergiepotenziale, Machbarkeitsstudien und die Schlüsse daraus. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 57–91.

Huber, Andreas (Hg.) (2004): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler.

Huber, Andreas: Standards für Public Merger. auf dem 9. Deutschen Verwaltungskongress- Effizienter Staat. Präsentation am 26.04.2006.

Huber, Andreas; Bergmann, Tobias (2003): Public Merger. Fusionen im öffentlichen Sektor. In: Verwaltung und Management, Jg. 9, H. 6, S. 304–307.

- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003): Abschlussbericht der interministeriellen Arbeitsgruppe (IMAG) Funktionalreform zum Stand der Vorbereitungen. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003): Eckpunkte zur Reform der öffentlichen Verwaltung.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003): Prüfung unterschiedlicher Varianten künftiger Kreiszuschnitte. Prüfraster der Lenkungsgruppe vom 10.09.2003. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2003): Stand der Verwaltungsfusionen auf gemeindlicher Ebene. Sitzungsvorlage der Kommission zur Reform der öffentlichen Verwaltung am 24.09.2003. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (22.09.2003): Informationen zum Fusionsverlauf vom 22.09.2003. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (28.12.2004): Informationen zum Fusionsverlauf vom 28.12.2004. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (28.12.2004): Informationen zum Fusionsverlauf vom 28.12.2004. Schwerin.
- Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (Juni 2005): Personalübergang. Gemeinsam für die Verwaltungsreform. Aufgaben werden auf die Kommunen verlagert. Schwerin.
- Jäger, Michael (2004): Personalabbau – persönliche Katastrophe oder fusionsbedingte Notwendigkeit? In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 226ff.
- Jann, Werner (2005): Hierarchieabbau und Dezentralisierung. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 154ff.
- Jann, Werner (2005): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 74–84.
- Jann, Werner; Bogumil, Jörg (Hg.) (2004): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach 10 Jahren. Berlin: edition sigma.

- Jann, Werner; Röber, Manfred; Wollmann (Hg.) (2006): Public Management. Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 26).
- Jansen, Stephan (Hg.) (1998): Mergers & acquisitions: Unternehmensakquisitionen und -kooperationen. eine strategische, organisatorische und kapitalmarkttheoretische Einführung. Wiesbaden: Gabler.
- Jansen, Stephan A. (2004): Public Merger Management. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 25ff.
- KGSt (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Umsetzung, Konturen. Köln. (Bericht, 5/1993).
- KGSt (1999): Personalführung. Teil 1: Leistungsermittlung. Köln. (Bericht, 3/1999).
- KGSt (1999): Personalführung. Teil 2: Potentialermittlung. Köln. (Bericht, 4/1999).
- KGSt (2002): Das Mitarbeitergespräch in der Praxisbewährung. Köln. (Bericht, 2/2002).
- KGSt (2003): Professionelle Personalauswahl. Köln. (Bericht, 10/2003).
- KGSt (2006): Leistungsorientierte Entgeltbestandteile im TVöD. Erste Empfehlungen. Köln. (2/2006).
- KGSt (Hg.) (1999): KGSt-Handbuch Organisationsmanagement. Köln: KGSt.
- Kieser, Alfred; Walgenbach, Peter (Hg.) (2007): Organisation. 5., überarb. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Kißler, Leo (1997): Beschäftigtenbeteiligung und Projektorganisation. auf halben Weg zu einem Organisationsentwicklungsprozeß. In: Kißler, Leo (Hg.): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors), S. 151ff.
- Kißler, Leo (Hg.) (1997): Moderne Zeiten im Rathaus? Reform der Kommunalverwaltungen auf dem Prüfstand der Praxis. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors).

- Kißler, Leo; Graf, Melanie; Wiechmann, Elke (2000): Nachhaltige Partizipation. Beschäftigtenbeteiligung als Beitrag für mehr Chancengleichheit. Berlin: Ed. sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors : Sonderband, 14).
- Kißler, Leo; Lasserre, René; Pautrat, Marie-Hélène (Hg.) (2006): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frankreich. Deutsch-Französische Tagung (Cergy-Pontoise);. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl. (Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft, 29).
- Klages, Helmut (1998): Erfolgreich führen und motivieren! In: Wagner, Dieter (Hg.): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, 3), S. 49–67.
- Klages, Helmut (1999): Verwaltungsmodernisierung „Harte“ und „Weiche“ Aspekte. Speyer: Forschungsinst. für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 172).
- Kleinmann, Martin; Strauß, Bernd (Hg.) (2000): Potentialfeststellung und Personalentwicklung. 2., überarb. und erw. Aufl. Göttingen u.a.: Verl. für Angewandte Psychologie (Schriftenreihe Psychologie für das Personalmanagement).
- Kommunalberatung Dehn (2007): Leitfaden für Kommunen zur Ermittlung von Einsparungen durch umgesetzte Verwaltungszusammenschlüsse einschließlich einer Untersuchung von Praxisfällen.
- Korintenberg, Werner (1997): Strategisches Personalmanagement für die öffentliche Verwaltung. Erfolgs- und Mißerfolgskriterien im Reformprozeß. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Gabler Edition Wissenschaft).
- Köstering, Heinz (1983): V. Die Funktionalreform. In: Püttner, Günter (Hg.): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. 2., völlig neu bearb. Aufl. Berlin;Heidelberg: Springer (3), S. 58ff.
- Krabs, Otto (Hg.) (1977): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. gemeinsame u. unterschiedl. Auffassungen von Kreisen u. Gemeinden. Köln: Grote (Programme, Analysen, Tatbestände, 5).
- Kuhlmann, Sabine (2006): Öffentliche Beschäftigung und Personalmanagement. In: Kißler, Leo; Lasserre, René; Pautrat, Marie-Hélène (Hg.): Öffentlicher Dienst und Personalmanagement. zur Verwaltungsreform in Deutschland und Frank-

reich. Deutsch-Französische Tagung (Cergy-Pontoise);. Frankfurt am Main [u.a.]: Campus-Verl. (Deutsch-französische Studien zur Industriegesellschaft, 29), S. 89.

Kuprath, Horst (1999): Die Herausforderung, Personal zu reduzieren Beispiel Berlin. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): "Netzwerk Reform". Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 115-120.

Landkreis Ludwigslust (2000): , Bericht über erste Erfahrungen mit der Verwaltungsstrukturreform und dem Neuen Steuerungsmodell mit dem Projektnamen „Landratsamt 2000“.

Landkreis Ludwigslust (2000): Bericht über den Stand der Verwaltungsreform.

Landkreis Ludwigslust (2001): Bericht zur Einführung einer neuen Aufbauorganisation mit dezentraler Ressourcenverantwortung beim Landkreis Ludwigslust und Landkreis Ludwigslust.

Landkreis Ludwigslust (2004): Beschlussvorlage für den Verwaltungsvorstand zur kommunalen Zusammenarbeit mit anderen Gebietskörperschaften. Ziele, Rahmenbedingungen und Organisation.

Landkreis Ludwigslust (2005): Bericht der Verwaltung an den Kreistag zur Kooperation des Landkreises Ludwigslust mit den Gebietskörperschaften in Westmecklenburg und den Kommunen, Ämtern und amtsfreien Gemeinden im Landkreis. Stand Oktober 2005.

Landkreis Ludwigslust (2006): Vorbericht zum Haushaltsplan 2006 (Anlage zur Haushaltssatzung) des Landkreises Ludwigslust.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2002): Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen.

Landtag Mecklenburg-Vorpommern: 6. Greifswalder Verwaltungsfachtag am 5. und 6. März 2003. Gemeinden und Kreise in der Region. 4. Wahlperiode Sonderausschuss Verwaltungsmodernisierung und Funktionalreform, Ausschussdrucksache 4/19. Herausgegeben von Landtag Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Lang, Susanne; Bürsch, Michael (1996): Teilzeitarbeit in deutschen Behörden und Betrieben. Probleme, Potentiale und Perspektiven. Herausgegeben von Stabsabteilung der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

- Lasar, Andreas (2001): Dezentrale Organisation in der Kommunalverwaltung. Lohmar ; Köln: Eul.
- Laux, Eberhard (1972): Die administrative Funktion der Kreise. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Ein Handbuch. Köln: Grote (1), S. 93ff.
- Laux, Eberhard; Siedentopf, Heinrich (Hg.) (1993): Vom Verwalten. Beiträge zur Staatsorganisation und zum Kommunalwesen. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Verwaltungsorganisation, Dienstrecht und Personalwirtschaft, 27).
- Litschen, Kai (2006): Verwaltungsstrukturreform und Arbeitsrecht. In: Die Gemeinde SH, Jg. 105, H. 4.
- Loff, Jens (2004): Die Region Hannover. Ein Kurzportrait. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 365ff.
- Lutz, Stefan; Wegrich, Kai (1996): Transformation und Modernisierung der Kommunalverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern. Zum Aufbau „von oben“ zur Reform „von unten“? In: Eisen, Andreas; Wollmann, Hellmut (Hg.): Institutionenbildung in Ostdeutschland. zwischen externer Steuerung und Eigendynamik. Opladen: Leske + Budrich GmbH (KSPW: Transformationsprozesse, 14), S. 263ff.
- Mäding, Ehrhard (1972): Innere Organisation der Kreisverwaltung. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Ein Handbuch. Köln: Grote (1), S. 186–221.
- Maizière, Thomas de (1998): Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. In: Wallerath, Maximilian (Hg.): Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges., S. 53ff.
- Marr, Rainer; Steiner, Karin (2003): Personalabbau in deutschen Unternehmen. empirische Ergebnisse zu Ursachen, Instrumenten und Folgewirkungen. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl. (Gabler Edition Wissenschaft).
- Mauch, Siegfried (2005): Neue Wege der Personalrekrutierung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 264ff.

- Maurer, Hartmut (1999): Staatsrecht. Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen. München: Beck (Grundrisse des Rechts).
- Maurer, Hartmut (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht. München: Beck (Grundrisse des Rechts).
- Mayerhofer, Helene (2003): Personalpolitische Aufgaben im Rahmen von Fusionen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (Edition der Hans-Böckler-Stiftung, 90).
- Mecking, Christoph (1995): Die Regionalebene in Deutschland. Begriff - Institutioneller Bestand - Perspektiven. Stuttgart [u.a.]: Boorberg.
- Meyer, Hubert (2003): Zukunftsfähige Gemeinden und Gemeindestrukturen in Mecklenburg-Vorpommern. Arbeit und Ergebnisse der Enquete-Kommission. In: Landes- und Kommunalverwaltung, H. 1, S. 11ff.
- Meyer, Hubert (2004): Zukunftsfähige Gemeinde- und Ämterstrukturen in Mecklenburg-Vorpommern? In: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 14, H. 6, S. 241ff.
- Mezger, Erika; Grünewald, Volker (2005): Mitarbeiterorientierung in der Bürgerkommune. In: Behrens, Fritz; Heinze, Rolf G.; Hilbert, Josef; Stöbe-Blossey, Sybille; [Ed.] (Hg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Berlin: edition sigma (Modernisierung des öffentlichen Sektors, 23), S. 201–218.
- Miller, Manfred (2005): Kriterien für den Zuschnitt von Landkreisen bzw. für die Festlegung des Kreissitzes im Rahmen von Verwaltungsreformen und Folgen des Kreissitzverlustes. In: Landes- und Kommunalverwaltung, S. 478ff.
- Naschold, Frieder (1996): II. Leistungstiefenpolitik und öffentlicher Sektor. In: Naschold, Frieder; Budäus Dietrich; Jann Werner (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen Konzepte Methoden. Berlin: Edition Sigma Rainer Bohn Verlag (Modernisierung des öffentlichen Sektors : Sonderband, 4), S. 17–37.
- Naschold, Frieder; Budäus Dietrich; Jann Werner (Hg.) (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen Konzepte Methoden. Unter Mitarbeit von Erika Mezger, Oppen Maria und Picot Arnold et al. Berlin: Edition Sigma Rainer Bohn Verlag (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband, 4).

- Netzwerk: Kommunen der Zukunft (2002): Kulturveränderung durch Beschäftigungsbeteiligung. Leitfaden und Praxisbeispiele. Gütersloh [u.a.] (Netzwerk Kommunen der Zukunft, 8), September 2002.
- Nierhaus, Michael (2003): Kommunalrecht für Brandenburg. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges. (Landesrecht Brandenburg).
- Oebbecke, Janbernd (Hg.) (2006): Zwischen kommunaler Kooperation und Verwaltungsreform. Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts (2006, Münster, Westfalen). Stuttgart: Kohlhammer [u.a.] (Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, 58).
- Palm, Hermann (2005): Verwaltungsreform und Mitbestimmung. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Göttrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 297ff.
- Picot, Gerhard (Hg.) (2002): Handbuch Mergers & Acquisitions: Planung, Durchführung und Integration. 2. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag für Wirtschaft, Steuern, Recht GmbH.
- Plamper, Harald (2003): 3.2 Impulsvortrag von Prof. Plamper: Merger und strategisches Management. In: PLS RAMBOLL Management (Hg.): Public Merger., S. 58–65.
- Plamper, Harald (2004): Politische Voraussetzungen einer Fusion. In: Huber, Andreas (Hg.): Public Merger. Strategien für Fusionen im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Gabler, S. 41ff.
- PLS RAMBOLL Management (Hg.) (2003): Public Merger.
- Püttner, Günter (Hg.) (1983): Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis. Kommunale Aufgaben und Aufgabenerfüllung. 2., völlig neu bearb. Aufl. Berlin; Heidelberg: Springer (3).
- Reichard, Christoph (1996): VII. Institutionelle Wahlmöglichkeiten. In: Naschold, Frieder; Budäus Dietrich; Jann Werner (Hg.): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen Konzepte Methoden. Berlin: Edition Sigma Rainer Bohn Verlag (Modernisierung des öffentlichen Sektors: Sonderband, 4), S. 101–125.
- Reichard, Christoph (2005): Personalmanagement. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229–235.

- Reinholdt, Torsten (1994): Der lange, schwierige Weg des Zusammenwachsens. Wie die Landkreise Anklam, Greifswald und Wolgast zu einem Großkreis werden. In: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung., S. 157–158.
- Ridder, Hans-Gerd (2001): Strategisches Personalmanagement. Mitarbeiterführung, Integration und Wandel aus ressourcenorientierter Perspektive. Landsberg/Lech: Verl. Moderne Industrie.
- Rieger, Reinhard (2005): Dienstrechtsreform. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 235–242.
- Rienaß, Udo (1999): Die Rolle der Führungskräfte im Reformprozess. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): "Netzwerk Reform". Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 1999 in Berlin. Berlin, S. 139-144.
- Röber, Manfred (2005): Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat. In: Blanke, Bernhard (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 84–94.
- Rosenstiel, Lutz von (Hg.) (2003): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl. Schäffer-Poeschel Bände: Stuttgart.
- Roth, Roland; Wollmann, Hellmut (Hg.) (1994): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen: Leske + Budrich GmbH.
- Ruge, Kai (2006): Verwaltungsreformen und Wirkungen auf den Kreis (DLT). Unveröffentlichtes Manuskript, 2006.
- Schleiken, Thomas (Hg.) (1997): Unternehmenswandel mit Projektmanagement. Konzepte und Erfahrungen zur praktischen Umsetzung in Unternehmen und Verwaltung. München ; Würzburg: Lexika-Verl., Krick-Fachmedien.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1996): Perspektiven der Selbstverwaltung der Landkreise. In: Schoch, Friedrich (Hg.): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland. Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung. Köln [u.a.]: Heymann, S. 534ff.
- Schmidt-Eichstädt, Gerd (2001): Gebiets- und Funktionalreform in den neuen Ländern. In: Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): Zehn Jahre Verwaltungsaufbau Ost-

eine Evaluation. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriften der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, 27), S. 77-89.

Schneider, Helmut (1995): Teamführer als Moderator. In: Schneider, Helmut; Knebel, Heinz (Hg.): Team und Teambewertung. neue Trends in der Arbeitsorganisation. Köln: Wirtschaftsverl. Bachem, S. 42ff.

Schneider, Helmut; Knebel, Heinz (Hg.) (1995): Team und Teambewertung. neue Trends in der Arbeitsorganisation. Köln: Wirtschaftsverl. Bachem.

Schoch, Friedrich (Hg.) (1996): Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland. Bestand und Perspektiven der kreislichen Selbstverwaltung. Köln [u.a.]: Heymann.

Schridde, Henning (2005): Verwaltungskultur, Change Management und lernende Organisation. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 216-225.

Schuster, Bernd (1999): Interne Kommunikation - Motivation der Beschäftigten. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): "Netzwerk Reform". Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 94-95.

Sebelin, Rolf (1999): Aufgabenanalyse und Aufgabenkritik Beispiel Schleswig-Holstein. In: Haas-Betzwieser, Eva (Hg.): "Netzwerk Reform". Öffentlichkeit, Beschäftigte, Innenwirkung, Wissenschaft ; Dokumentation des Bundeskongresses vom 24. und 25. Juni 199 in Berlin. Berlin, S. 134-135.

Seele, Günter (1985): Bestands-, Verfassungs- und Organisationsstrukturen der neuen Kreise. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln; Berlin: Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG (3), S. 45-183.

Seele, Günter (1985): Die neuen Kreise im Organisationsgefüge der Kreisstufe. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln; Berlin: Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG (3), S. 251ff.

Semmler, Jörg (2005): Mitarbeitergespräche. In: Blanke, Bernhard; Bandemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götz (Hg.): Handbuch zur Verwal-

tungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 290ff.

Senatsverwaltung für Inneres Berlin (1996): Leitfaden. Das Anforderungsprofil als Element des Personalmanagements. Berlin.

Staehe, Wolfgang (1999): Unternehmensorganisation. In: Staehe, Wolfgang (Hg.): Management. eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. überarb. Aufl. / überarb. von Peter Conrad ; Jörg Sydow. München: Vahlen, S. 739ff.

Staehe, Wolfgang (Hg.) (1999): Management. eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. 8. überarb. Aufl. / überarb. von Peter Conrad ; Jörg Sydow. München: Vahlen.

Stern, Klaus (1972): Die Verfassungsrechtliche Garantie des Kreises. In: Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.): Der Kreis. Ein Handbuch. Köln: Grote (1), S. 156ff.

Stöbe-Blossey, Sybille (2005): Mitarbeiterbeteiligung. In: Blanke, Bernhard; Bandedemer, Stephan von; Nullmeier, Frank; Wewer, Götrik (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. völlig überarbeitete und erweiterte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 280ff.

Stür, Bernhard (1980): Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung. Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co (Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, 33).

Stür, Bernhard; Landgraf, Beate (1998): 1. : „Gebietsreform in den neuen Bundesländern – Bilanz und Ausblick. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Jg. 8, H. 6, S. 209–248.

Trumpp, Eberhard (2006): Kommunalisierung in Baden-Württemberg. In: Oebbecke, Janbernd (Hg.): Zwischen kommunaler Kooperation und Verwaltungsreform. Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts (2006, Münster, Westfalen). Stuttgart: Kohlhammer [u.a.]. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes, S. 102.

Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.) (1972): Der Kreis. Ein Handbuch. Köln: Grote (1).

Verein für die Geschichte der Deutschen Landkreise e.V. (Hg.) (1985): Der Kreis. Strukturen und Perspektiven der neuen Kreise. Köln; Berlin: Grot'sche Verlagsbuchhandlung KG (3).

- Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.) (2006): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wagener, Frido (1969): Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert. Veröffentlichung der Habilitationsschrift an der Hochschule Speyer 1968. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, 41).
- Wagener, Frido (1977): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. In: Krabs, Otto (Hg.): Der Standort der kommunalen Selbstverwaltung in der Funktionalreform. gemeinsame u. unterschiedl. Auffassungen von Kreisen u. Gemeinden. Köln: Grote (Programme, Analysen, Tatbestände, 5).
- Wagener, Frido (1983): Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung. In: DÖV, S. 745ff.
- Wagner, Dieter (Hg.) (1998): Personal und Personalmanagement in der modernen Verwaltung. Berlin: Duncker & Humblot (Schriftenreihe des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Universität Potsdam, 3).
- Wallerath, Maximilian (Hg.) (1998): Administrative Strukturen und Verwaltungseffizienz. Verwaltungsstrukturreform in Mecklenburg-Vorpommern. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Wedel, Ulrich von; Abel, Christine (2003): Personalarbeit und Führung bei Mergers und Acquisitions. In: Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl.: Stuttgart, S. p. 665-675.
- Wegrich, Kai (1998): Zur Entwicklungslogik kommunaler Reformpolitik in Ostdeutschland. Diskutiert am Beispiel von vier Stadt- und Kreisverwaltungen. In: Grunow, Dieter; Wollmann, Hellmut (Hg.): Lokale Verwaltungsreform in Aktion. Fortschritte und Fallstricke. Basel: Birkhäuser, S. 291ff.
- Weibler, Jürgen (2003): Führung der Mitarbeiter durch den nächsthöheren Vorgesetzten. In: Rosenstiel, Lutz von (Hg.): Führung von Mitarbeitern : Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement. 5., überarb. Aufl.: Stuttgart, S. 315ff.
- Will, Oliver (2005): Integrationsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Dimensionen und Durchführung von Integrationsprozessen. Positionspapier der Führungsakademie Baden-Württemberg.

Wollmann, Hellmut (2006a): Staatsorganisation zwischen Territorial- und Funktionalprinzip im Ländervergleich. Varianten der Institutionalisierung auf der dezentral-lokalen Ebene. In: Bogumil, Jörg; Jann, Werner; Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. Auf dem Weg zu einer postmanagerialen Verwaltungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift Sonderheft, 37), S. 1-4, 13ff.

Wollmann, Hellmut (2006b): Funktionalreform. In: Voigt, Rüdiger; Walkenhaus, Ralf (Hg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Wollmann, Hellmut (2006c): (Bessere) Steuerung und Koordination von kommunaler Politik und Verwaltung durch („echte“) Kommunalisierung? In: Bogumil, Jörg u.a., Neues Steuerungsmodell. Praxis und Perspektiven, Berlin: Sigma Verlag.

Gesetze und Tarifvertrag

Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) vom 31.03.1999. Zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 1 des Gesetzes vom 05.12.2006 (BGBl. I S. 2748). In: BGBl., Nr. I, S. S. 654.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) vom 02.01.2002. In: BGBl. I, S. 42, 2909; 2003 I S. 738. Zuletzt geändert durch Artikel 2 Abs. 16 des Gesetzes vom 19.02.2007. In: BGBl. I S. 122 Änderung durch Art. 20 G. v. 23.11.2007 I 2614.

Gesetz über die Funktional- und Kreisstrukturreform des Landes Mecklenburg-Vorpommern (FKrG M-V). In: GVOBl. M-V, 2006, S. 194.

Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern (KV M-V). In: GVOBl. M-V 2004, S. 205. Zuletzt geändert am 10. Juli 2006. In: GVOBl. M-V 2006, S. 539.

Landesbeamtengesetzes (LBG). In: GVOBl. M-V, 1998, S. 708. Zuletzt geändert am 20.07.2006. In: GVOBl. M-V 2006, S. 576.

Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. VwModG M-V. Beschluss der Landesregierung M-V vom 02.11.2004, Entwurfsfassung für die Anhörung der kommunalen Körperschaften und Verbände.

Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern: Urteil vom 26.07.2007. In: GVOBl. M-V 2007, S. 318.

Landesverordnung über die Gewährung von Zuweisungen bei der Auflösung von Gemeinden und der Neubildung von Ämtern und Verwaltungsgemeinschaften vom 20.04.2000. In: GVOBl. M-V 2000, S. 195.

Personalübergangsgesetz M-V (PersÜG M-V). In: GVOBl. M-V 2006, S. 275.

Personalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern. PersVG vom 24.02.1993. In: GVOBl. M-V 1993, S. 125. Zuletzt geändert am 11.7.2005. In: GVOBl. M-V, S. 326.

Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) vom 13.09.2005.

Interviewmaterialien

Interview von Jens Tessmann mit dem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der SPD/ Vorsitzender Sonderausschusses für Verwaltungsreform Landtag M-V Heinz Müller. Am 04.01.2005, 24.02.2005 ,12.05.2005, 10.01.2007, 12.09.2007. Protokolle.

Interview von Jens Tessmann mit dem Geschäftsstellenleiter der Lenkungsgruppe für die Verwaltungsreform Innenministerium M-V. Jochen Rößler. Am 11.12.2003 und vom 12.03.2004. Protokolle.

Interview von Jens Tessmann mit Gerhard Wesser (Koordinator für die Kreisgebiets- und Funktionalreform und Leiter des Eigenbetriebes Rettungsdienst des Landkreises Ludwigslust) Am 10.01.2007 und 11.09.2007. Protokolle.

Pressemitteilungen

Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern (2006): Pressemitteilungen Nr. 90, 91 und 96.

Rolf Christiansen, Landrat des Kreises Ludwigslust: Pressemitteilung vom 26.07.2007.

Stadt Schwerin: Pressemitteilung vom 16.06.2006.

Internet

Landkreis Parchim (21.09.2007):
<http://www.kreis-pch.de>.

Nordwestmecklenburg (21.09.2007):
www.nordwestmecklenburg.de.

Regionaler Planungsverband Westmecklenburg e.V. (21.09.2007)
<http://www.westmecklenburg-schwerin.de>.

Statisches Landesamt M-V (23.11.2007):
<http://www.statistik-mv.de/berichte/>.

Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1	Geplante Regionalkreise in Mecklenburg-Vorpommern
Tabelle 2	Systemdimensionen
Abbildung 1	Oberzentren in Mecklenburg-Vorpommern
Abbildung 2	Fusions- und Integrationsprozess
Abbildung 3	Stakeholder der Fusionsbehörden
Abbildung 4	Zeitstrahl der Fusion
Abbildung 5	Zielvereinbarungen im Personalbereich
Abbildung 6	Aufbaustab mit Projektorganisation
Abbildung 7	Verfahren zur Personalintegration
Abbildung 8	Bewertungsmatrix - Personalbestand

5 Zu den Autoren

Dr. Christiane Büchner, Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: Kommunal- und Regionalpolitik in Deutschland. E-mail: buechner@uni-potsdam.de.

Dr. habil. Jochen Franzke, Hochschuldozent für Verwaltungswissenschaft an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam. Forschungsschwerpunkte: local governance in Europe, Probleme der Kommunalpolitik in Deutschland, lokale Demokratie. E-mail: franzke@uni-potsdam.de.

Dipl.-Verw.-wiss. Jens Tessmann, Mitarbeiter am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Potsdam. Doktorand an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation. Forschungsschwerpunkte: Innenpolitik, Kommunal- und Regionalpolitik in Deutschland; Fusions-, Kooperations- und Integrationssteuerung auf Kreis- und Gemeindeebene; Personalmanagement und Mitarbeiterbeteiligung in der Kommunalverwaltung. E-Mail: tessmann@uni-potsdam.de.