

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	11
Abstract	12
1 Vorüberlegungen	13
1.1 Einführende Aspekte zum Wandel	13
1.2 Aufbau der Studie	16
1.3 Thematische Abgrenzung und Ziel der Arbeit	16
1.4 Theoretischer Kontext und Zugang	18
1.4.1 Theoretischer Kontext: Macht, Organisation und Spiele	18
1.4.2 Mikropolitische Untersuchungsebene, organisationstheoretischer Zugang und Spieltheorie	22
1.5 Leitfragen	26
1.6 Forschungsmethoden	27
2 Analyse der Ausgangssituation	29
2.1 Rahmenbedingungen und Umweltfaktoren	29
2.1.1 Rechtlicher Auftrag der Polizei und Aufgabenspektren	29
2.1.2 Institutionelle Ausgangslage	30
2.1.3 Struktureller Aufbau der Polizei	32
2.2 Neue Steuerungsphilosophie und Realität – Problembereiche bei Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich	35
2.2.1 Problematik auf Landesebene	35
2.2.2 Akteursrationalitäten	37
2.2.3 Verhältnis Politik und Administration	44
2.2.4 Politiknetzwerke und Politikverflechtung	49
2.2.5 Übertragung privatwirtschaftlicher Modelle auf den öffentlichen Sektor	51
2.2.6 Begleitende Erfolgsdeterminanten und Restriktionen	54

3	Überblick über das NSI-Projekt der Landesverwaltung BW unter besonderer Berücksichtigung der Polizeiverwaltung	55
3.1	Entstehungszusammenhänge	55
3.1.1	Initiierung, Genese und politisch-rechtliche Rahmendaten	55
3.1.2	Ausgangslage, Zielsetzung und Stellung der NSI innerhalb der Verwaltungsmodernisierung	57
3.1.3	Instrumente	60
3.2	Rahmenbedingungen	63
3.2.1	Gutachten	63
3.2.2	Ausschreibungsverfahren und Vergabeentscheidungen	64
3.2.3	Projektkosten und Finanzierung	65
3.2.4	Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungskonzeption	66
3.3	Implementierung	66
3.3.1	Einführungsstrategie	66
3.3.2	Projektmanagement	68
4	Mikropolitische Analyse aus synchroner Perspektive	75
4.1	Definitive Verortung und Stellung der Akteure	75
4.2	Akteure	76
4.2.1	Politische Vertreter	76
4.2.1.1	Parlament	76
4.2.1.2	Oppositionsfraktionen	78
4.2.1.3	Mehrheitsfraktionen	80
4.2.1.4	Regierung	82
4.2.2	Administration	85
4.2.2.1	Ministerialverwaltung	85
4.2.2.2	Polizeiführung der nachgeordneten Dienststellen	92
4.2.2.3	Projektbeteiligte – Pilotdienststellen und übrige Dienststellen der Polizei	94
4.2.3	Rechnungshof	95
4.2.4	Personalrat und Polizeibeschäftigte	96
4.2.5	Organisierte Interessenvertreter	99
4.2.6	Externe Akteure	101

5	Analyse der Prozessphasen – diachrone Perspektive	105
5.1	Überblick zum Policy-Cycle	105
5.2	Überblick zu den Phasen der Einführung	106
5.3	Prozessphasen	107
5.3.1	Initiierung, Pilotierung und Phasen bis zum Projektstart	107
5.3.2	Konzeptionsphase	110
5.3.3	Umsetzungsphase	115
6	Ergebnisse	129
6.1	Zusammenfassende Evaluation	129
6.1.1	Überblick	129
6.1.2	Bewertung der Einzelaspekte	131
6.1.3	Rekurs zum theoretischen Hintergrund, zentrale Aussagen, Routinespielzüge	139
6.2	Lernende Organisation und Innovationsprärogative	142
6.3	Fazit und aktuelle Entwicklungen	145
	Literatur	149

Abkürzungsverzeichnis

AkadPol	Akademie der Polizei	GdP	Gewerkschaft der Polizei
APD	Autobahnpolizeidirektion	GesPol BW	Gesetzessammlung für die Polizei BW
ARGE HPR	Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte	GG	Grundgesetz
Ast	Außenstelle der Akademie der Polizei	GU	Generalunternehmer
AZFP	Arbeits-, Zeit- und Finanzplan	HMS	Haushaltsmanagementsystem
BBW	Beamtenbund Baden-Württemberg	HPR	Hauptpersonalrat
BDK	Bund Deutscher Kriminalbeamter	HPRPol	Hauptpersonalrat der Polizei
BIP	Bruttoinlandsprodukt	IdP	Inspekteur der Polizei
BPA	Bereitschaftspolizeiabteilung	IM	Innenministerium
BPP	Bereitschaftspolizeipräsidium	JuM	Justizministerium
BPR	Bezirkspersonalrat	KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung
BSC	Balanced Scorecard	KM	Ministerium für Kultur, Jugend und Sport
BW	Baden-Württemberg	KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
DBB	Deutscher Beamtenbund	KPI	Kriminalpolizeiinspektion
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund	LHO	Landeshaushaltsordnung
DPolG	Deutsche Polizeigewerkschaft	LKA	Landeskriminalamt
Exp.Gspr.	Expertengespräche	LPD	Landespolizeidirektion
FHPol	Fachhochschule Villingen-Schwenningen/Hochschule für Polizei	LPVG	Landespersonalvertretungsgesetz
FIS	Führungsinformationssystem	LPP	Landespolizeipräsident/-präsidium
FM	Finanzministerium	Lt.-Drs.	Landtagsdrucksache
FU	Funktionsumfang	LV	Landesverfassung
		LVG	Landesverwaltungsgesetz

LZP	Logistikzentrum der Polizei	PP	Polizeipräsidium
MbO	Management by Objec- tives	PVD	Polizeivollzugsdienst
MD	Ministerialdirektor	RH	Rechnungshof
MIN	Minister	RP	Regierungspräsidium
MLR	Ministerium für Ernäh- rung und Ländlichen Raum	SM	Sozialministerium
MP	Ministerpräsident	SPI (ZD)	Schutzpolizeiinspektion (Zentrale Dienste)
MWK	Ministerium für Wis- senschaft, Forschung und Kunst	StaLa	Statistisches Landesamt
NeStUL	Stabstelle Neue Steue- rung und Umwandlung von Landeseinrichtun- gen	StaV	Stabsstelle für Verwal- tungsreform
NPM	New Public Manage- ment	SHPl.	Staatshaushaltsplan
NSI	Neue Steuerungsinstru- mente	StM	Staatsministerium
NSI-CC	NSI-Competence- Center	StPO	Strafprozessordnung
NSM	Neues Steuerungsmo- dell	StS	Staatssekretär
NVZ	Nichtvollzug	TP	Teilprojekt
ÖPR	Örtlicher Personalrat	UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr
OwiG	Ordnungswidrigkeiten- gesetz	ver.di	Vereinigte Dienst- leistungsgewerkschaft
PD	Polizeidirektion	VGH	Verwaltungsgerichtshof
PKS	Polizeiliche Kriminal- statistik	VPI	Verkehrspolizei- inspektion
PolG BW	Polizeigesetz Baden- Württemberg	VwV-PolOrg	Verwaltungsvorschrift über die Organisation des PVD des Landes BW
		WKD	Wirtschaftskontroll- dienst
		WM	Wirtschaftsministerium
		WSPD	Wasserschutzpolizei- direktion
		WSI	Wasserschutzpolizei- inspektion

Zusammenfassung

Die Neue Steuerung war nicht nur in Baden-Württemberg ein Großprojekt, das als gescheitert zu bezeichnen ist. Der Verfasser zeigt in einem ausgewählten Politikfeld die Gründe des Scheiterns auf, die sich auch auf andere Politikfelder und sicherlich manch andere Bundesländer übertragen lassen. Einerseits können die modelltheoretischen Überlegungen nicht vorbehaltlos auf den öffentlichen Bereich übernommen werden, da dieser im Vergleich zum privatwirtschaftlichen Sektor anderen Rationalitäten unterliegt. Andererseits sprechen vielfach spezifische strukturelle Verflechtungs- und Netzwerkkonstellationen sowie insbesondere mikropolitische Determinanten gegen eine derartige Steuerungsphilosophie. Es ist daher eine zwangsläufige Folge, dass die Neue Steuerung mittlerweile ihre Bedeutung verloren und sich ein neues „Governancezeitalter“ etabliert hat, das sich mehr mit den institutionellen Bedingungen eines Staates befasst und in dem die Gesellschaft mehr unter der Berücksichtigung von Demokratie und Legitimität angemessen gesteuert werden soll. Wird im politik- und verwaltungswissenschaftlichen Kontext auch oft von einer doppelt organisierten Unverantwortlichkeit gesprochen, so provoziert der Autor mit der These einer dreifach organisierten Unverantwortlichkeit, die neben den Elementen der Verantwortungsdiffusion und der Überorganisation eine Übersteuerung des Staates thematisiert. Unter solchen Voraussetzungen wird Regieren zunehmend überkomplex und ein mehr und mehr theoretisches Unterfangen.

Abstract

The New Steering was not only a failed large-scale project in the federal state of Baden-Wuerttemberg. The author points out the reasons for these failure in a selected policy, which can be transferred to other policies and other federal states. On the one hand the model-theoretic considerations cannot be accepted without reproach to the public sector, because the rationalities of the private-economical sector are not transferable. On the other hand specific structural complexities and network configurations and in particular micro-political determinants often speak against such a steering philosophy. It is therefore an inevitable consequence that the New Steering has lost its meaning and a new age of governance has been established, which deals more with the institutional conditions of a state to steer the society appropriately under the consideration of democracy and legitimacy. In political and administrative science context there is often spoken about a double-organized irresponsibility. The author's thesis provokes a three-way organized irresponsibility, which brings up for discussion, beside a diffusion of responsibility and an over-organization, an over-regulation and over-steering of the state. Under such conditions governance becomes increasingly complex and thus governability becomes more and more a theoretical venture.

1 Vorüberlegungen

1.1 Einführende Aspekte zum Wandel

„Stets gilt es zu bedenken, dass nichts schwieriger durchzuführen ist, nichts von zweifelhafteren Erfolgsaussichten begleitet und nichts gefährlicher zu handhaben ist als eine Neuordnung der Dinge“ (zit. in Fisch 2000, S. 117),

so bereits Niccoló Machiavelli. Max Weber argumentiert ähnlich, wenn er bemerkt, dass eine einmal voll durchgeführte Bürokratie zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden gehört (Weber 1972, S. 854). Change Management ist nun einmal kein Kinderspiel, sondern – so Dierkes (zit. in Fischer/Rieker/Risch 1994) desillusionierend – ein blutiger, brutaler Eingriff in einen Organismus.

Die Landesverwaltung von BW führte vor über zehn Jahren bei den Behörden des Landes Neue Steuerungsinstrumente (NSI) ein. Die Bemühungen dauern immer noch an. Davon betroffen war auch der Bereich der Inneren Sicherheit (die Polizei) mit den vier Elementen „dezentrale Budgetierung, Führen mit Zielen, Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) und Controlling“. Die Ausführungen des Beitrags unterstreichen exemplarisch die Gründe für das Scheitern der Neuen Steuerungsmodelle in einem ausgewählten Politikfeld im Land Baden-Württemberg. Ein Scheitern solcher Modelle wird auch in anderen Ländern, zumindest oberhalb der kommunalen Ebene, schon lange sichtbar. Die Modelle sind zunehmend in die Kritik geraten. Provokativ spreche ich daher von einer „gescheiterten Übersteuerung“, in Anlehnung an einen Beitrag von Holtkamp (2008, S. 423ff).

Nicht nur deshalb findet mittlerweile ein „Umsteuern“ auf andere Konzepte statt. Daher konnte sich auch das so genannte *Good Governance* als Reformrichtung etablieren. Während die Neue Steuerung in erster Linie die Binnenstrukturen der öffentlichen Verwaltung im Blick hat, bezieht sich das *Good Governance* auf globalere Strukturen, in denen dem Politik- und Verwaltungssystem eine bestimmte Rolle zukommt (Walkenhaus 2006, S. 165; vgl. Holtkamp 2010). Es befasst sich demzufolge mit den Rahmenbedingungen und Voraussetzungen eines Staates, der unter Berücksichtigung von Demokratie und Legitimi-

tät die Gesellschaft angemessen steuern soll (vgl. Hopp/Göbel 2008, S. 152), denn der öffentliche Sektor birgt ganz andere Rationalitäten als der privatwirtschaftliche Bereich.

Überall in Deutschland und auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems liegen die tieferen Ursachen eines umfassenden Wandels nach weitgehend übereinstimmenden Urteilen darin, dass das klassische Verwaltungsmodell die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit überschritten hat. Den Ausgangspunkt bildet die These, der Webersche Bürokratietypos gestalte sich in weiten Bereichen der öffentlichen Verwaltung als ein System der „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991, S. 6). Reichard hat 1994, in Anlehnung an die KGSt-Analysen, die Mängel im öffentlichen Sektor als fünffache Modernisierungslücke beschrieben.¹

Unbestritten ist die Notwendigkeit von Modernisierungen im staatlichen Bereich. Die Gründe liegen in politisch-gesellschaftlichen Veränderungen und den Finanzkrisen des öffentlichen Sektors (vgl. Reiner mann 1994, S. 9ff; vgl. Bogumil 1997a, S. 23; vgl. König 1999, S. 170; vgl. Reiners 2007, S. 321, 2008a und 2008b). In BW wird immer wieder explizit die dringende Notwendigkeit der Absenkung der Staatsquote und Verschuldung betont (FM BW 11/1999). Die Lücke zwischen verfügbaren Ressourcen und Ressourcenbedarf klafft auch hier zu Lande auseinander. Das NSI-Projekt stellte einen Versuch dar, diese Modernisierungslücke zu schließen (vgl. Budäus 1994, S. 12ff).

Die oft diskutierte Frage ist allerdings, warum sich Abläufe und Verfahrensweisen so schwer ändern lassen, und alles oft so bleibt wie es ist. Dahinter verbergen sich letztlich die Fragen, wer welches Interesse daran hat, dass sich nichts verändert, und welche Macht diesen Vertretern zur Verfügung steht, um ihre Interessen durchzusetzen. Neue Lösungen haben auch zur Folge, dass Gewinner und Verlierer produziert sowie Einfluss und Macht umverteilt werden. Die Hoffnung des einen ist nicht selten die Befürchtung des anderen. Zudem fehlt es den Führungskräften und Mitarbeitern oftmals an vernetztem Denken und es werden diejenigen nicht beachtet, die die Veränderungsprojekte tatsächlich umsetzen sollen, die Menschen in der Organisation. Ein Kardinalfehler ist häufig, dass das eigentlich Brisante und Schwierige nicht hinreichend beachtet wird, nämlich Mitarbeiter „mitzunehmen“. Dies kann nur funktionieren, wenn diese von der Vorhersehbarkeit, Handhabbarkeit und dem Sinn der an sie gestellten Anforderungen überzeugt sind. Ansonsten ist das Scheitern von größeren Modernisierungsprojekten vorprogrammiert (Baumbach/Ritsert 2002, S. 225).

¹ Zur „Lückendiagnose“ (Strategie-, Management-, Motivations-, Attraktivitäts- und Legitimationslücke) vgl. Wewer 1997, S. 469f; vgl. König 1997a, S. 57f; vgl. Klages 1998, S. 20ff; vgl. Pinkwart 2000, S. 43.

Nach einer Studie von Little (1992) führen weltweit rd. 75 % aller Veränderungsprojekte nicht zum erwünschten Ziel. Dies liegt meistens nicht an den fachlich oft einwandfreien Konzepten. Oftmals erweist sich die bestehende Organisationskultur stärker als jeder reformerische Eingriff. Nicht nur, dass Änderungen nicht geschaffen werden, es kommt darüber hinaus zu Widerständen verschiedenster Art (Fisch 2000, S. 117). Trotz der Anstrengungen, mit denen Visionäre ihre technokratischen Träume verwirklichen wollen, hat die Wirklichkeit nie – auch nur im Entferntesten – dieser Fiktion entsprochen. Viele Analysen zeigen, wie sehr Verhaltensweisen in Organisationen komplex bleiben können, und wie wenig ein simples Modell mechanischer Koordination oder ein einfacher Determinismus diesen gerecht werden kann. Der wichtigste Grund für das Auseinanderklaffen von Theorie und Empirie liegt darin, dass der Mensch sich – selbst in extremsten Lagen – immer ein Minimum an Freiheit bewahrt (Crozier/Friedberg 1979, S. 25).

Im Vergleich zur Politikwissenschaft ist man in der Betriebswirtschaftslehre – und die Einführung der NSI wird von ihr dominiert – ex professione in Gefahr, die Gestaltbarkeit von Organisationen und ihrer Funktionserfüllung zu überschätzen (Ortmann 1995, S. 37). Ein wesentlicher Grund für Implementationschwierigkeiten bei der Modernisierung von Verwaltungsorganisationen liegt nach Bogumil/Kißler in einer zu „rationalistischen“ Sicht von Veränderungsprozessen (1998, S. 124). In Anlehnung an ihre Studie (zugl. in Bogumil/Schmid 2000, S. 121ff) gehe ich davon aus, dass das Modernisierungskonzept dem mikropolitischen Handeln der Akteure insgesamt naiv gegenübersteht. Die dem Konzept inhärente Planungsrationalität kann die Funktionsweise der Polizei in der Landesverwaltung nur unzureichend erfassen, so dass die dem Konzept zu Grunde liegenden Veränderungsvorschläge an der Realität scheitern müssen. Es wird sichtbar werden, dass man sich beim Prozess eher an einer Entscheidungs-rationalität orientiert, während es hier darum geht, auf die Handlungs-rationalität² aufmerksam zu machen. Es ist demnach offenbar, dass die partiellen Interessenkonvergenzen, die organisationsinternen Bündnisse und Koalitionen, somit die Kämpfe um Positionen, Besitzstände, Ressourcen, Karrieren, Einfluss und Macht, übersehen werden (Küpper/Ortmann 1992, S. 7; Bogumil/Kißler 1998, S. 124f). Bei Veränderungsprojekten ist jedoch ein Verständnis für mikropolitische Machtprozesse bzw. „Machtspiele“ in Organisationen und deren zwingende Berücksichtigung unabdingbar.

² Gute Entscheidungen sind handlungsrational in dem Sinne, dass sie unter dem Gesichtspunkt ihrer Durchsetzung und Implementation getroffen werden (Bogumil/Kißler 1998, S. 125).

1.2 Aufbau der Studie

Die Arbeit ist in sechs Kapitel gegliedert. In *Abschnitt eins* wird das Thema eingegrenzt, das Erkenntnisziel expliziert, der machttheoretische Kontext beleuchtet und die Untersuchung auf eine akteurszentrierte, mikrotheoretische Basis gestellt. Hierbei sekundiert die strategische Organisationsanalyse. Das Akteurshandeln wird mit der Spieltheorie rekonstruiert. Weiterhin werden hier die Leitfragen formuliert und die Forschungsmethodik dargelegt. In *Teil zwei* konzentriere ich mich auf die wichtigsten Umweltfaktoren und Rahmendaten und zudem auf die aus der einschlägigen Fachliteratur bekannten zentralen Problemfelder. Diese Problemfelder schaffen ein Vorverständnis für die Widerstände bei der Modernisierung. *Kapitel drei* gewährt einen Einblick in das NSI-Projekt.

Die Abschnitte eins bis drei haben vorbereitenden Charakter für den empirischen Teil in Kapitel vier und fünf, in welchen die Akteure und Spielzüge beleuchtet werden. Im *vierten Kapitel* erfolgt eine synchrone Betrachtung der beteiligten Akteure, bei der diese jeweils einzeln für sich, vorwiegend zum Zeitpunkt des Frühjahrs 2003, in einer Art „Blitzlichtaufnahme“ behandelt und mit allen jeweils relevanten Aspekten erfasst werden. Auf Grund der Gesamtzusammenhänge ist hierbei auch eine teilweise prozesshafte Explikation nicht immer ganz auszuschließen. In *Kapitel fünf* werden die Phasen des Entscheidungs- und Implementationsprozesses untersucht. Hier steht der Prozessverlauf insgesamt im Vordergrund. Als heuristischer Rahmen dient der Policy-Cycle. Dabei werden chronologisch der Zeitablauf der NSI-Einführung und das empirisch zu erschließende Akteursverhalten aus dynamischer Perspektive in den Blick genommen.

Im *letzten Abschnitt* werden nach einer überblicksartigen Zusammenschau die wesentlichen Aspekte zu den zentralen Akteuren und einzelnen Phasen vor dem Hintergrund des Erkenntnisziels bewertet und diese schließlich mit dem theoretischen Gesamtzusammenhang verknüpft. Zentrale Aussagen, einige kursorische Gedanken, wie eine derartige Modernisierung eher angelegt sein müsste, eine finale Betrachtung und einige Ausführungen zum aktuellen Stand schließen die Forschungsstudie ab.

1.3 Thematische Abgrenzung und Ziel der Arbeit

Die NSI-Einführung ist ein Machtspiel. Bogumil/Kißler gehen davon aus, dass vor allem die Machtkonstellationen und strategischen Verhaltensweisen der Akteure die sozialen Interaktionen in Organisationen prägen, und sich hierbei

Rückschlüsse auf die Durchsetzbarkeit von Veränderungsprozessen ergeben (1998, S. 125). Durch Machtkonstellationen konstituieren sich Rahmenbedingungen, Probleme und Zwänge des kollektiven, organisierten Handelns. Als „*forschungsleitendes Erkenntnisziel*“ steht daher die komplexitätsreduzierende, mikropolitische, akteurszentrierte Rekonstruktion und Untersuchung der Machtbeziehungen, -strukturen und -prozesse bei der Modernisierung der Landesverwaltung BW und explizit der Polizei sowie deren Umfeld als „*Untersuchungsgegenstand*“ im Vordergrund.

Ziel der Arbeit ist es, die sich aus diesen Machtkonstellationen ergebenden Konsequenzen und Restriktionen nachzuzeichnen und eine Wertung abzugeben, wie sich diese auf den gesamten NSI-Prozess auswirken bzw. letztlich dessen Durchsetzbarkeit insbesondere bei der Polizeiverwaltung beeinflussen. Die mikropolitischen Auseinandersetzungen stehen somit im Blickfeld. Bezug genommen wird auf die strategische Organisationsanalyse (Crozier/Friedberg 1979; Küpper/Ortmann 1992; Ortmann 1995) und die Spieltheorie (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 123ff). Der *Untersuchungszeitraum* ist auf die zeitnahe Phase vor dem Projektstart im Januar 2000 und die Konzeptionsphase ab Projektstart sowie die Umsetzungsphase ab Mai 2001 konzentriert und endet Mitte 2003. Zum Abschluss der Studie können die damaligen Gegebenheiten dann mit den aktuellen Entwicklungen gespiegelt werden.

Zu den *Akteuren der Polizei* gehören vornehmlich die Verantwortlichen und Projektbeteiligten aus dem LPP (Polizeiabteilung im IM). Zudem die Beteiligten der dem LPP nachgeordneten Polizeidienststellen, die polizeiliche Führung aus dem nachgeordneten Bereich und die Polizeibeschäftigten, welche durch den Personalrat und die Interessenorganisationen vertreten werden. Wie noch zu sehen sein wird, spielt das LPP eine zentrale Doppelrolle, einerseits als Abteilung einer obersten Landesbehörde und andererseits als vorgesetzte oberste Dienstbehörde der Polizei.

Zum *Umfeld der Polizei* zähle ich insbesondere die politischen Vertreter auf Regierungsseite, die repräsentativen Vertreter des Landtags und die externen, privaten Akteure, ferner die beteiligten Verwaltungsakteure aus dem IM und den anderen Ressorts, welche nicht der Polizeiverwaltung angehören, jedoch mehr oder weniger steuernd in die NSI-Einführung bei der Polizei eingreifen. Dies auch, weil die Einführung der NSI bei der Polizei nicht von der Einführung der Instrumente bei der übrigen Landesverwaltung abzulösen ist, und daher bei der Analyse ein ständiger Blick auf die Gesamtzusammenhänge notwendig wird. Die Projektinhalte werden zwar mehr oder weniger ressortspezifisch konzipiert und umgesetzt, jedoch enthält das Projekt landeseinheitliche Vorgaben und steht unter der Gesamtverantwortung des Finanzministers (StM

BW, 08.05.2001). Nicht zuletzt diese Gründe machen es erforderlich immer wieder über den „Tellerrand der Polizei“ zu schauen.

Hinsichtlich der empirischen Analysen ist es für das Gesamtverständnis nützlich vorab den theoretischen Hintergrund auszuleuchten.

1.4 Theoretischer Kontext und Zugang

1.4.1 Theoretischer Kontext: Macht, Organisation und Spiele

Im mikropolitischen Konzept ist *Macht* ein wesentlicher Bestandteil bei der Analyse kollektiven Handelns. Ein Wandel ist ohne Veränderung des Machtsystems nicht möglich. Macht ist eine grundlegende, unausweichliche Dimension jeder sozialen Beziehung und stellt einen täglichen Mechanismus unserer sozialen Existenz dar (Crozier/Friedberg 1979, S. 17, 276; vgl. Küpper/Felsch 2000, S. 18). Nur Machtbeziehungen erklären letztlich die beobachtbaren Verhaltensweisen. „Jede ernstzunehmende Analyse kollektiven Handelns muss (...) Macht in das Zentrum ihrer Überlegungen stellen, denn kollektives Handeln ist im Grunde nichts anderes als tagtägliche Politik. Macht ist ihr ‚Rohstoff‘“ (Crozier/Friedberg 1979, S. 14). Gefragt wird somit nach den Handlungsspielräumen innerhalb systematischer, struktureller Grenzen, nach der Lockerung, Verschiebung, Überschreitung und Aufhebung dieser Grenzen durch das mikropolitische Agieren von Individuen und Gruppen (Küpper/Ortmann 1992, S. 8).

Nach Crozier/Friedberg ist Macht die Fähigkeit von Akteuren, Ressourcen³ – also *Machtquellen* wie Expertenwissen, Umweltbeziehungen, Kontrolle von Informations- und Kommunikationskanälen, Nutzung von Organisationsregeln –, für eigene Interessen⁴ zu mobilisieren (1979, S. 49ff). Für Ortmann/Becker sind diese vier Machtquellen zu sehr auf Wissen und Information beschränkt, dagegen die materiellen Aspekte von Macht, also dass die Beschäftigten die Produktion gewährleisten bzw. das Management die Möglichkeit zu Sanktion und Gratifikation hat, zu sehr unterbelichtet. Sie schlagen daher in Anlehnung an Giddens (1984) vor, zwischen Regeln der Konstitution von Sinn und Legitimation sowie allokativen und autoritativen Ressourcen⁵ zu unterscheiden. Regeln und

³ Finanzielle, rechtliche, personelle, technische Quellen aus denen sich Macht schöpfen lässt (Schneider 1998, S. 67).

⁴ Interessen: Subjektiv empfundene und verhaltensorientierende Ziele und Bedürfnisse von einzelnen Personen und Gruppen in einem sozialen Umfeld (Weber 1977, S. 31).

⁵ Die Dimensionen der Struktur (Ortmann/Becker 1995, S. 55f): Sinn = z.B. Wahrnehmungsmuster, Organisationsvokabular, Leitbilder; Legitimation = z.B. rechtliche Normen, organisationale Regeln;

Ressourcen sind hier die gemeinsamen Machtmittel, mit denen Machtstrukturen reproduziert und zugleich von diesen zur Verfügung gestellt werden (1995, S. 55ff; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 65).

Macht gibt es allerdings nicht als solche, sie ist kein Attribut der Akteure. Sie kann sich nur über gegenseitige, unausgewogene *Austauschbeziehungen und Verhandlungen* entwickeln (Crozier/Friedberg 1979, S. 39ff; vgl. Friedberg 1992, 41f; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 56), wird dadurch zum Ausdruck sozialen Handelns und ist damit ein Kräfteverhältnis, aus dem der eine mehr heraus-holen kann als der andere, bei dem aber gleichfalls der eine dem anderen nie völlig ausgeliefert ist (Crozier/Friedberg 1979, S. 41). Auf Grund der wechselseitigen Abhängigkeit voneinander kontrollieren die Akteure jeweils für andere Zonen der Ungewissheit, d.h. sie kontrollieren Aspekte der Organisation, auf die andere zur Verwirklichung ihrer Interessen angewiesen sind, welche für diese dann Bereiche der Unkontrollierbarkeit darstellen. Genau aus dieser Ungewissheitskontrolle entspringt letztlich die Fähigkeit eigene Interessen durchzusetzen, demnach Macht (Ortmann/Becker 1995, S. 51; vgl. Crozier/Friedberg 1979, S. 13, 49ff). In jeder Machtbeziehung, sei es Kooperation oder Konkurrenz, bleibt die durch Interdependenz erzeugte Unsicherheit erhalten, und wird Machtausübung eines Akteurs durch Machtausübung anderer Akteure beantwortet (Küpper/Felsch 2000, S. 30f). Die Macht eines sozialen Akteurs, so Crozier/Friedberg, ist somit eine Funktion der Größe der *Ungewissheitszone*, die er durch sein Verhalten seinen Gegenspielern gegenüber kontrollieren kann. Diese muss auch relevant sein, sowohl bezüglich auf das zu behandelnde Problem, als auch hinsichtlich der Interessen der beteiligten Parteien. Es ist demnach festzuhalten, dass kein Akteur in einer Organisation völlig unter Zwang steht. Er behält einen Freiheits- und Verhandlungsspielraum. Auf Grund dieses Spielraums, der für seine Gegenspieler, wie für die Organisation insgesamt, eine Ungewissheitsquelle darstellt, besitzt jeder Akteur Macht über andere Akteure, welche um so größer ist, je relevanter die von ihm kontrollierte Ungewissheitsquelle für jene ist (1979, S. 43, 56; vgl. Küpper/Felsch 2000, S. 33).

*Organisationen*⁶ sind das Ergebnis einer Reihe von Spielen, an denen verschiedene Akteure in der Organisation teilnehmen (Crozier/Friedberg 1979, S. 68f). Das Ausmaß der Unsicherheitsreduktion ist an mehr oder weniger genau definierten Spielregeln ablesbar, welche das Verhalten kanalisieren, es jedoch

allokative Ressourcen = z.B. Geld, Rohstoffe, Technik, Investitionsbudgets; autoritative Ressourcen = z.B. Arbeitsorganisation, Verwaltungsapparat, Planungsinstrumente.

⁶ Zu Organisationen: Ortmann/Becker (1995, S. 61); Küpper/Felsch (2000, S. 15). Beim Untersuchungsgegenstand handelt es sich um „politische Organisationen“ (vgl. Prätorius 1984, S. 5ff; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 23f).

nicht determinieren, womit jede Form eines kausalen Determinismus organisationalen Handelns ausscheidet. Sie sind somit der Ausdruck der inneren Machtverhältnisse einer Organisation, die darüber entscheiden, inwieweit die Verhaltensstrukturen und die sie beeinflussenden Formal-, Ressourcen- und Informationsstrukturen im Handeln organisationaler Akteure reproduziert oder verändert werden (Küpper/Felsch 2000, S. 151). Die Organisationsstruktur hat einen großen Einfluss auf die Machtverteilung und damit auf die Fähigkeit autonomen Handelns in der Organisation. Sie kann als ein Set von Spielregeln verstanden werden, die das Produkt des tatsächlichen Handelns der Akteure sind, gleichzeitig ihre Handlungsmöglichkeiten hervorbringen und einschränken, indem sie bestimmte Ungewissheitszonen definieren und die Gewinnchancen der Akteure festlegen (vgl. Bogumil/Schmid 2000 S. 60; vgl. Ortman/Becker 1995, S. 54), was bedeutet, dass Ungewissheitszonen u.a. auf Grund organisationaler Strukturierung eines Handlungsfeldes entstehen und eine Machtquelle existiert, weil die organisationalen Handlungsabläufe in einer bestimmten Weise geordnet sind. Bei der Analyse der Machtkonfigurationen zwischen den Akteuren soll jedoch auch herausgestellt werden, dass es neben der formalen eine zweite Machtstruktur gibt, welche keinesfalls mit der ersten identisch sein muss (ebd., S. 53; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 53). In der Summe bedeutet dies, dass die organisationale Macht von Akteuren auf ihrer jeweils unterschiedlichen Fähigkeit beruht, Formal-, Ressourcen- und Informationsstrukturen zur Kontrolle der Handlung anderer Akteure einzusetzen (Küpper/Felsch 2000, S. 151). Damit ist Machtausübung mikropolitisch gesehen auch kein Top-Down-Prozess der Hierarchie, sondern ein kontingentes⁷ Verhalten. Der Verwaltungsprozess wird vielmehr von diversen Akteuren auf Grund ihrer jeweiligen Regelungskompetenz, der Nutzung von Informations- und Kommunikationskanälen und auf Grund ihres Expertenwissens kontrolliert (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 126).

Der Spielbegriff vereint die strategische Denkweise, die beim interessengeleiteten Akteur ansetzt, mit der systemischen, die sich auf die wechselseitige Interdependenz von Handlungen und Strukturen bezieht. Systeme sind nicht menschenleer, sie bestehen und entwickeln sich nur über die ihnen angehörenden sozialen Akteure, welche ihrerseits nicht im luftleeren Raum existieren. Beide Pole des sozialen Lebens sind widersprüchlich und komplementär zugleich. Trennt man sie, kommt man zu sehr unterschiedlichen und jeweils unbefriedi-

⁷ Kontingenz meint „Auch-anders-möglich-sein“, weder notwendig noch unmöglich (Ortman/Becker 1995, S. 61f). Kontingent ist zugleich von einem Kontext abhängig sein, von den darin vorhandenen Gegebenheiten und den von ihm auferlegten Zwängen und damit unbestimmt, folglich frei (Crozier/Friedberg 1979, S. 313).

genden Ergebnissen. Durch den *Begriff des Spiels*⁸ ist es möglich, beides miteinander zu verbinden. „Systeme definieren keine Verhaltensregeln, sondern Spiele, deren Beschaffenheit und Regeln eine begrenzte Anzahl von Gewinnstrategien festlegen (...). Das Spiel als indirekter sozialer Integrationsmechanismus divergierender und/oder widersprüchlicher Verhaltensweisen von relativ autonomen Akteuren erscheint so als grundlegendes Instrument kollektiven Handelns, das die Menschen erfunden haben, um ihre Zusammenarbeit und die damit unweigerlich verbundenen Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse zu strukturieren und zu regeln und sich dabei doch ihre Freiheit zu lassen“ (Crozier/Friedberg 1979, S. 4, 68; vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 46; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 59).

Die Existenz von Regelsystemen respektive Spielregeln formeller und informeller Natur bewirkt aber auch, dass nicht bei jeder organisationsinternen Entscheidung Macht mobilisiert werden muss. Sie schaffen Verhaltenssicherheit und ordnen Akteuren bestimmte Kompetenzen zu. Zu diesen *Spielregeln* der Landesverwaltung bzw. der Polizei gehören z.B. die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, das Personalvertretungsgesetz, das Beamtenrecht, die kameralistische Haushaltsführung, die besondere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Mehrheitsfraktion bzw. -koalition im Landtag, der Vorrang des Gesetzes oder rechtmäßiger Verfahren. Die Spielregeln konditionieren das Akteurshandeln, aber sie können auch von den Akteuren gesetzt, definiert und zur Interessenwahrnehmung eingesetzt werden. Macht bestimmt sich daher als Definitionsmacht im Produktionszyklus von Regelsystemen. Die Landesverwaltung und die darin eingebettete Polizeiverwaltung kann somit als eine Organisation respektive ein soziales Handlungssystem begriffen werden, in dem die Akteure als Träger von Machtpotenzialen unterschiedliche Interessen verfolgen und in dem verschiedene Interessen durch formelle und informelle Regelungen austariert werden (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 126f) oder auch als „Kampfarena konfligierender Rationalitäten“ (Crozier/Friedberg 1979, S. 226).

⁸ Der Begriff des „Spiels“ soll die Verschränkung von Kontrolle und Konsens, von Zwang der Organisation und Freiheit des Einzelnen, also die Kontingenz des Handelns einfangen. Man kann seine Ziele nur erreichen, wenn man die Zielerreichung der anderen nicht (völlig) unterbindet. Dies impliziert aber nicht, dass es eine Ausgangsgleichheit unter den Spielern gibt. Dem Moment des Zwangs unterliegen alle Akteure, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Die Spielregeln binden die mächtigen Akteure ebenso, selbst wenn diese in der Lage sind, die Spielregeln weitgehend zu ihren Gunsten zu beeinflussen, denn jeder Akteur, sei er noch so mächtig, muss die Erwartungen anderer Akteure mindestens partiell erfüllen, will er seine Handlungsmöglichkeiten in der Organisation erhalten (Crozier/Friedberg 1979, S. 326; Ortmann/Becker 1995, S. 54; vgl. Ortmann 1992a, S. 21f).

1.4.2 Mikropolitische Untersuchungsebene, organisationstheoretischer Zugang und Spieltheorie

Der Begriff der *Mikropolitik* spricht den Untersuchungsgegenstand an. Im Vordergrund steht das politische Handeln in Organisationen und somit die Mikroebene (vgl. Ortmann 1992b, S. 217; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 23f). Die Untersuchung konzentriert sich auf die Polizeiorganisation und die Akteure aus deren Umfeld. Es geht um das Verhalten und Handeln der Organisationsmitglieder, um organisationsinterne Macht und Einflussprozesse als relevante Einflussfaktoren für das Organisationsverhalten insgesamt (vgl. Neuberger 1995, S. 14f). Von Mikropolitik spreche ich mit Verweis und Rekurs auf Ortmann zum einen, weil es um die Binnenräume der Macht und gleichsam um organisationale Innenpolitik geht und zum anderen, weil es herauszustellen gilt, wie wichtig eine mikroskopische Analyse der Machtbeziehungen ist, um der Problematik gerecht werden zu können (ebd., S. 32).

Ausgangspunkt ist das interessen geleitete Handeln der Akteure in jeweils konkreten organisationsbezogenen Handlungssituationen. Die Grundannahme ist, dass jedes Handeln in der, für oder mit Bezug auf die Organisation stets auch ein Handeln unter Beachtung und in Verfolgung eigener Interessen ist, welche Wirkungen auch immer damit verbunden sein mögen. Ob dieses Handeln durch die Formalstruktur der Organisation legitimiert ist oder sich außerhalb einer solchen Legitimationsgrenze bewegt, ist nicht maßgeblich. Nicht nur offizielle organisationspolitische Entscheidungen in Folge der Formalstruktur, sondern alle Handlungen im Gefolge der Umsetzung von Neuerungen sowie alle Aktivitäten, die – auf welche Weise auch immer – dieser Politik widersprechen, werden als mikropolitisch Handeln interpretiert (vgl. Küpper/Felsch 2000, S. 149). Mikropolitik kann also zusammenfassend als ein organisationstheoretisches Konzept verstanden werden, das konsequent von der Perspektive interessenverfolgender Akteure ausgeht, um das Organisationsgeschehen als Gesamtheit von Strukturen, Handlungen und Prozessen zu erklären. In diesen Prozessen erzeugen, nutzen und sichern Akteure organisationale Ungewissheitsbereiche als Machtquellen, um ihre Autonomie zonen aufrecht zu erhalten bzw. zu erweitern. Zugleich wird hierdurch kollektives Handeln ermöglicht und reguliert (ebd., S. 152). Erst eine mikropolitische Analyse erlaubt ein praxisadäquates Verständnis der Probleme, der Widerstände, der Handlungsstrategien der Beteiligten, ihrer Machtressourcen, der mikropolitischen Funktion von Wirtschaftlichkeitsanalysen und Budgetierungsverfahren, der Koalitionen und des Konflikts zwischen Innovation und Routine (Ortmann/Becker 1995, S. 69).

Das Konzept der Mikropolitik lässt sich erheblich vertiefen und präzisieren, wenn man es mit einem organisationstheoretischen Forschungsansatz verbindet, beispielsweise mit dem der „*strategischen Organisationsanalyse*“ (vgl. Ortmann 1995, S. 32), welche auf die Arbeit von Crozier/Friedberg aufbaut. Sie liefert einen organisationstheoretischen approach zur Analyse von Mikropolitik (vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 24f, 53; vgl. Crozier/Friedberg 1979; vgl. Küpper/Ortmann 1992; vgl. Ortmann 1995) und ist als Methode der Analyse und des Verstehens sozialer Wirklichkeit zu begreifen. Ausgehend vom beobachtbaren Verhalten werden die Strategien der Akteure rekonstruiert und deren Sinn und Rationalität erklärt, indem diese mit den jeweils spezifischen, den Spielraum der Organisationsmitglieder umschreibenden Ressourcen und Zwängen in Verbindung gesetzt werden (Bogumil/Schmid 2000, S. 61f). Der Ansatz betrachtet Organisationen „als eine Gesamtheit miteinander verzahnter *Spiele*, die kontingente (...) menschliche Konstrukte darstellen und durch ihre formellen und informellen *Spielregeln* eine indirekte Integration der konfligierenden *Machtstrategien* der Organisationsmitglieder bewirken“ (Ortmann 1995, S. 32f). Die strategische Organisationsanalyse stellt die Prozesse der Machtausübung in den Mittelpunkt von Organisationsanalysen. Sie sucht systematisch nach rationalen und verstehbaren Gründen für das Akteurshandeln, rekonstruiert ihre Strategien und von dort aus die Spiele und organisationalen Lösungen (Bogumil/Schmid 2000, S. 25; Bogumil/Kißler 1998, S. 126). Wenn, wie bisher dargelegt, Organisationen Arenen mikropolitischer Auseinandersetzungsprozesse und Kämpfe sind, in denen jeder „sein“ Spiel spielt, kann das Handeln der Akteure als Verfolgung von Strategien angesichts bestimmter Spiele, Spielsituationen, Spielregeln und Ressourcen („Trümpfe“) nachkonstruiert werden (Ortmann 1992a, S. 21).

Crozier/Friedberg verfolgen einen akteurszentrierten Weg, in dem die Akteure bestimmten rationalen Strategien⁹ nachgehen (1979; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 53ff). Es geht bei der Analyse darum, weder die Steuerungspotenziale der Organisation noch die der einzelnen Akteure maximal zu bewerten, um den Sachverhalt mikropolitisch ausführlich analysieren zu können. Einen solchen Ansatz bietet der „*aktorszentrierte Institutionalismus*“ (Mayntz/Scharpf 1995, S. 39ff), der den approach der strategischen Organisationsanalyse konkretisiert und die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt. Dieser Ansatz, welcher selbst keine gegenstandsbezogene inhaltliche Theorie darstellt und damit auch kein Erklärungsmodell bietet, ist bestenfalls

⁹ Wie Bogumil/Schmid verstehe ich unter Strategie ex post gefolgerte Rationalitäten auf Grund empirisch beobachteter Verhaltensregelmäßigkeiten. Strategie ist damit ein Erklärungsbegriff für das beobachtbare Verhalten der Akteure im organisationalen Kontext (2000, S. 55; vgl. Küpper/Felsch 2000, S. 15ff).

eine Forschungsheuristik (ebd., S. 39). Vereinfacht gesagt handelt es sich hierbei um „einen Forschungsweg der Akteurstheorien“. Der akteurszentrierte Institutionalismus betrachtet Institutionen sowohl als abhängige oder unabhängige Variablen und schreibt ihnen keine determinierende Wirkung zu. Institutionelle Faktoren bilden vielmehr einen stimulierenden, ermöglichenden oder auch restringuierenden Handlungskontext. Das Handeln korporativer Akteure steht faktisch im Vordergrund, was jedoch nicht bedeutet, dass nicht auch das Akteurshandeln von Individuen¹⁰ den zu erklärenden Sachverhalt wesentlich mitbestimmt. Bei der Analyse von Strukturen/Institutionen und Akteuren will der akteursbezogene Institutionalismus mit seiner Doppelperspektive diese analytische Dichotomie grundsätzlich überwinden. Dabei rückt die explizite Trennung zwischen Institutionen und beobachtbarem Handeln den akteurszentrierten Institutionalismus in die Nähe der seit längerer Zeit andauernden Diskussion über das Verhältnis von Akteur und System (ebd., S. 43ff; vgl. auch 1.4.1). Das beobachtbare Akteurshandeln fungiert jedoch für Erklärungen im Rahmen des akteurszentrierten Institutionalismus stets als „proximate cause“ und der institutionelle Rahmen als „remote cause“¹¹ (ebd., S. 46).

Um netzwerkartige Akteurskonstellationen und das Akteurshandeln letztlich genauer nachzeichnen und analysieren zu können, bietet sich die „*Spieltheorie*“ an, deren Stärke gerade in der Analyse komplizierter, realer Interaktionsprozesse liegt (ebd., S. 62f). In Prozessen organisationaler Innovation ist ein mikropolitischer Konflikt in spezifischer Hinsicht strukturell angelegt, der Konflikt zwischen Routine und Innovation (Ortmann/Becker 1995, S. 63). Beide faktisch gegenläufigen Logiken sind wichtige Aspekte bei der Schließung von Kontingenz im Entscheidungskorridor. Sie gehören den Logiken der Sinnkonstruktion und Legitimation an und bilden die Grundlagen für die Ressourcennobilisierung. Die Vertreter beider Logiken versuchen jeweils ihre Handlungsfähigkeit zu erhalten. Die Routinelogik zielt hierbei auf Erhaltung der Prozess-

¹⁰ Zur Erklärung des Handelns korporativer Akteure sind u.U. auch die Handlungsorientierungen der in der und für die Organisation handelnden Individuen zu analysieren, denn individuelle und korporative Akteure stehen in einem Inklusionsverhältnis zueinander, da alle korporativen Akteure individuelle Akteure als Mitglieder haben. Wenn geboten, werde ich die individuellen Akteure mit dem korporativen Akteur gleichsetzen, d.h. die Berücksichtigung individueller Akteure wird die Ausnahme sein, um die Komplexität auf ein noch zu bearbeitendes Maß reduzieren zu können. Der Einbezug individueller Akteure geschieht besonders dann, wenn es um die Interaktion zwischen korporativen Akteuren (mit großen Machtressourcen) geht (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 50f).

¹¹ Im Sinne einer Komplexitätsreduktion konzentriere ich mich weitgehend auf die Regel der „abnehmenden Abstraktion“ (Lindenberg 1991). Es wird somit nicht akteursbezogen erklärt, was institutionell erklärt werden kann. Ich arbeite bei akteursbezogenen Erklärungen zunächst mit vereinfachenden Unterstellungen und werde diese i.d.R. erst dann empirisch überprüfen, wenn die beobachtbaren Handlungen sich anders nicht erklären lassen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 66).

beherrschung, also auf Kontrolle des täglichen organisationalen Geschehens, die Logik der Innovation steht hingegen für den Versuch, Prozessbeherrschung im Bereich der Routinespiele zu erlangen und neu zu verteilen (Ortmann/Becker 1995, S. 66f; Bogumil/Schmid 2000, S. 68).

Ortmann/Becker unterscheiden in diesem strukturellen Konflikt zwei Typen von organisationalen Spielen: Routine- und Innovationsspiele (1995, S. 63ff), welche in der Realität mehr oder wenig gekoppelt anzutreffen sind (Küpper/Felsch 2000, S. 204). *Routinespiele* beziehen sich auf die Regelungen der alltäglichen Routinetätigkeiten, sie halten die Organisation am Laufen. Im Rahmen dieser Routinespiele bilden sich Handlungsmuster, eigene Standards, Normen und Interpretationsschemata heraus, und es etablieren sich interne Machtstrukturen und Ressourcenverteilungen. In derartigen Spielen verändern sich die empfundenen Freiheiten und Zwänge der Akteure und damit ihre Strategien nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Vor allem Beständigkeit, Zuverlässigkeit und inkrementale Verbesserungen kennzeichnen Routinespiele, welche eher auf den ausführenden Ebenen (unteres/mittleres Management) angesiedelt sind. Diesem Spieltyp stehen *Innovationsspiele* gegenüber. Ihre Logik liegt in der Veränderung der Routine (Ortmann/Becker 1995, S. 63f; Bogumil/Schmid 2000, S. 68f). Sie implizieren stets eine Infragestellung von Routinespielen (Küpper/Felsch 2000, S. 204). Sind letztere durch Zuverlässigkeit und Beständigkeit geprägt, so erfordert dieser Spieltyp Bewegung, Flexibilität, Risiko und Dynamik. Innovationsspiele greifen also in die Spielstrukturen der Routinespiele ein und verändern damit die Spielregeln und Gewinnchancen der Akteure. Sie zielen darauf ab, Handlungsspielräume in Routinespielen zu verändern. Dies bedeutet eine Veränderung der Machtverteilung, der Kontrolle und des Wertes der Ressourcen, weshalb in ihnen mikropolitische Konflikte strukturell angelegt sind. Sie werden tendenziell im (Top-) Management gespielt (Ortmann/Becker 1995, S. 64; Bogumil/Schmid 2000, S. 69).

Dem mittleren Management kommt in aller Regel eine Doppelrolle zu. Einerseits sind die Abteilungs-, Referats- oder Sachgebietsleiter für die Aufrechterhaltung der Routine verantwortlich, andererseits sind sie häufig in Innovationsprojekte eingebunden. Solche Projekte bilden ganz eigene Spielstrukturen aus, weil sie als *Transmissionsspiele* (Projektspiele) zwischen Innovations- und Routinespielen stehen. Diese Vertreter sitzen häufig „zwischen zwei Stühlen“. Sie müssen den antagonistischen Anforderungen von Routine und Innovation, Bestand und Bewegung, Sicherheit und Risiko standhalten und sehen sich vielfach divergierenden Handlungs- und Gratifikationslogiken ausgesetzt (Ortmann/Becker 1995, S. 65).

1.5 Leitfragen

Bisher wurde deutlich, dass eine Analyse der Machtbeziehungen grundsätzlich eine Antwort darauf verlangt, über welche Mittel jeder Gegenspieler verfügt, d.h. welche Trümpfe es ihm möglich machen, in einer bestimmten Spielsituation seinen Freiraum auszudehnen, welche Kriterien die Relevanz dieser Ressourcen definieren und ihre mehr oder weniger leichte Mobilisierbarkeit, d.h. um welchen Einsatz es in der Beziehung geht, und in welche strukturellen Zwänge sie eingebettet ist (Crozier/Friedberg 1979, S. 44ff). Insbesondere im empirischen Teil wird es somit um die nachstehenden, richtungsweisenden *Leitfragen* gehen (vgl. Mayntz/Scharpf 1995, S. 47ff; vgl. Ortman 1995, S. 33; vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 128f; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 21, 220ff):

- Zunächst um die Darlegung der formalen organisatorischen Strukturierung,
- die Ermittlung der Akteure und ihrer Einbettung in die Strukturen bzw. den institutionellen Kontext samt ihrer unterschiedlichen Einflussmuster bzw. „Spielanteile“,
- somit um die Analyse der mikropolitischen Aktivitäten von Organisationsmitgliedern, demnach die politische Dimension von Organisationshandeln, das Entdecken informeller Machtzentren sowie innerorganisatorischer Kleinkriege, die den funktionalen Erfordernissen organisatorischer Rationalität durchaus zuwiderlaufen können,
- die Erforschung ihrer differierenden Rationalitäten und Rationalitätsbeschränkungen,
- die Rekonstruktion ihrer formellen Kompetenzen, Fähigkeiten, Ressourcen und Machtmittel, Strategien, Handlungsorientierungen, -optionen, Interessen und Bedürfnisse,
- die jeweiligen konkreten Handlungssituationen, in denen das Akteurshandeln stattfindet,
- die Analyse der Beziehungsmuster/Machtbeziehungen zu/zwischen Akteuren inner- und außerhalb der Organisation, ihre Interessenhomogenitäten, -divergenzen, ihre Kooperations-, Konkurrenz-, Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen,
- die Erschließung der Umwelteinflüsse auf die Organisation der Polizei, demnach die Prägung der polizeilichen Handlungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten, und
- in welchen Prozessphasen die verschiedenen Akteure agieren.

Der Leitfragenkatalog führt zu Aussagen, wie und warum bei der Modernisierung entsprechend entschieden und verfahren wird, welche Konflikte auftreten, wie diese bearbeitet werden und was dies für die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure bzw. der Polizei bedeutet und damit für den Spielstand. Damit lassen sich die *zentralen Fragen* der Arbeit formulieren: Wie lässt sich das Projekt und seine Chancen abschließend bewerten? Kann sich die beabsichtigte Wirkung der NSI, und hierunter verstehe ich eine Wirkungsweise, wie sie von deren Protagonisten und hierbei insbesondere der Betriebswirtschaft propagiert und vertreten wird, wenigstens annähernd entfalten, und wenn nicht, was sind die entscheidenden Gründe hierfür?

1.6 Forschungsmethoden

Die Arbeit stützt sich vorwiegend auf die einschlägige wissenschaftliche Literatur, verschiedene Publikationen der Akteure und diverse Arbeitspapiere aus der Landesverwaltung. Methodisch orientiere ich mich am *qualitativen Paradigma*, demnach an einer induktiven Vorgehensweise (vgl. Friedberg 1992, S. 40; vgl. Lamnek 1995a, S. 129; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 71). Als approach wurde eine „Einzelfallstudie“ gewählt (hierzu Lamnek 1995b, S. 4ff), da man zur Rekonstruktion von Strukturen und Spielregeln bei Mikropolitikanalysen auf dieses Vorgehen angewiesen ist (Crozier/Friedberg 1979, S. 66; Bogumil/Schmid 2000, S. 62). Nachteilig ist, dass zwangsläufig Probleme der Vergleichbarkeit, Generalisierung und Prognose gegeben sind (ebd., S. 61f, 71, 215).

Im Rahmen des empirischen Teils wurde umfangreiches Dokumentenmaterial ausgewertet. Mit der Dokumentenanalyse bzw. „Inhaltsanalyse“ (Lamnek 1995b, S. 172ff) wird empirisches Material erschlossen, „das nicht erst vom Forscher durch (...) Datenerhebung geschaffen werden muss“ (Mayring 1996, S. 33). Sie ist insbesondere bei Einzelfallstudien unerlässlich, um den jeweiligen Handlungskontext zu begreifen, Aussagen, Diskussionsbeiträge oder Seitenbemerkungen verstehen und einordnen zu können. Bei punktuellen Verständnisfragen wurden die dadurch gewonnenen Ergebnisse durch diverse Expertengespräche validiert.¹²

¹² Vgl. Lamnek (1995b, S. 35ff - „Das qualitative Interview“). Im Frühjahr 2003 wurden anonyme Expertengespräche mit Vertretern der Politik, der Administration und mit Personalrats-/Gewerkschaftsvertretern geführt. Vor dem Hintergrund neuerer Erkenntnisse wurden im Jahr 2011 weitere anonyme Expertenbefragungen durchgeführt. Dies mit allen wesentlichen Institutionen. Wo Expertenwissen einfließt, werde ich dies durch den Passus „Exp.Gspr.“ kennzeichnen.

Durch verschiedene Tätigkeiten verfüge ich über Expertenwissen, auch was die Einführung der Neuen Steuerung anbelangt. Im Sinne einer objektiven und wissenschaftlichen Analyse beschränke ich dieses „Erfahrungswissen“ auf das absolut notwendige Maß und konzentriere mich weitgehend auf die genannten Methoden. Die Studie erhebt durchweg den Anspruch auf Berücksichtigung zentraler Prinzipien qualitativer Sozialforschung (hierzu Lamnek 1995a, S. 21ff). Deren „Gütekriterien“ (ebd., 152ff) wurden dem gesamten Forschungsprozess als „Conditio sine qua non“ zu Grunde gelegt.

2 Analyse der Ausgangssituation

2.1 Rahmenbedingungen und Umweltfaktoren

2.1.1 Rechtlicher Auftrag der Polizei und Aufgabenspektren

Der Polizei obliegt im Staatsinnern die *Gewährleistung der Inneren Sicherheit*. Der originäre Auftrag zielt auf Gefahrenabwehr (in BW: § 1 PolG BW), Strafverfolgung (§ 163 StPO) und Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten (§ 53 OWiG). Zur Gefahrenabwehr zählt auch die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten. Kriminalitätskontrolle durch Prävention und Repression sind Kernaspekte des Sicherheitsauftrags (Kniesel 1996, S. 43).

Die Materie „Polizei“ bzw. die Verwaltungszuständigkeit für die öffentliche Sicherheit und Ordnung fällt nach der im GG vorgenommenen Zuständigkeitsaufteilung nach den Artikeln 30, 70ff und 83ff grundsätzlich in den originären Kompetenzbereich der Länder, was Folge des Föderalismus- und Gewaltenteilungsprinzips ist. In ihrem Territorium besitzen die Bundesländer jeweils die ausschließliche Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz, üben dort die allgemeine Polizeihochheit aus und tragen mithin in vollem Umfang die Verantwortung für die Gefahrenabwehr, den größten Teil der Strafverfolgung und die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, wobei allerdings die Gesetzgebungskompetenz des Straf- einschließlich des Ordnungswidrigkeiten- und Strafverfahrensrechts nach Art. 74 Nr. 1 GG in der Kompetenz des Bundes liegt (Schreiber 1996, S. 139f; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 122; vgl. Lange/Kersting/Kißler 2000, S. 21). Die Polizeihochheit der Länder respektive deren prinzipieller Dispositionsspielraum wird somit hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung durch die Tatbestände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes (Art. 74 GG) begrenzt (vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 123).

Das *Aufgabenspektrum* der Polizei ist von erfolgskritischen Einflussfaktoren begleitet und unterscheidet sich in mancherlei Hinsicht von vielen anderen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Bei den genannten Aufträgen handelt es sich um hochspezifische und strategisch bedeutsame staatliche Kernaufgaben (vgl. Naschold 1993; vgl. Picot/Wolff 1994; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 60ff; vgl. Bogumil/Kißler 1997, S. 105ff), wobei die Polizei auch Aufgaben zu

erfüllen hat, welche teilweise über den Rand staatlicher Kernaufgaben hinausgehen.¹³ Die jeweiligen Aufgaben sind auch unterschiedlich quantifizierbar, also nach betriebswirtschaftlichen Maßstäben mehr oder weniger messbar. Die sich oftmals durch ihren immateriellen Charakter auszeichnenden öffentlichen Güter, und explizit die hoheitlichen Aufgaben der Inneren Sicherheit, entziehen sich damit eher einer exakten Kalkulation, da sie nur begrenzt standardisierbar sind. Sie lassen sich nur schwer bzw. unter Inkaufnahme einer gewissen Beliebigkeit in Kennzahlen fassen. Damit entzieht sich die Dienstleistungsqualität zum Teil auch einem Controlling und einer Outputsteuerung. Die betriebswirtschaftlichen Instrumente und Konzepte sind zwar grundsätzlich zu begrüßen, jedoch bleibt die Frage offen, ob diese hinreichend an die besonderen Verhältnisse der öffentlichen Verwaltung und der Polizei angepasst wurden. Lenk bemerkt, dass die Gefahr besteht, das spezifisch Öffentliche am Verwaltungshandeln zu vernachlässigen. Er bewertet die Dominanz des betriebswirtschaftlichen Denkens in der Verwaltung als eindimensional. Rechtsstaatliches Denken degradieren zum Nebenziel (1997, S. 145ff).

Die Bedeutung der Wirtschaftlichkeit wächst in Zeiten knapper Kassen, sie darf aber allenfalls den Charakter einer Nebenbedingung einnehmen, und die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung muss in der Zielsetzung dominant bleiben. Für das Agieren der Polizei gibt es Rahmenbedingungen, die das uneingeschränkt wirtschaftliche Handeln erschweren, weil u.a. die politischen Instanzen auf Grund ihrer Eigeninteressen, wie Machterhaltung und Wählermaximierung, dazu tendieren, der Wirksamkeit Vorrang gegenüber der Wirtschaftlichkeit einzuräumen, was aber für die Innere Sicherheit zu unabsehbaren Folgen führen kann, denn die Polizei hat beispielsweise immer auch eher unwirtschaftlich zu beurteilende Personalkapazitäten für unabsehbare Spitzenbelastungen in Reserve zu halten (Baumbach/Ritsert 2002, S. 224).

2.1.2 Institutionelle Ausgangslage

Bei BW handelt es sich um eines der großen deutschen Flächenländer mit derzeit über 10,7 Mio. Einwohnern und einer Fläche von 35.751 qkm. Das Land ist in vier Regierungsbezirke, 35 Landkreise und 9 Stadtkreise eingeteilt und hatte damals 1.111 Gemeinden (davon 82 Große Kreisstädte). Das Land hatte zum

¹³ Aufgabenspektrum: Bspw. Kriminalitätsbearbeitung, verkehrspolizeiliche Aufgaben, auch Öffentlichkeitsarbeit, kriminalpolizeiliche Beratung, Einsatz-/Personalplanung, Organisation, Aus-/Fortbildung, Tätigkeiten im Technikbereich, Aufgaben des NVZ, wie bspw. Personal-/Wirtschaftsverwaltung u.v.m.

Untersuchungszeitpunkt einen Personalkörper von rd. 228.000 Beschäftigen (StaLa BW 2002), von denen ca. 110.000 von den NSI betroffen waren. Nicht betroffen waren lediglich die Lehrerschaft und das wissenschaftliche Personal an Hochschulen (FM BW 11/1999; dies., 12.12.2000; Lt.-Drs. 13/1167). Die Innenverwaltung machte mit etwa 35.000 Stellen und die Polizei mit davon annähernd 30.000 Stellen knapp ein Drittel des betroffenen Personals aus.¹⁴ Diese Zahlen machen deutlich, dass vor allem die Polizei zum Projektverlauf maßgeblich beigetragen hat. Weiterhin waren ca. 87 % (21.451) der Stellen des Polizeivollzugsdienstes (PVD) bei den damals fünf Landespolizeidirektionen (LPDen) und davon insbesondere bei den nachgeordneten Polizeipräsidien und -direktionen (PPen und PDen) etatisiert. Dort ist das meiste Personal der Polizei gebunden¹⁵ (FM BW, StHPl. 2002/2003; vgl. IM BW, 07.03.2000).

Die Einnahmen des Landes sind bis 1998 kontinuierlich gestiegen, ab 1999 waren sie rückläufig. Die jeweiligen jährlichen Ausgaben deckten sich ungefähr mit den jeweiligen jährlichen Einnahmen.¹⁶ Für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hat das Land im Jahr 2001 rd. 1.341 Mio. Euro ausgegeben.¹⁷ Der Anteil der Personalausgaben des Landes an den Gesamtausgaben stellte den größten Ausgabenblock dar und betrug im Jahr 2001 mit 12.298 Mio. Euro 39 %.¹⁸ Die Sachausgaben nahmen mit 888 Mio. Euro einen vergleichsweise unbedeutenden Betrag ein. Zudem sind die Schulden am Kreditmarkt seit 1990 bis Ende 2001 kontinuierlich von 18.122 Mio. Euro bis auf 31.897 Mio. Euro angewachsen. Diese Tendenz hat sich in der Folge weiter fortgesetzt (StaLa BW, 16.12.2002).

¹⁴ Stellen bei der Polizei damals = 29.827,5, davon 24.600 für Beamte PVD (rd. 24.100 besetzt), 679,5 für Beamte NVZ; 3.602 für Angestellte, 936 für Arbeiter; zudem 2.100 PVD-Ausbildungsstellen (FM BW, StHPl. 2002/03).

¹⁵ Zum Vgl. damalige Stellen des PVD bei anderen Kapiteln der Polizei: Wasserschutzpolizei 271, Bereitschaftspolizei 2.093, AkadPol 99, LKA 583, FHPol 31, LPP 72 (FM BW, StHPl. 2002/2003).

¹⁶ Damalige Einnahmen: Höchststand 1998 mit 34.553 Mio. Euro; 2001 noch 31.880 Mio. Euro, davon Steuereinnahmen: 20.063 Mio. Euro in 2001; Ausgaben: 31.675 Mio. Euro in 2001 (StaLa BW, 16.12.2002).

¹⁷ Zum Vgl. (jeweils in Mio. Euro): Rechtsschutz 950; Schulen 5.172; Wissenschaft und Forschung 3.563; soziale Einrichtungen 1.166; Gesundheit, Sport, Erholung 706; Ernährung, Landwirtschaft, Forsten 623; Verkehrs- und Nachrichtenwesen 1.739 (StaLa BW, 16.12.2002).

¹⁸ Der Anteil der Personalausgaben war steigend und beträgt 2003 rd. 42 % (MP, 11.04.2003).

2.1.3 Struktureller Aufbau der Polizei

Der gemäß § 2 LVG dreistufige Aufbau des Landes ist auch bei der Polizei zu beobachten. Nach § 70 PolG BW unterhält das Land für den PVD diverse Polizeidienststellen sowie Aus- und Fortbildungseinrichtungen. Nach der VwV-PolOrg ist das LPP oberste operative und taktische Führungsebene und Abteilung des IM. Dem LPP waren zum Untersuchungszeitraum als Polizeidienststellen das LKA, das BPP, die WSPD, die fünf LPDen sowie als Einrichtungen für den PVD die AkadPol, die FHPol und das LZP nachgeordnet. Abbildung 1 zeigt die damalige Aufbauorganisation der Polizei BW.

Unterhalb des IM, als oberster Landesbehörde, existieren Behörden, deren Zuständigkeit sich auf das ganze Landesgebiet erstreckt, wie z.B. die des LKA und des BPP. Auf der mittleren Ebene waren unterhalb der Regierungspräsidien die LPD Stuttgart II (heutiges PP Stuttgart) und die vier Flächen-LPDen angegliedert. Letztere sind für einen jeweiligen Regierungsbezirk zuständig. Sie haben für die nachgeordneten PPen/PDen eine Bündelungsfunktion. Auf der Ebene einer Flächen-LPD werden eher administrative Stabsaufgaben wahrgenommen, für überregionale operative Aufgaben, wie z.B. der Kriminalitätsbekämpfung, bestehen zudem entsprechende Organisationseinheiten. Den vier Flächen-LPDen nachgeordnet waren neben den PPen/PDen auch die drei APDen und die VPI Tübingen. Diese hatten im jeweiligen gesamten Regierungsbezirk verkehrspolizeiliche Aufgaben. Die PPen und PDen sind für die Stadt- und Landkreise zuständig. Sie sind organisatorisch ähnlich aufgebaut und auf der unteren Ebene angesiedelt. Die für die Landeshauptstadt Stuttgart zuständige größte Kreisdienststelle und damals gleichzeitig kleinste LPD hatte gegenüber den übrigen LPDen einen etwas anderen Aufbau. Den dortigen SPIen waren die Polizeireviere nachgeordnet, die SPI ZD hatte zentrale Aufgaben zu erfüllen (z.B. WKD), die VPI Stuttgart nahm verkehrspolizeiliche Aufgaben in der Landeshauptstadt wahr, und die vier KPIen waren mit den Kriminalinspektionen bei den PPen/PDen (siehe ebd.) zu vergleichen. Sie hatten jedoch einen größeren Personalkörper und waren deshalb organisatorisch stärker untergliedert (vgl. § 76 PolG BW, VwVPolOrg). Für die weiteren Ausführungen genügt es, dass der damalige Organisationsaufbau am Beispiel einer PD illustriert wird. Bei den Flächen-LPDen, insbesondere im Bereich der nachgeordneten PPen und PDen, arbeitet der „Löwenanteil“ des Personals. Unterhalb der Leitung waren im Wesentlichen der Führungs- und Einsatzstab, die einzelnen Polizeireviere, die Verkehrspolizei, der WKD und die Kriminalpolizei angegliedert, die weiteren Organisationseinheiten und Untergliederungen ergeben sich aus Abbildung 2.

Abbildung 1: Damalige Aufbauorganisation der Polizei Baden-Württemberg (nach der VwV-PolOrg)

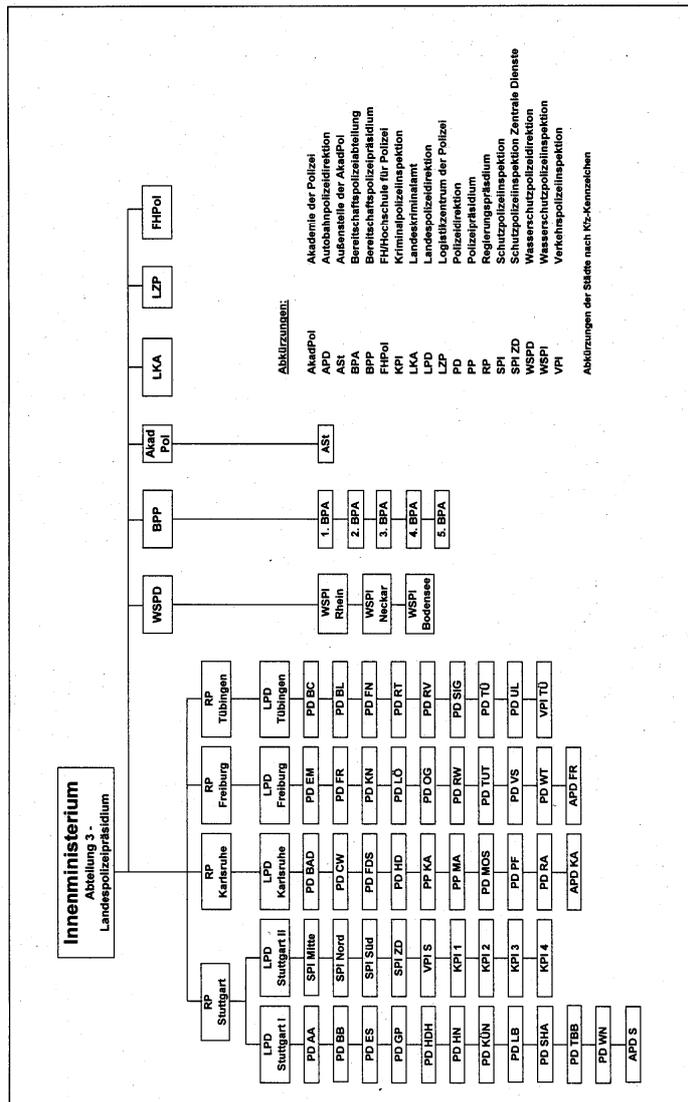
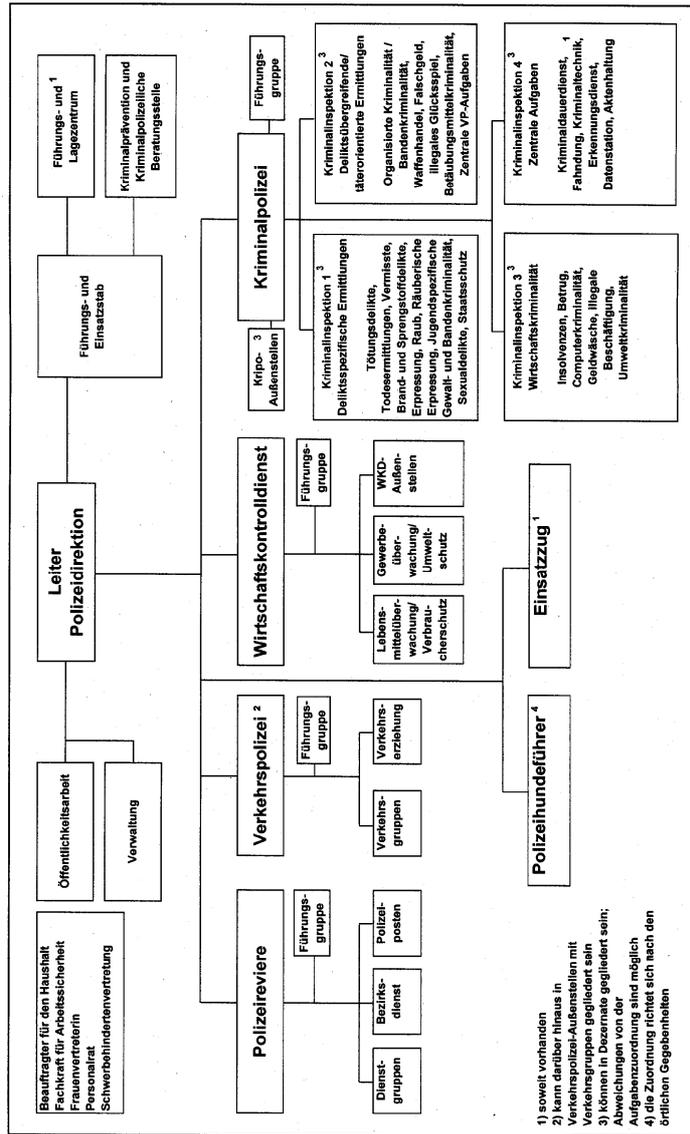


Abbildung 2: Damalige Aufbauorganisation einer Polizeidirektion



Es sei lediglich erwähnt, dass die Polizeireviere, als personalintensivste Organisationseinheiten der Polizei, mit rd. 50 % der Stellen des PVD, weiter aufgegliedert sind in die Dienstgruppen, den Bezirksdienst und die Polizeiposten. Die damals insgesamt 157 Polizeireviere sind in den etwas größeren Städten angesiedelt. Sie haben in der Regel fünf Dienstgruppen im Wechselschichtdienst. Diese sind für den „ersten Angriff“ zuständig, d.h. sie bilden quasi die „Feuerwehr der Polizei“. Der Bezirksdienst der Schutzpolizei entlastet die Kriminalpolizei bei Ermittlungstätigkeiten im Bereich der kleinen und mittleren Kriminalität, und die damals insgesamt 584 aus den Revieren ausgelagerten Polizeiposten sind flächenmäßig über das ganze Land verteilt (vgl. VwV-PolOrg).

Es kann resümiert werden, dass im Aufbau durchaus zentralistisch-hierarchische Strukturen zu erkennen sind (vgl. Lange/Kersting/Kißler 2000, S. 22), auch wenn im Jahre 2000 die Polizei reorganisiert wurde und weitere Reorganisationsmaßnahmen gefolgt sind. Diese Reorganisationsmaßnahmen der Polizei stehen mit dem NSI-Projekt allerdings nicht in Verbindung.¹⁹

2.2 Neue Steuerungsphilosophie und Realität – Problembereiche bei Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich

Die Problembereiche aus der einschlägigen Fachliteratur schaffen ein sensibles Vorverständnis für Widerstände im Modernisierungsprozess und damit für mögliche Auswirkungen auf den Modernisierungserfolg. Die nachfolgenden Ausführungen konkretisieren die Erkenntnisse.

2.2.1 Problematik auf Landesebene

Im Vergleich zum kommunalen Sektor ist die Ausgangslage auf Länderebene wesentlich komplexer, der externe Modernisierungsdruck ist geringer und die Ministerien weisen explizite Besonderheiten auf. Dies hat dazu beigetragen, dass die Ministerialverwaltungen bisher reformresistenter waren als die Kommunen. Institutionelle Eigeninteressen lassen sich auf dieser Ebene länger aufrechterhal-

¹⁹ Ziele der Reorganisation: Verschlankeung von Organisationsstrukturen, Hierarchieabflachung, Aufgaben- und Kompetenzdelegation zur Stärkung der Eigenverantwortung der Dienststellen, Privatisierung von Serviceaufgaben, effizienter Personaleinsatz zur Präsenzerhöhung sowie Gewährung einer möglichst optimalen Aufgabenwahrnehmung in der Kriminalitätsbekämpfung (StM, 26.01.1998).

ten (Bogumil 1997a, S. 33; vgl. ders. 2000, S. 123ff; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 140ff).

Auf Landesebene wird auch von einer „doppelt organisierten Unverantwortlichkeit“ gesprochen (Stöbe 1995, S. 177ff). Einerseits wird diese, wie auf kommunaler Ebene, durch die Trennung von fachlichen und zentralen Diensten, was zu Problemen bei der Zuordnung von Verantwortung führt, hervorgerufen. Andererseits kommt auf Landesebene noch die Intransparenz auf vertikaler Ebene dazu. In einem komplexen Geflecht von Ministerien, Mittelbehörden, regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten sowie verschiedenen Sonderbehörden kann jede einzelne Behörde, sowohl bei fachlichen als auch bei Ressourcenproblemen, auf die (Mit-) Verantwortung einer anderen Behörde verweisen. Dies trägt wesentlich zur Ineffektivität und Ineffizienz bei. Es reicht auf Landesebene nicht aus, nur binnenorganisatorisch die Strukturen in einzelnen Behörden zu modernisieren, sondern es ist entscheidend, die Gestaltung der Beziehungen zwischen den Behörden – im Sinne einer Entflechtung von Strukturen – anzugehen (Naschold/Bogumil 1997, S. 140f; Bogumil 1997a, S. 33; ders. 2000, S. 130). Bei der Einführung der NSI kommt es demnach darauf an, dass die sich ergebenden Problematiken horizontal zwischen den Ministerien und Behörden sowie vertikal innerhalb der Organisationsstruktur abgestimmt und ausgeglichen werden. Die Ausgangssituation ist demnach von äußerster Komplexität und damit von Konfliktstoff geprägt.

In den Ressorts werden Regierungs- (Politikformulierung, -planung etc.) und Verwaltungsfunktionen (Implementation, Programmierung, Normierung, Aufsicht, Organisation) zugleich wahrgenommen. Die Beziehung zwischen Politik und Verwaltung ist dort eng verknüpft und eine Aufgaben- bzw. Verantwortungstrennung somit schwerer möglich. Die Ministerialverwaltung ist zudem stärker verhandlungs- und nicht so weisungsorientiert wie die Vollzugsverwaltung und damit weniger planbar, allein schon auf Grund der Kurzfristigkeit politischer Prioritätensetzung. Generell unterliegen die Ministerien, stärker als andere Verwaltungen, dem politischen Willen des jeweiligen Ministers und dessen Organisationshoheit, was eine landeseinheitliche Modernisierungsstrategie erschwert. Hinzu kommt, dass auf Landesebene der externe Modernisierungsdruck geringer ist und Bürgerkontakte seltener stattfinden. Externem Druck kann hier leichter ausgewichen werden. Schließlich wirken Machtprozesse auf Landesebene in größerem Ausmaß, was nicht nur die Konzepte und Strategien, sondern vor allem den Umsetzungsprozess prägt. Wie schon erwähnt wurde, hat die Mikropolitik einen nicht zu unterschätzenden aber vielfach übersehenen Einfluss auf die Realisierung von Modernisierungszielen (ebd., S. 131).

Lange/Kersting/Kißler weisen auf weitere Problemfelder bei der Modernisierung auf Länderebene hin. Zu nennen ist die im Vergleich zur kommunalen Ebene weniger ausgeprägte personelle Kontinuität und eine stärkere Abhängigkeit der aus Wahlen hervorgegangenen Regierung, in aller Regel in Form von Koalitionsbündnissen. Zu nennen ist auch ein anderes Aufgabenverständnis und die damit einhergehende Abgrenzung zwischen Parlament und Regierung und ein ausdifferenzierterer Einfluss korporatistischer Interessenvermittlung. Dementsprechend sind auch die Politikfelder und die ihnen zu Grunde liegenden personalen Netzwerke dauerhafter und schärfer konturiert. Die Frage der politischen Steuerungsfähigkeit hat auf Landesebene ebenfalls andere Schwerpunkte. Stärkeres Gewicht muss insbesondere die politische Steuerung erfahren. Eine angemessene politische Steuerungsfähigkeit wird sich nur in einem Prozess korporatistischer Aushandlungen in politikfeldorientierten Netzwerken realisieren lassen. Dabei ist diese von speziellen Bedingungen des jeweiligen Politikfeldes abhängig (2000, S. 13ff).

2.2.2 *Akteursrationalitäten*

Die unterschiedlichen Rationalitäten plausibilisieren die möglichen Widerstände und Konflikte bei einer Modernisierung. Nach dem Theorieansatz der Politischen Ökonomie handelt jeder Akteur hinsichtlich seiner individuellen Bedürfnisse nutzenmaximierend, soweit die Bedingungen des Systems dies ermöglichen (Reinermann 2000, S.41), denn die Akteure interessieren sich insbesondere für die konkreten Folgen der Modernisierung auf ihre Machtposition, hervorgerufen durch die neue Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung, durch die Gewinner und Verlierer produziert werden (vgl. Bogumil 1997b, S. 39; vgl. Kodolitsch 1996, S. 176; vgl. auch Reiners 2003 und 2004a, S. 99ff).

Wallerath erschließt die Rationalitäten von Organisationen über die Ebene des Individuums, also über die Denkfigur des „Homo oeconomicus“. Die dort angelegten Rationalitäten fußen im Wesentlichen auf der Vernünftigkeitannahme und dem Eigennutzaxiom. Er folgert mit Verweis auf die moderne Institutionenökonomik und deren zentralem Axiom, dem Eigeninteresse der Menschen, dass der Denkansatz auch auf die Ebene von Institutionen übertragbar ist, weil Ausgangspunkt aller Entscheidungen in der Gesellschaft das Individuum ist. Einen davon trennbaren Kollektivwillen soll es nicht geben. Dem Eigennutzaxiom des Individuums entspricht hinsichtlich des politisch-administrativen Systems, das Gemeinwohlaxiom bzw. die Summe aller öffentlichen Interessen (2001, S. 44ff).

In Modernisierungsprozessen werden staatliche Verwaltungen oftmals abgelöst von anderen Akteuren betrachtet. Sie bilden jedoch lediglich einen Teil des politisch-administrativen Systems, welches sich aus dem administrativen Teilsystem (Anm. d. Verf.: und dem administrativen Subsystem „Polizei“), dem politischen Teilsystem (Parlament) und einem Verflechtungssystem (Regierung/Verwaltungsspitze) zusammensetzt. Letzteres macht deutlich, dass alle Teilsysteme aufeinander bezogen sind. Komplementär zum wirtschaftlichen Prozess der Gütererzeugung/-verteilung, der den Gesetzen des Marktes folgt, zeichnet sich der Zweck des politisch-administrativen Gesamtsystems dadurch aus, eine politische Ordnung zu etablieren, die auf den Prozess autonomer Gütererzeugung aufbaut, letztlich aber auf die Verwirklichung und Sicherung nicht-ökonomischer Ziele gerichtet ist. Zu den maßgeblichen Vorgaben auf politischer Ebene zählen die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen. Sie konstituieren die Staatsform und bilden einen ersten normativen Rahmen für die Politik. Die Zielebene wird demnach vorwiegend vom GG und der LV BW vor- und vom einfachen Gesetzgeber ausgeformt. Auf diese Weise wird staatliche Herrschaft konstituiert, was untrennbar mit dem Gemeinwohlauftrag verbunden ist (ebd., S. 46f).

Die Konkretisierung öffentlicher Interessen wird vor allem durch die repräsentativen Vertreter im *Parlament* auf Grundlage kollektiver Entscheidungsprozesse wahrgenommen. Deren Systembeitrag erfolgt im Wege der politischen Entscheidungsfindung, welche den spezifischen Erfolgsparametern des politischen Wettbewerbs unterliegt. Die Politik folgt demnach den Rationalitätsvorstellungen der Mehrheit. Deren Ziel ist es, a priori eine ausreichende Akzeptanz für ein Weiterregieren beim Wähler zu finden. Es geht also zunächst nicht um den Profit, sondern um den Benefit der politischen Entscheidungsträger. Auch eine Outputsteuerung, im Sinne der Festlegung von Leistungen, welche die Verwaltung zu erbringen hat, erscheint aus Sicht der Politik nicht so wichtig zu sein, kommt es doch nicht so sehr auf den Output an, also den Umfang und die Qualität der öffentlichen Leistung, sondern mehr auf den Impact, also die Wirkungen in der gesellschaftlichen Umwelt und den Outcome, also die letztlich in der Gesellschaft erzielten Auswirkungen. Weil es um kollektive, an die Erfolgsmaßstäbe des politischen Wettbewerbs gebundene, Entscheidungsprozesse geht, sind diese immer konfliktär und nicht lediglich durch einfache Sachgesetzmäßigkeiten geprägt (ebd.; vgl. Bogumil 1997b, S. 37f).

Die Fraktionen der Parteien im Landtag beschließen in allen wesentlichen Angelegenheiten, so auch zu Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Die jeweiligen (*Regierungs-*) *Mehrheitsfraktionen* haben zudem die wesentlichen Personalfunktionen der Regierung und Verwaltung mit Kandidaten ihrer Wahl

besetzt, d.h. sie haben entsprechenden Einfluss und sie sehen in der Verwaltung vor allem einen verlängerten Arm zur Umsetzung ihrer Politikziele. Sie vertrauen tendenziell dem Verwaltungspersonal und sind weniger gezwungen durch Eingriffe ins Tagesgeschäft sich in verwaltungsinterne Abläufe einzumischen. Die Mehrheit versucht den Informationsvorsprung der Verwaltung zu nutzen, was ihr überwiegend gelingt. Über die bestehenden Kooperationsstrukturen und Vorentscheidersysteme zwischen politischer Mehrheit und Verwaltung bzw. Verwaltungsführung können Verwaltungsvorlagen schon im Entstehungsprozess gesteuert und von der öffentlichen Diskussion ausgegrenzt werden. Es geht vornehmlich darum, den Informationsvorsprung gezielt einzusetzen, ihre Politik zu rechtfertigen und die Macht zu erhalten bzw. auszubauen (Weller 2000, S. 121f; vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 129ff).

Die *Oppositionsfraktionen* stehen der von der politischen Mehrheit dominierten Verwaltung mit größerer Distanz und Skepsis gegenüber. Sie verfügen über weniger Expertenwissen, Informations- und Kommunikationskanäle in die Verwaltung hinein als die Regierungsfaktionen und versuchen ihrerseits durch eine medienwirksame Profilierungspolitik die Macht zu erlangen. Detailorientierte, häufige Einzeleingriffe ins Tagesgeschäft der Verwaltung, z.B. durch parlamentarische Anfragen, sind üblich, um die Defizite wenigstens teilweise kompensieren zu können. Eine Vernachlässigung der Einmischung ins Tagesgeschäft liegt außerhalb der Funktionslogik der Opposition und wird von dieser als Kontrollverlust betrachtet, da der Einzeleingriff allgemein als sehr entscheidende Einflussressource gilt. Sie erwartet sich vom Modernisierungsprozess gewöhnlich eine bessere Transparenz, Kontrolle und Leistungsfähigkeit der Verwaltung. Allerdings sind Modernisierungsmaßnahmen meist nur ein Randthema der Opposition, da damit oftmals keine großen Profilierungsmöglichkeiten verbunden sind, was sich aber dann ändert, wenn die Aussicht besteht, die Modernisierung im Kampf um Wählerstimmen einsetzen zu können (vgl. Bogumil 1997b, S. 36; vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 130ff).

„Das Brot des Politikers ist (...) der Erfolg“ (Weller 2000, S. 120). Das Wählermaximierungsspiel nimmt auf politischer Ebene eine entscheidende Rolle ein. Die Regeln besagen, dass Parteien auf Grund von Wahlen zwangsläufig in Konkurrenz zueinander treten müssen. Zur Verbesserung ihrer Wahlchancen sind sie zur Profilierung gezwungen. Interfraktionelles kooperatives Verhalten wird weder innerparteilich noch vom Wähler belohnt und es würde sie eines ihrer zentralen Machtmittel berauben, nämlich der Aussicht bei den nächsten Wahlen die Mehrheit bzw. die Macht zu erlangen oder auszubauen und damit zentraler Einflussgrößen auf inhaltliche und personelle Gestaltungsmöglichkeiten (Kontrolle von Organisationsregeln). Die Interessen von Machterwerb und

-sicherung verlangen somit eine Orientierung an der Logik einer medienwirksamen, parteipolitischen Profilierung. Das Haupttätigkeitsfeld der Abgeordneten besteht auch nicht in der im Modernisierungskontext betonten politischen Zielsetzungsdiskussion, sondern in der Pflege ihres Wahlkreislientels. Solange das Mehrheitsprinzip üblich ist und darüber hinaus dazu führt, dass nur die parlamentarische Mehrheit an Entscheidungen und Personalbesetzungen beteiligt wird, spricht zudem wenig für ein politikübergreifendes Vorgehen, in der sich die Politik auf der einen und die Verwaltung auf der anderen Seite als Kollektivakteure gegenüberstehen. Es kommt somit eher zu Bündnissen zwischen den Mehrheitsfraktionen/-koalitionen und der Verwaltung bzw. deren Führung versus den Oppositionsfraktionen, schon allein deshalb, weil in der Praxis Verwaltungsvorlagen den politischen Formulierungs- und Entscheidungsprozess dominieren und diese in aller Regel nur mit der Mehrheit im Parlament abgestimmt sind, was diesen Antagonismus unterstützt (Bogumil/Kißler 1998, S. 131ff; vgl. Bogumil 1997b, S. 35).

Die *Verwaltungsspitzen* im Land, also die Minister und Staatssekretäre, aber auch die Amtschefs der Ressorts (politische Beamte) und weitere Spitzenbeamte sind in der Regel die zentralen Promotoren von Modernisierungsprozessen. Deren Interessen sind auf Erhöhung der Steuerungsfähigkeit der Verwaltung, Kostenreduzierung, persönliche Profilierung und Wiederwahl gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel sind ihre Organisationshoheit, ihre Expertenmacht und ihr Informationsvorsprung. In Anlehnung an die KGSt oder private Unternehmensberater werden in aller Regel Modernisierungskonzepte erstellt und vermittelt und oftmals gelingt es in der Problemsetzungsphase die wesentlichen Inhalte der Modernisierung zu bestimmen und die (oppositionellen) politisch-repräsentativen Vertreter zu überzeugen, welche den Modernisierungsvorhaben meist nicht grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Ein wichtiges Hilfsmittel ist vielfach der Verweis auf die Kompetenz externer Berater, unklare Zuständigkeitsabgrenzungen und die Richtlinienkompetenz der Politik. Im Konfliktfall kann sich die Verwaltungsspitze immer auf ihre Organisationshoheit zurückziehen, wobei sie in der Regel durch ihre Mehrheitsfraktion gedeckt wird. In den sich anschließenden Phasen ist der Handlungsspielraum oft noch größer. Vielfach werden die zentralen Gremien von der Verwaltungsspitze geleitet und sie verfügt über ein Letztentscheidungsrecht, welches im Spannungsfall üblicherweise ausgeübt wird (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 131ff).

Die Rationalität der *öffentlichen Verwaltung bzw. der Polizei* ist auf Autonomieorientierung aufgebaut (vgl. Mäding 1997, S. 99), (verfassungs-) gesetzlich vorgegeben und gründet im Öffentlichen Recht, wird zugleich laufend davon gespeist und kann hiervon nicht getrennt betrachtet werden. „Recht“ ist da-

mit das maßgebliche Steuerungsinstrument. Andererseits hat dieses nur eine begrenzte Steuerungsfunktion, welche in der Vergangenheit zunehmend eingebüßt wurde. Auch Wirtschaftlichkeit ist keine rechtsfremde Kategorie, im Gegenteil, der Gedanke findet im Haushaltswesen seinen Niederschlag. Die Polizei ist somit einerseits einer normativen Rationalität verpflichtet, und andererseits steht sie mit dem Bürger eher in Kontakt, d.h. sie ist in besonderer Weise gesellschaftlichen Erwartungshaltungen ausgesetzt, was ein gewisses Dilemma erzeugt (vgl. Wallerath 2001, S. 48f).

„Entscheidender Enpassfaktor“ ist das Personal (Budäus 1994, S. 82). Bei der Implementation ist oftmals vor allem das *mittlere Management* involviert. Das mittlere Management lässt sich dabei meist in Gegner, Dulder und Befürworter unterteilen. Allen ist gewöhnlich die Angst vor Macht- und Statusverlust gemeinsam. In aller Regel sabotieren erstere den Prozess durch Verweigerung, zweitere blockieren ihn, indem sie sich verhalten wie immer, und drittere suchen ihr Heil in der Offensive. Sie versuchen durch Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze die Steuerung und Kontrolle des Modernisierungsprozesses zu übernehmen. Hierbei gibt es gewöhnlich zwei Strategien. Einerseits sicherzustellen, dass bewährte Verfahren, Routinen und Machtmittel erhalten bleiben, d.h. die Definitionsmacht, die die Vorgesetzten des mittleren Managements in der alltäglichen Verwaltungspraxis besitzen, auch in den Modernisierungsprozess zu überführen. Andererseits liegt die zweite Option darin, sich durch die Mitarbeit am Prozess zugleich die beste Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu sichern. Die Interessen des mittleren Managements sind auf Machterhalt, -ausbau, Statussicherung etc. gerichtet. Ihre zentralen Machtmittel ergeben sich beispielsweise aus der Nutzung von Organisationsregeln, der Kontrolle von Informationskanälen und ihrem Expertenwissen (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 133ff).

Entscheidend ist die Doppelfunktion des mittleren Managements als Opfer und Träger von Veränderungen. Sie sind einerseits einem verwaltungspolitischen Dilemma ausgesetzt. Dies bedeutet, dass Modernisierungsmaßnahmen vielfach die Interessen des mittleren/unteren Managements und die der Querschnittseinheiten tangieren. Dabei drohen Macht- und Einflusseinbußen und die traditionellen Karrierewege geraten in Gefahr, denn die Neue Steuerung beinhaltet vom Anspruch her eine Zerschlagung von Kulturkreisen und einen Wandel von der Anordnungs- zur Dienstleistungsphilosophie. Weiterhin wird gerade diese Ebene zum Veränderungsprozess benötigt, da dort der organisatorische und technische Sachverstand respektive das Expertenwissen konzentriert ist, was dem mittleren Management eine erhebliche Verhandlungsmacht verleiht. Die institutionelle Nähe zur Spitze bietet auch die Möglichkeit sich zu profilieren.

Hier entstehen Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen und ein privilegierter Zugang zu Besitznetzwerken und Expertenkulturen. Andererseits besteht ein legitimationspolitisches Dilemma, denn das mittlere Management wird aus politischen Gründen zur Aufrechterhaltung der rationalen Fassade des Verwaltungsbetriebs benötigt. Die politisch Verantwortlichen betrachten den Prozess üblicherweise unter den Gesichtspunkten der politischen Verwertbarkeit und des politischen Überlebens. Öffentlichkeitswirksame Inszenierungen sind daher im Rahmen der Konkurrenzdemokratie oftmals wichtiger als langfristige Qualitätssteigerungen und Mitarbeitermotivation. Ein Zuviel an Konflikten würde die politische Legitimationsbasis in Frage stellen. Aus Sicht der politisch Verantwortlichen ist deshalb die Kompetenzverlagerung vom mittleren Management nach unten nicht ohne Risiko. Auf eine partielle Kooperation können die Spitzen kaum verzichten. Das Problem besteht darin, das mittlere Management dazu zu bringen, an ihrer eigenen Demontage zu arbeiten. Dies gelingt häufig nicht, was auf den strukturkonservativen Charakter von Modernisierungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich hindeutet (Göbel 1999).

Bei den nicht im Projekt vertretenen *Beschäftigten* stellt sich grundsätzlich immer die Frage, inwieweit diese überhaupt einen Akteursstatus haben. Ein Akteursstatus kann meistens nur für die Umsetzungsphase angenommen werden und nur für diejenigen, die sich in Projektgruppen und Qualitätszirkeln beteiligen (dürfen) und nicht für diejenigen, welche Entscheidungen, die der Definitionsmacht anderer Gruppen entspringt, lediglich ausführen (müssen). Hier kann vorwiegend nur von Agierenden gesprochen werden. Die Interessen der Beschäftigten sind auf Erhalt und Sicherung des Arbeitsplatzes, Erhalt und Verbesserung der Arbeitsbedingungen und auf Aufstiegsmöglichkeiten gerichtet. Ihre Machtmittel konzentrieren sich auf die Verweigerung (z.B. Modernisierungsgegner) oder Mobilisierung (z.B. -befürworter) von Fähigkeiten und Wissen. Insgesamt fürchten sie vielfach, unabhängig davon, ob sie mitspielen dürfen oder nicht, und ähnlich wie das mittlere Management, um den Erhalt der alten Arbeitsbedingungen und den Arbeitsplatz, denn der überwiegende Teil der Beschäftigten betrachtet eine Modernisierung meist als Rationalisierungsmaßnahme. Dass sich dennoch viele beteiligen, wenn sie die Möglichkeit dazu haben, gründet im Gesagten bezüglich des mittleren Managements. Man hofft seine Ausgangsposition im Kampf um neue Positionen zu verbessern (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 133ff). Wichtig erscheint eine breite und rechtzeitige Einbeziehung der Beschäftigten schon bei der Planung. Dies ist jedoch eine vielfach beklagte Ausnahme.

Der *Personalrat* erhält seine Machtmittel aus den Beteiligungsrechten des LPVG. Seine Rationalität ist auf Beschäftigtenschutz, Einflussicherung und

Wiederwahl angelegt. Vor allem der Rationalisierungsschutz und eine größere Beteiligung im Implementationsprozess stehen bei der Modernisierung fast ausnahmslos im Vordergrund. Der Personalrat kann z.B. durch Dienstvereinbarungen und Verhandlungen seine Macht ausspielen. Die Verwaltung ist bei gewissen Entscheidungen und Maßnahmen immer wieder auf dessen Mitarbeit angewiesen, wodurch dieser ein nicht unbeträchtliches Bargainingpotenzial – und somit die Möglichkeit Organisationsregeln zu nutzen – unterhält. Die Akteursbeziehungen zwischen Verwaltung und Personalrat werden vielfach durch Bargainingprozesse bestimmt, in denen die konkurrierenden Akteure manchmal zu kooperativen Lösungen gelangen, die zwar oftmals Kompromisse beinhalten, aber meistens so ausgestaltet sind, dass die Akteure ihre Machtposition erhalten oder ausbauen können und es nicht zu Machtverschiebungen kommt. In aller Regel dominiert die Verwaltung die Abläufe und es kommt nur selten zu einer gleichberechtigten Mitsprache des Personalrats, dennoch verfügt dieser über nicht unerhebliche Macht auf Grund der Option eines non-decision-making, mit Blockade zu drohen, den Ablauf zu verzögern und damit den Modernisierungsprozess (auch öffentlichkeitswirksam) zu stören (vgl. ebd., S. 132ff).

Schließlich besteht auf Landesebene ein dicht verflochtenes Netz von *Interessenorganisationen*, welche erheblichen Einfluss auf die politische Willensbildung haben. Deren Einfluss wird durch die Neue Steuerung eher geringer, was per se auf Widerstand schließen lässt. Die Rationalität der Gewerkschaftsvertreter (hier: die der Polizeigewerkschaften) ist darauf aufgebaut, den Bedürfnissen ihrer Mitglieder Geltung verschaffen zu wollen (vgl. v. Alemann 1987, S. 30). Dabei üben sie öffentlichen Druck (pressure) aus und wenden Methoden der internen Beeinflussung (lobbying) an.²⁰ Die beiden Strategieformen sind jedoch eher dem alten Bild der Interessenpolitik verpflichtet und auf einseitige Druckausübung fixiert, die neuere Forschung betont auch die andere Seite der Macht. Einerseits besteht sie durch Einfluss auf konkrete Entscheidungen und andererseits durch Nichtentscheidungen (non-decisions), weil Staat und organisierte Interessen heute in einer hohen gegenseitigen, wechselseitigen Interdependenz stehen. Zudem spielt der klassische Ort der Einflussnahme, die Vorhalle des Parlaments (die Lobby), mittlerweile eine eher untergeordnete Rolle. Die Inte-

²⁰ Pressure: Bspw. durch Mobilisierung der öffentlichen Meinung, Drohung, Wählerstimmen ihrer Mitglieder einer Partei zu entziehen, Demonstrationen, Boykottaktionen etc. Einflussreiche Verbände können die Methoden der internen Beeinflussung (lobbying) anwenden: Hier geht es bspw. um personelles Eindringen von Verbandsvertretern in Parteien, das Parlament und die Regierung, um die Vergabe/den Entzug von Informationen, den Einfluss auf Abgeordnete, finanzielle Zuwendungen oder die Vergabe von gut dotierten Positionen in Verbänden an Politiker (v. Alemann 1987, S. 172).

ressenvertreter haben den Entscheidungsspielraum und Vorsprung der Regierung und Verwaltung längst erkannt. Erster Ansprechpartner sind somit die Fachreferate der Ministerien. Die Verbändeforschung lehrt, dass organisierte Interessenvertreter ihren Aktionsradius weniger an formellen Strukturen und Verfahren des politischen Prozesses ausrichten. Nur die Organisationen sind erfolgreich und überlebensfähig, die sich flexibel der Entwicklung der realen Machtzentren des politischen Willensbildungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsprozesses anpassen. Schließlich muss auch der Einflusskanal auf die Parteien erwähnt werden. Hier spielt u.a. die Aufforderung der Mitglieder zur Wahl einer Partei oder im Konfliktfall die Zurückhaltung von Stimmenpaketen eine Rolle aber auch die personelle Durchdringung und finanzielle Unterstützung von Parteien (ebd., S. 172ff; vgl. auch Rudzio 1993, S. 85).

Bei den *privaten Akteuren* bzw. Unternehmensberatungen ist die Sachlage einfacher. Hier dominiert die Rationalität der Behauptung am Markt, der Gewinnmaximierung und teilweise die Motivation sich eine langfristige Kooperation mit der Verwaltung sichern zu wollen. Auch sie besitzen im Prozess oftmals nicht unerhebliche Definitionsmacht. Als Machtmittel dienen (die Behauptung von) Kompetenz und Erfahrung mit Modernisierungsprozessen (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 136ff).

2.2.3 *Verhältnis Politik und Administration*

An Stelle der hierarchisch angelegten, inputorientierten Detailsteuerung über Verfahren, Regeln und einer funktionalen Arbeitsteilung ohne strategisches Management, propagiert die Neue Steuerung eine Outputorientierung durch Zielvorgabe, Ergebniskontrolle, eine produkt- und prozessbezogene Organisation, ein konsequentes Kontraktmanagement und selbstständige Ergebniseinheiten. Grundvoraussetzung dieses ziel- und ergebnisorientierten Steuerungssystems ist die Bildung eindeutig abgrenzbarer Verantwortungszentren. Dies erfordert nach der KGSt eine „klare Verantwortungsaufteilung zwischen Politik und Verwaltung“ (KGSt-Bericht 5/1993, S. 16), wobei die Politik Verantwortung tragen soll für die Unternehmensphilosophie, die Führungsstruktur, die Definition und Vorgabe von Leistungszielen, die Verwaltungsrahmenbedingungen, die personellen und sächlichen Ressourcen sowie die Kontrolle der Leistungserfüllung. Sie soll in die Rolle eines Auftrag- und Kapitalgebers hineinwachsen. Die Verwaltung bzw. Polizei ist demgegenüber, unter Ausnutzung ausreichender Handlungsspielräume durch die Politik, für die Leistungserfüllung verantwortlich und hat ihr gegenüber zum Auftragsvollzug und Anpassungsbedarf zu be-

richten. Zur Wahrnehmung dieser Verantwortungszuweisung und -abgrenzung schließen Politik bzw. politische Führung und Verwaltung bzw. Polizei im Rahmen des so genannten Kontraktmanagements bzw. Management by Objectives (MbO) verbindliche Vereinbarungen über quantitativ und qualitativ definierte Verwaltungsleistungen sowie über die dafür erforderlichen Ressourcen ab, wobei sich die politische Seite zur Steuerung der Verwaltung (auf Abstand) durch Politikprogramme und Zielvorgaben an Stelle von Einzeleingriffen im operativen Verwaltungsgeschäft verpflichtet. Im Idealfall setzen sich diese Kontrakte innerhalb der Verwaltung und Polizei hierarchisch nach unten fort (vgl. ebd., S. 15ff; vgl. Weller 2000, S. 113).

Die im Modell propagierte Rolle der Politik, der Verwaltung und Polizei, politisch-strategische Ziele und richtungweisende Parameter vorzugeben und öffentliche Aufgaben und Leistungen zu definieren, wird allerdings tatsächlich ganz überwiegend von der Verwaltung bzw. deren Führung selbst ausgefüllt, denn nur sie verfügt über das dafür notwendige Herrschaftswissen (Pinkwart 2000, S. 50). Sie verfügt über mehr Informationen, bündelt mehr Sachverstand und Fachkompetenz und arbeitet, mit sehr viel mehr Personal, kontinuierlicher als das Parlament, die Fraktionen oder gar einzelne Abgeordnete (Wewer 1997, S. 454).

Bogumil setzt sich kritisch damit auseinander, ob es möglich ist, zwischen Politik und Verwaltungshandeln zu trennen und ob sich im politischen Prozess klare, messbare Zielsetzungen formulieren lassen. Auf Grund wissenschaftlicher Erkenntnisse wird beides eher verneint. Es fragt sich somit, ob das von klaren Zielvorgaben und Verantwortungsabgrenzungen ausgehende Modell den nötigen „Realitätsbezug“ vermissen lässt (1997b, S.33ff). In der Neuen Steuerungsbeziehung herrscht Konsens darin, dass für eine bessere Ressourcensteuerung organisatorisch abgrenzbare Einheiten im Sinne von Verantwortungszentren notwendig sind (principal-agency-Verhältnis). Dazu bedarf es Verfahren zur Integration und Koordination dezentraler Einheiten in einen übergeordneten Gesamtzusammenhang sowie das Einverständnis der Politik, sich nicht in die operative Steuerung respektive das Tagesgeschäft der Verwaltung einzumischen, sondern sich auf die Vorgabe strategischer Rahmendaten zu beschränken, nur dann kann eine dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung funktionieren. Die strikte Trennung von Politik (policy making) und öffentlicher Dienstleistung (service delivery) steht damit in einem engen Zusammenhang mit der Bildung von Verantwortungs- und Ergebniszentren (ebd.; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 86).

Mit der im Modell propagierten Trennungstheorie wäre die demokratietheoretische Annahme, die Abgrenzung in Legislative und Exekutive, verwirklicht.

Die Realität geht jedoch nicht von einer derart klaren Trennung aus. Um eine klare Verantwortungs- und Aufgabenabgrenzung zu verwirklichen, wäre ein Wandel im Politikverständnis notwendig, d.h. das Rollen- und Funktionsverhältnis der Politik und der operativen Handlungsebene müsste sich zur Schaffung eines wirksameren politischen Steuerungsansatzes ändern. Die angestrebte Verantwortungs-/Aufgabenteilung erscheint vielen als Sollbruchstelle der (Verwaltungs-) Modernisierung (Reichard 1997, S. 139; Bogumil 1997b, S. 33ff; Naschold/Bogumil 1997, S. 86, 209) und ist in Reinkultur weder wünschenswert noch mit realem Hintergrund versehen. In allen westlichen Industriegesellschaften haben wir heute, insbesondere durch den Wandel und das Wachstum der Staatsaufgaben, eine Aushöhlung der theoretisch gedachten Gewaltenteilung zu verzeichnen. Dadurch wurde die Macht von Regierungen und Verwaltungen erheblich gestärkt und die Einfluss- und Kontrollchancen der Parlamente tendenziell geschwächt (Oberreuter 1993, S. 196). Der theoretisch gedachte Dualismus, bei dem sich die Politik auf Ziel- und Programmsetzung zurückzieht und die Verwaltung autonom Programme vollzieht, ist unrealistisch. Diese Art der Gewaltenteilung kann in der Praxis nicht funktionieren, so Benz (1995, S. 125). In der Realität überlagern sich Politik- und Verwaltungsprozesse (Sadler 1999, S. 43). Das Modell kollidiert somit mit wichtigen Grundsätzen unseres hergebrachten Gewaltenteilungsverständnisses.

Nach zwanzig Jahren Neuer Steuerung in Deutschland ist tatsächlich zu beobachten, dass diese Trennung meist nicht funktioniert. Als Grundvoraussetzung wäre ein von gegenseitigem Vertrauen geprägtes Verhältnis von Politik und Verwaltung erforderlich, ein kooperativer Prozess, der schon bei der Programmformulierung beginnt, eine politische Neuorientierung und eine stärkere Zusammenführung und Verknüpfung politischer und administrativer Entscheidungsprozesse und keine einseitige Konzentration auf die Instrumente der Modernisierung (Wohlfahrt 1995, S. 97; vgl. Weller 2000, S. 111ff; vgl. Böhret/Konzendorf 1995, S. 39), wobei allerdings schwer denkbar ist, an Stelle des bisherigen Konfliktmodells einfach ein Harmoniemodell zu setzen (Pinkwart 2000, S. 50).

Aus den genannten Gründen müsste die Neue Steuerung von der Politik selbst aufgegriffen werden. Die politische Ebene müsste sich zumindest stärker in den Veränderungsprozess einbringen, denn eine Verwaltungsreform hat immer auch stets eine Politikreform zu sein. Vielfach wird damit argumentiert, dass der Machtverlust auf der einen Ebene durch einen Zuwachs auf der anderen Ebene, durch ein Berichtswesen, ein Kontraktmanagement, ein Controlling oder eine zielgerichtetere Information und ein höheres Maß an Transparenz ausgeglichen wird. Die gleichzeitige Stärkung und Schwächung der Politik provoziert deshalb die Frage, ob die politische Ebene für die Veränderungen überhaupt

offen ist, und die Einschränkung politischer Gestaltungs- und Profilierungsmöglichkeiten nicht als zu großer Einschnitt empfunden wird. Auf den ersten Blick erscheint eine ablehnende Haltung schlüssig (Wallerath 2001, S. 50ff).

Meist zeigt sich jedoch erst im Prozess, ob und inwieweit politische Entscheider tatsächlich bereit sind, sich in die neue Rolle als Rahmenzielsetzer und -kontrolleure einzupassen und von der bisher dominierenden wählermaximierenden Praxis – des Eingriffs ins Tagesgeschäft – abzulassen, weil damit unter Umständen eine weitere Politikerosion, also eine Machtverschiebung in Richtung Exekutive, einhergeht und vielfach ein Verlust an demokratischer Kontrolle, u.a. auch als Folge der größeren Selbstständigkeit von Verwaltungseinheiten, befürchtet wird (Reichard 1996/1997, S. 657; vgl. Naschold 1997, S. 10). Es ist nicht abzustreiten – je mehr die öffentliche Verwaltung keiner politischen Feinsteuerung und damit einem Eingriff ins Tagesgeschäft unterliegt, sondern im Rahmen von Zielvorgaben selbstständig handelt, verschärft sich die Gefahr eines Legitimationsverlustes (vgl. Mayntz 1997, S. 72f). Bei genauerem Hinsehen können die Antworten sehr wohl differenziert ausfallen. Steuerungspolitiker dürften für strukturelle Reformen eher offen sein. Diese kommen der Politicsorientierung in Querschnittsfunktionen entgegen und sind somit aus Steuerungsaspekten interessant, während primär policyorientierte Fachpolitiker wohl mehr an der Konstanz von Rahmenbedingungen innerhalb bestehender Strukturen interessiert sind (Wallerath 2001, S. 52).

Grundsätzlich stellt sich immer die Frage, worin für die Politiker der Gewinn einer Modernisierung besteht, welche auf den ersten Blick eher Probleme mit sich bringt. Ein rational kalkulierender Politiker dürfte deshalb zunächst kaum Interesse daran haben (vgl. Bandemer/Blanke/Hilbert u.a. 1995, S. 38). Die Neue Steuerung betrachtet die Politik in ihrem Verhältnis zur Verwaltung auch oft als zu monolithisch, häufig entwickeln sich jedoch sehr unterschiedliche Vorstellungen von wünschenswerten strukturellen Gegebenheiten insbesondere auch zwischen der Minderheit und der Mehrheit im Parlament. Die wesentlichen Parameter der Neuen Steuerung weisen dabei sehr heterogene Gewinnchancen für die Mehrheit bzw. Minderheit auf. Zumindest auf kommunaler Ebene erkennt Weller beachtliche Gewinne für die Minderheit, während die Mehrheit den Gewinn von Strategiefähigkeit mit Machteinbußen zu bezahlen hat (2000, S. 120ff).

Entscheidend ist auch, ob die politische Spitze und die Verwaltung ein Interesse daran haben, die Transparenz ihres Handelns gegenüber dem Parlament zu erhöhen und diese verstärkt in die Lage zu versetzen politische Leitlinien vorzugeben und auch die Transparenz über die Effektivität politischer Entscheidungen gegenüber dem Bürger zu erhöhen? Plakatativ gesagt, führt die Erhöhung der

Verwaltungstransparenz und Unterstützung der Politik eher zu einem Machtverlust der Verwaltung. Die Transparenzsteigerung könnte die Gefahr mit sich bringen, dass deutlich wird, um wie viel das gesetzte Ziel unerreicht blieb. Die Parteien müssten Abschied nehmen von Versprechungen und die Opposition von dem bekannten Ritual, dass Fehlschläge immer als Fehler des politischen Gegners zu interpretieren sind. Bedeutsamer noch, als die Gesamtinteressen auf Seiten der Politik und Verwaltung, sind die einzelnen Interessen und Strategien von Individuen, Gruppen und Fraktionen, also das mikropolitische Handeln. Verwaltungserneuerung ist vorwiegend geprägt durch Einflussssicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Strukturen, denn die Akteure interessieren sich mehr für die Folgen der Neuerungen auf ihre Machtposition. Vor allem der Drang zur Sicherung und Ausdehnung der Machtposition bestimmt die Akteursstrategien (Bogumil 1997b, S. 38f).

Die Schwächen der bisherigen Haushaltswirtschaft können durch die Neue Steuerung nicht beseitigt werden, die Fremdbestimmung der Ausgaben und Einnahmen und deren Prognoseunsicherheit sind weiterhin existent. Auch das Eigeninteresse der Akteure wird sich nicht minimieren, welches einerseits das konkurrierende Expansionsstreben der Akteure in Parlament und Verwaltung fördert und andererseits den antagonistischen Gegensatz zwischen Parlament (Steuerungsabsicht) und Verwaltung (Autonomiewunsch) begründet und letztlich zu parteipolitischen Aufladungen und Blockaden beiträgt. Mäding bemerkt ergänzend, dass die neuen Konzepte eine strategische Steuerung durch das Parlament nicht garantieren und die Möglichkeit zum Detaileingriff auch nicht gemindert wird (1997, S. 101ff).

Wallerath fragt sich schließlich, ob die Reformentwürfe, und damit die Auswechslung legal-bürokratischer Steuerung respektive einer primär juristisch-politischen Entscheidungsrationalität durch eine ökonomische Steuerung, gar in einer „Rationalitätenfalle“ gefangen sind. Die Reformen gehen stärker vom Design eines Dienstleistungsbetriebs aus, die Organisation soll wirtschaftliches mit kundenorientiertem Denken verbinden. Konsequenterweise gedacht, hat die Diskussion nicht nur einen Paradigmenwechsel für die Verwaltungen zum Gegenstand (2001, S. 41ff), sondern der von der Bürokratie zur Neuen Steuerung zu vollziehende Strukturwandel unterliegt einem Wandel von Staatlichkeit, denn die Verwaltungsmodernisierung betrifft nicht nur den Organisationsaufbau und die Verfahren in den Behörden, sondern die institutionelle Ordnung des modernen Staates insgesamt. Das NPM lässt sich mit den Strukturprinzipien dieses Staates nicht ohne Weiteres vereinbaren, so Benz (2001, S. 275).

2.2.4 Politiknetzwerke und Politikverflechtung

Der kooperative Staat verwirklicht sich in beträchtlichem Maße in informellen Kontaktstrukturen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Diese Konstellationen werden als *Politiknetzwerke*²¹ bezeichnet (ders. 1997, S. 103f). Das politisch-administrative System ist in der modernen differenzierten Gesellschaft nur noch ein Funktionssystem, es steht in wechselseitiger Abhängigkeit zu anderen Funktionssystemen, dominiert sie aber nicht mehr (Mayntz 1997, S. 69).

Im rechtsstaatlichen Modell beginnt die idealtypische Politikentwicklung im Parlament, das sich selbst und den Regierungskomplex kontrolliert. Parteien werden meist nur als Wahlvereine gesehen, Verbände/Gewerkschaften werden von den meisten Verfassungen überhaupt nicht erwähnt. Von diesem Modellideal weichen die realen Einfluss- und Partizipationsstrukturen im Policy-Prozess in der Regel deutlich ab. Dies hat strukturelle Gründe. Organisierte Interessen haben nicht nur auf die Problemartikulation und -formulierung, sondern auch auf die Zieldefinition, Programmentwicklung und -umsetzung Einfluss. Der parlamentarische und administrative Komplex verfügt alleine nicht über die nötigen Ressourcen und er wäre realiter überlastet, wenn sich nicht weitere gesellschaftliche Akteure über informelle Kommunikations- und Kooperationsnetzwerke kurzschließen und an der Mobilisierung von Policyressourcen, der Koordination politischer Handlungen und der Politikproduktion beteiligen würden. Solche Netzwerke sind als Reaktion auf die wachsende Zuständigkeit staatlicher Politik und auf die zunehmende Interdependenz sowie fortschreitende Akkumulation und Konzentration gesellschaftlicher Ressourcen bei korporativen Akteuren anzusehen. Weil staatliche Ressourcen und Organisationskapazitäten mit den Wirkungen sozialer Differenzierung nicht Schritt halten und staatliche Akteure zunehmend unfähig werden, das notwendige Ressourcenpotenzial für die Politikproduktion selbst zu garantieren, ist der traditionelle Parlaments- und Regierungskomplex in zunehmendem Maße abhängig von der Kooperation und kollektiven Ressourcenmobilisierung anderer Akteure (vgl. dies. 1980, S. 238; Schneider 1998, S. 94f, 146; Scharpf 1992).

²¹ Politiknetzwerke lassen sich charakterisieren als relativ dauerhafte, nicht formal organisierte, nicht hierarchische, durch wechselseitige Abhängigkeiten und gemeinsame Verhaltenserwartungen bzw. -orientierungen stabilisierte Kommunikationsbeziehungen zwischen Angehörigen von Organisationen, die in politische Prozesse involviert sind. Verhandlungs-, Tausch- bzw. Kooperationsverhältnisse geschehen unabhängig von Vorgaben der formalen Institution, finden sich praktisch in allen Politikfeldern und sind in allen Phasen relevant. Beteiligt sind leitende Personen staatlicher Institutionen oder organisierter Interessenverbände, aber auch Mitglieder der Arbeitseinheiten. Netzwerkstrukturen zeichnen sich durch Exklusivität und Intransparenz aus (Benz 1997, S. 104ff).

Diese Akteure verfolgen verschiedene Interessen, und ihre Interessenlagen reichen vom institutionellen Eigeninteresse bis hin zu persönlichen Motiven und sind für die Frage, ob eine Einigung jenseits des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich ist, besonders wichtig. Eine Lösung kann in solchen Situationen immer nur ein von Kompromiss getragenes Tauschgeschäft sein. Radikale Lösungsmuster werden hierbei eher unwahrscheinlich (vgl. Kersting/Lange/McGovern 2000, S. 147). Die in den Netzwerken von Ressourcenabhängigkeit entstehenden Tauschverhältnisse und Beziehungen zwischen den Akteuren sind dabei vielfach asymmetrischer Natur, in denen der unterlegene Partner – in relationaler Verfolgung seiner eigenen Ziele – umso mehr die Interessen jener Akteure berücksichtigen muss, von denen er abhängig ist. Diese Abhängigkeitsmuster können eine Grundlage für Macht und Einfluss darstellen. Wie erwähnt wurde, gründen Machtaspekte in Beziehungsmustern zwischen Akteuren (Schneider 1998, S. 115).

Aus einer politisch-praktischen wie auch politikfeldorientierten Forschungsperspektive verlieren somit die formal vorgegebenen Prozesse und Verfahren politischer Entscheidungsfindung zunehmend an Bedeutung. Vor allem ist damit auch die Abkehr von der Vorstellung verbunden, dass es eine zentrale politische Bühne und einen einheitlichen politischen Prozess gibt, sondern dass unterhalb der offiziellen, formalen Ebene ein verflochtenes, informelles Netzwerk existiert, welches die Entscheidungs- und Implementationsprozesse maßgeblich beeinflusst (Schubert 1989, S. 85). Die Existenz mächtiger Akteure ist ein Indiz für mögliche Widerstände im Modernisierungsprozess. Die Netzwerke sind jedoch auch ein Beziehungsgeflecht, in dem Probleme einer kooperativen Bearbeitung zugeführt werden. Sie stellen eine Modernisierung demnach vor Möglichkeiten aber auch vor Probleme. Ob ein kooperatives Miteinander im konkreten Fall gelingt oder nicht, wird im empirischen Teil zu analysieren sein.

Die Einführung der NSI ist ein in sich abgeschlossenes auf die Landesverwaltung BW bezogenes Projekt. Der Aspekt der *Politikverflechtung*²² spielt insofern eine marginalere Rolle. Für den Bereich der Polizei greift nach Art. 70 GG die Gesetzgebungskompetenz der Länder, was per se einen höheren Unabhängigkeitsgrad verleiht. Der Verflechtungsaspekt ist aus nachstehenden Gründen allerdings nicht außer Acht zu lassen:

²² Der Begriff der Politikverflechtung steht in der Politikwissenschaft für alle Kompetenzverschränkungen, die die staatsrechtlich autonomen Entscheidungsträger des Bundes/der Länder zwingt, bei der Aufgabenerfüllung zusammenzuwirken. Dies gilt für die Politikvorbereitung und den Politikvollzug und stellt ein wesentliches Merkmal des kooperativen Föderalismus dar. Neben dieser vertikalen Form gibt es auch die horizontale Verflechtung zwischen dezentralen Gebietskörperschaften (Benz 1996/1997, S. 165ff).

Abgesehen von der Länderhoheit existieren umfangreiche Kooperations- und Koordinationsformen der polizeilichen Zusammenarbeit im föderativen Staat der Bundesrepublik Deutschland, welche gegenseitige Interdependenzen präjudizieren und die Interessenlagen bei der Modernisierung auf Landesebene zumindest tangieren dürften. Hierbei ist insbesondere die Innenministerkonferenz zu nennen, das höchste politische Koordinierungs- und Entscheidungsgremium hinsichtlich aller polizeilichen Belange. Dort werden beispielsweise die rechtlichen Regelungen für das Personal im öffentlichen Dienst in Zusammenarbeit der Innenministerien vorgeklärt (vgl. Schreiber 1996, S. 137ff; vgl. Benz 1996/1997, S. 175). Auch ist auf die Begrenzung der Dispositionsspielräume der Länder durch die Gesetzgebung im Bundesstaat hinzuweisen (vgl. Frey 1994, S. 23ff; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 104f).

Schließlich ist fraglich, ob die Verflechtung zwischen den einzelnen Ebenen der Polizei ähnliche Folgen hat, wie die der oben definierten Politikverflechtung?²³ U.a. Lehner hat darauf aufmerksam gemacht, dass die Verflechtung von Aufgaben, insbesondere über mehrere Hierarchiestufen hinweg, und die Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, sowohl in der horizontalen (z.B. zwischen Ministerien) als auch in der vertikalen Verwaltungsstruktur (also zwischen Ministerien, Mittelbehörden und nachgeordneten Behörden), zu einer doppelt organisierten Unverantwortlichkeit führt. Eine Verwaltungsreform wurde schon oftmals dadurch verhindert, weil Behörden ihre Hauptanstrengungen vor allem auf die Sicherung ihres Bestandes und nicht auf mehr Effizienz, Effektivität und Qualität gerichtet haben. Sinnvoller ist es daher, zunächst die Aufgaben- und Verantwortungsbereiche neu zu regeln und zu entflechten (2002, S. 4f). Dies stellt jedoch den schwersten zu vollziehenden Teilschritt einer Modernisierung dar und berührt intensiv die Akteursinteressen (Kodolitsch 1996, S. 169).

2.2.5 Übertragung privatwirtschaftlicher Modelle auf den öffentlichen Sektor

Eine unkritische, vorbehaltlose und flächendeckende Übertragung privatwirtschaftlicher Marktmodelle, ohne Berücksichtigung der Besonderheiten des politischen Prozesses, führt in der Regel zu Kosten- und Qualitätsproblemen beim Produkt und den Arbeitsbedingungen in der Dienstleistungsproduktion²⁴ (Na-

²³ Zu Verflechtungsfolgen (Benz 1996/1997, S. 180f): Lange Verhandlungen, Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner, wenig innovationsfähige Politik, Reformresistenz, ineffektive/ineffiziente Aufgabenerfüllung etc.

²⁴ Zu Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit privatwirtschaftlicher Modelle siehe Naschold/Bogumil (1997, S. 92f). König verweist auf die Unterschiede von privatem/öffentlichem

schold 1995, S. 88). Durch die betriebswirtschaftliche Brille werden die Eigentümlichkeiten des politisch-administrativen Systems mitunter nur verschwommen wahrgenommen und oftmals bleibt die Verträglichkeit wettbewerblicher Elemente mit den Systemrationalitäten des öffentlichen Sektors bzw. die vom privaten Sektor vielfach abweichende Struktur- und Funktionsäquivalenz unterbelichtet. Politik und die Politisierung der öffentlichen Verwaltung sind jedoch die entscheidenden Faktoren, die den öffentlichen vom privaten Bereich unterscheiden (Bogumil 2000, S. 132f; vgl. Bandemer 1995, S. 218ff; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 90; vgl. Wallerath 2001, S. 57).

Konstitutive Elemente der bestehenden gesellschaftlichen Ordnung, wie politische Steuerungsprobleme, Klientelismus, Wahlen und Wiederwahlinteressen, Verbandswettbewerb, Parteienkonkurrenz, Mehrheits-/Regierungswechsel und mikropolitische Machtstrategien/-prozesse, werden im Rahmen eines Zweck-Mittel-Denkens nicht erschöpfend erfasst, von der Theorie der Neuen Steuerung vernachlässigt und eher als Hindernis eines effektiven Managementhandelns angesehen. Ein Problem liegt in der Ambivalenz und Multidimensionalität politischer Zielsetzung, was einer klaren Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs entgegensteht. Die Aufgaben- und Problemstellungen sind im öffentlichen Sektor komplexer und die Handlungsfreiheiten in der Regel eingeschränkter als in Unternehmen. Die Privatwirtschaft arbeitet nur deshalb zielkonsistent, weil sie eine klare Zieldefinition vorweisen kann („Gewinnmaximierung“) und sie zudem viele Bestands-, Legitimations- und Funktionsprobleme auf das politische System externalisiert hat. Würde dieses nicht die Folgeprobleme verarbeiten, könnte das Wirtschaftssystem auch nicht mit seinen hochspezialisierten Steuerungskategorien arbeiten. Im politischen Prozess ist die Herstellung einer klaren Managementsteuerung nach Zielvorgaben und Outputs kaum möglich, da komplexe Referenzsysteme zu berücksichtigen sind, so dass eine Zielklarheit nicht nur selten möglich wird, sondern sogar dysfunktional wäre. Zielklarheit und -konsistenz mit durchstrukturierten Ziel-Mittel-Hierarchien können demnach nur in einfach strukturierten Systemen ausgebildet werden. Alle bisherigen empirischen Untersuchungen zeigen, dass weder politische Zielsetzungen noch die Instrumente, mit denen sie erreicht

Bereich (2001, S. 619): Er betont u.a. die unterschiedlichen Umwelten (Markt/Eigentumsrechte vs. Demokratie/Recht), die Einflüsse durch rechtliche Normen, die Bindung an Gesetz/Recht, die hohe Komplexität, Unbestimmtheit, Intangibilität und den konfligierenden Charakter öffentlicher Zielstrukturen, die geringe Zielbindungsautonomie, die unscharfen Effizienzkriterien, die starren Organisations-, Entscheidungs-, Gratifikations- und Personalstrukturen, die Leistungsverpflichtung gegenüber dem Bürger, die Gemeinwohlorientierung des öffentlichen Sektors, Gebote der Gleichbehandlung, des Ausgleichs, der Vermittlung etc. Letztlich wird darauf verwiesen, dass es dem öffentlichen Management an einer klaren bottom line fehle, somit am Gewinnstreben, der Behauptung am Markt und dem Überleben in der Geldwirtschaft.

werden sollten, klar und eindeutig, sondern vielmehr vage, widersprüchlich, zweideutig und instabil zu charakterisieren sind, so Bogumil. Er erinnert an die Aussage Lindbloms (1975), dass eine rationale Planung im Sinne einer Zweck-Mittel-Abwägung weder möglich noch sinnvoll sei, und eine inkrementale Politik, eine Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte des „Sich-Durchwurstelns“, für das demokratische System eine sinnvolle Alternative ist (1997b, S. 37). Politische Entscheidungsfindung ist ein Prozess der permanenten und partiellen Anpassung an veränderte Problemlagen und Interessen. Teilweise haben gerade unpräzise Vorgaben ihren Sinn, weil sie den Akteuren Handlungsspielräume und eine größere Flexibilität eröffnen. Weiterhin gestalten sich Zielsetzungen nicht unabhängig von Umweltbedingungen. Ändern sich diese, dann ändern sich auch die Ziele. Das Kontraktmanagement baut dagegen auf eine Verlässlichkeit auf, die im politischen Prozess so nicht gegeben ist und zu Inflexibilität führen würde (Naschold/Bogumil 1997, S. 90f; Bogumil 1997b, S. 36ff; vgl. Belzer/Brandel 1995, S. 167f; vgl. Pinkwart 2000, S. 49; vgl. Weller 2000, S. 115).

Entscheidend ist nicht einseitig von producer-customer-relationships oder dogmatischen Rezeptionen auszugehen und das Unternehmensmodell in realitätsfremder Weise zu idealisieren, sondern ein den Besonderheiten des öffentlichen Sektors Rechnung tragendes Konzept zu wählen und sicherzustellen, dass ein Vorgehen ermöglicht wird, welches adaptiv und selbstoptimierend ist und jederzeitige Kurskorrekturen zulässt, demnach ein „*evolutionäres*“ Vorgehen zu favorisieren (Klages 1998, S. 17). Dies impliziert jedoch die Einsicht, dass eine nicht grundlos entstandene politische Rationalität, die trotz ihrer Mängel funktional ist und den Herausforderungen ihrer Umwelt entspricht, nicht einfach durch eine ökonomische Rationalität ersetzt werden kann. Die vorgenannten konstitutiven Elemente der gesellschaftlichen Ordnung gehören zu einer „verunreinigten“ politischen Wirklichkeit (Bogumil 1997b, S. 39), aber sie stellen zugleich auch wesentliche Prämissen des politisch-administrativen Systems dar. Diese Logik lässt sich nicht voluntaristisch aufheben. Politische und administrative Akteure treffen ihre Entscheidungen in Abhängigkeit von Präferenzen und Entscheidungen anderer Akteure und werden durch die Bindungskräfte institutioneller und organisatorischer Kontexte begrenzt. So ist die Annahme einer vollständigen Rationalität bei Entscheidungsprozessen eher die Ausnahme als die Regel. Eine Modernisierung mit privatwirtschaftlichen Modellen erfordert deshalb, dass die administrativen und politischen Eigenheiten stärker gewichtet werden. Das im Zentrum des Verwaltungs- und Polizeihandelns stehende öffentliche Interesse ist mit der Preisbildung des freien Marktes nur schwer zu verknüpfen. Weiterhin

muss gewährleistet sein, dass eine Ausdifferenzierung nach Verwaltungsbereichen, bei welchen die Neue Steuerung anwendbar ist, zu erfolgen hat. Ein evolutionäres Vorgehen erfordert auch eine stärkere Einbeziehung der Politik und anderer Akteure sowie die Distanzierung von einer rigiden Top-down-Strategie, wodurch letztlich nur Widerstände entfacht werden (vgl. ebd., S. 39ff).

2.2.6 Begleitende Erfolgsdeterminanten und Restriktionen

Es ist selbstverständlich, dass eine Neue Steuerung nur funktionieren kann, wenn umfassende Gesamtzusammenhänge berücksichtigt werden. Für den Erfolg kommt es somit nicht nur auf die Ausgestaltung einzelner Bedingungen an. Vergleichbare Aufmerksamkeit ist den Fragen der Ausgewogenheit, des wechselseitigen Wirkungszusammenhangs sowie der Umfeldadäquanz der Erfolgsfaktoren zu schenken. Die einzelnen Konditionen sind somit nicht losgelöst voneinander zu betrachten, sondern miteinander zu verknüpfen. Ihre jeweilige Ausgestaltung bleibt nicht ohne Rückwirkung auf die anderen Faktoren (Pinkwart 2000, S. 56).

Es besteht demnach immer auch eine Notwendigkeit einhergehende Rechtsvorschriften, wie beispielsweise das Besoldungsrecht, das Beamtenrecht oder das Haushaltsrecht zu flexibilisieren und zu harmonisieren. Es ist ebenso von erheblicher Bedeutung, die Neue Steuerung mit adäquaten Personal- und Organisationsentwicklungskonzepten zu verbinden, die Partizipation der Mitarbeiter zu berücksichtigen, angemessene und wirkungsvolle Qualifizierungsmodelle zu erarbeiten und ein notwendiges Akzeptanzmanagement aufzubauen, schon allein vor dem Hintergrund, weil es bei der Polizei in den vergangenen Jahren umfassende Veränderungen und Neuerungen gegeben hat und es nicht unkritisch erscheint, der Belegschaft weitere Neuerungen aufzubürden. Die Neue Steuerung ist demnach in ein umfassendes Quality-Management-Konzept einzubetten.²⁵

In BW (und der Polizei) ist bereits einiges institutionalisiert (vgl. IM BW 1999a). Entscheidend ist jedoch, dass die diversen Konzepte in der Praxis funktionieren, akzeptiert und mit der Neuen Steuerung entsprechend verknüpft werden.

²⁵ QM-Konzept: Organisations-/Personalentwicklungskonzepte, Qualitätszirkel, Kunden-, Mitarbeiterbefragungen, Kooperationsmanagement, Mitarbeitergespräche, aktives Beschwerdemanagement, Vorschlagswesen, Leitbildentwicklung, Benchmarking etc. (vgl. Reichard 1994, S. 64ff; vgl. Bogumil 1997a, S. 24f; vgl. AWV 1998; vgl. Kersting/Lange/Mc-Govern 2000 S. 142; vgl. Broekmate/Dahrendorf/Dunker 2001).

3 Überblick über das NSI-Projekt der Landesverwaltung BW unter besonderer Berücksichtigung der Polizeiverwaltung

3.1 Entstehungszusammenhänge

3.1.1 Initiierung, Genese und politisch-rechtliche Rahmendaten

Auch in BW haben Verwaltungsreformen eine lange Tradition. Die Forderung nach einer effizient und effektiv arbeitenden Verwaltung erscheint immer wieder auf der Agenda. In der 10. Legislaturperiode (1988 - 1992) kommt im Reformvorhaben „Verwaltung 2000“ das Ziel des Dienstleistungsgedankens in der Verwaltung zum Ausdruck und diese nach Gesichtspunkten organisieren zu wollen, die sich in der Wirtschaft bewährt haben (IM BW 1990a; dies. 1990b; vgl. Bürsch 1996, S. 14f). Die Überführung des Projekts „Verwaltung 2000“ in die Arbeit der „Regierungskommission Verwaltungsreform“²⁶ hängt mit der Bildung der Großen Koalition im Jahre 1992 zusammen (Miller 1998, S. 585). Vor dem Hintergrund der Anfang der 1990er Jahre überall beginnenden kommunalen Modernisierungsbemühungen, vorwiegend inspiriert durch das von der KGSt in Anlehnung an ausländische Reformmodelle entwickelte NSM, und insbesondere auch durch den wachsenden Druck leerer Kassen, werden auch in BW die Überlegungen zu einer Neuen Steuerung konkreter. Es wurde propagiert, dass auf betriebswirtschaftliche Instrumente nicht verzichtet werden kann (vgl. T-Systems, 31.10.2001).

In den Jahren 1991/1992 wurde unter wissenschaftlicher Begleitung in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe von IM/FM der Grundstein für das NSI-Projekt gelegt. Die Ablösung der Kameralistik wird seither stärker thematisiert (Exp.-Gspr.; vgl. IM BW 1999c, S. 122). Im Jahre 1993 stellte die „Regierungskommission Verwaltungsreform“ ein Leitbild für die Reformen vor, welches das neue Selbstverständnis nach innen und außen artikuliert (StM BW 1993, S. 1ff).

²⁶ Mitglieder: Vorsitz Innenminister, Amtschefs FM/WM, RH-Präsident, ein Abteilungsleiter StM, ein Regierungspräsident und die Präsidenten der kommunalen Landesverbände; Geschäftsstelle: IM/StaV (IM BW 1999c, S. 11, 26).

Darin kommt einmal mehr die ökonomische Grundausrichtung als Denk- und Handlungsansatz zum Ausdruck. Es wird eine Idealvorstellung beschrieben, die die Richtung vorgibt und nach der das Land seine Entwicklung zu einer modernen leistungsfähigen Verwaltung vorantreiben soll (vgl. auch AWV 1998, S. 69ff). Die *wesentlichen Stationen* bis zum Projektstart am 17.01.2000 gestalten sich wie folgt.²⁷

- Die „Regierungskommission Verwaltungsreform“ beschließt 1993 die Elemente „dezentrale Budgetierung, KLR und Controlling“ zu pilotieren und zu prüfen. Sie erteilt dem FM den Auftrag das Haushaltsrecht zu flexibilisieren und betriebswirtschaftliche Instrumente einzuführen.
- Seit 1995 laufen bei 12 Pilotämtern aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen Pilotprojekte. Unter den „Piloten“ befinden sich auch die Polizeidienststellen AkadPol, LPD Freiburg, PD Konstanz, PD Villingen-Schwenningen.
- Im Oktober 1997 beschließt der Ministerrat in Zusammenhang mit dem Entwurf des StHPI. 1998/1999 in allen geeigneten Bereichen die dezentrale Budgetierung, die KLR und ein Controlling einzuführen.
- Anfang 1998 werden die vier Pilotdienststellen der Polizei durch das LKA ergänzt, welches die Pilotierung ebenfalls mit allen drei Elementen durchführt.
- Seit 1998 findet zwischen LPP und den nachgeordneten Dienststellen ein jährlicher Zielvereinbarungsprozess statt.
- Der Landtag beschließt am 04.02.1998 ab dem Haushaltsjahr 1999 bei der Polizei flächendeckend die dezentrale Budgetierung einzuführen (zunächst ohne KLR).
- Der Ministerrat nimmt im Juli 1998 die Grundkonzeption zur NSI-Einführung zur Kenntnis. Das Land soll ab 2003 in allen geeigneten Bereichen über moderne Steuerungsinstrumente verfügen. Das FM wird beauftragt, einen EU-weiten Teilnahmewettbewerb durchzuführen und schreibt hierzu verschiedene Leistungen aus.
- Im Herbst 1998 werden die Instrumente dezentrale Finanzverantwortung (= dezentrale Budgetierung) und KLR in die LHO (§§ 7, 7a) aufgenommen. Die zwei Instrumente bilden ein Junktim. Der HPRPol stimmt dem Konzept „dezentrale Budgetierung bei der Polizei“ zu.
- Ab 1999 wird bei der gesamten Polizei des Landes die dezentrale Budgetierung pilotiert.

²⁷ Die Stationen ergeben sich aus: FM BW 5/1998; dies., 28.01.2000; IM BW 1999c, S. 123; StM BW 1995, S. 81f; dies., 22.11.1999; Lt.-Drs. 12/4678.

- Auf Basis der bisherigen Verhandlungen mit den externen Anbietern und der gewonnenen Erkenntnisse haben RH, IM und FM im Mai 1999 ein Referenzmodell erarbeitet, welches als einheitliches Gerüst für die Konzeption und Umsetzung der NSI gilt. Die Bedürfnisse der Pilotdienststellen und die vorhandenen Ergebnisse sind in diesem Modell abgebildet.
- Die Verhandlungen sollten ursprünglich im Sommer 1999 abgeschlossen sein; das Kabinett hätte einem Generalanbieter den Zuschlag erteilt und den politischen Startschuss gegeben. Auf Grund der Verhandlungsverzögerungen verschob sich die Kabinettsentscheidung zur Einführung der NSI und für den Generalanbieterzuschlag.
- 22.11.1999: Der Ministerrat, die Regierungsfractionen und der Finanzausschuss des Landtags nehmen die in Form des Referenzmodells entwickelte Grundkonzeption zur NSI-Einführung zustimmend zur Kenntnis bzw. stimmen den Verhandlungen mit dem Generalanbieter zu. Das FM wird beauftragt den Vertrag abzuschließen. Die Regierung hat somit über die Gesamtkonzeption einschließlich der Finanzierung beschlossen.
- 17.01.2000: Projektstart - daran schließt sich die Konzeptionsphase und ab Mai 2001 die Umsetzungsphase an.

3.1.2 Ausgangslage, Zielsetzung und Stellung der NSI innerhalb der Verwaltungsmodernisierung

Das NSI-Modell zielte in die Richtung der anderen neuen Steuerungskonzeptionen in Deutschland. Die Reformdiskussion konzentrierte sich im Kern, wie auf Bundesebene, in anderen Bundesländern oder wie seit Beginn der neunziger Jahre beim Neuen Steuerungsmodell (NSM) im kommunalen Bereich, auf eine Ökonomisierung und Managerialisierung von Staat und Verwaltung (König 1997b). Die Vorstellungen von einem effizienten und effektiven Staat markierten die Orientierungspunkte. Das Modell lässt sich somit, wie die meisten Reformansätze, in die internationale Modernisierungsbewegung des vergleichbaren New Public Management (NPM) einfügen (vgl. Ferlie/Ashburner/Fitzgerald u.a. 1996; vgl. Benz/Goetz 1996; vgl. Damkowski/Precht 1998, S. 16; vgl. T-Systems, 31.10.2001).²⁸

²⁸ Zum „NPM“ vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 84ff; vgl. König 1997a, S. 62; vgl. Benz 2001, S. 273f; Benz benutzt nicht den Begriff des „NSM“, sondern den international üblichen und „präziseren“ engl. Ausdruck des „NPM“ (ebd., S. 272). Zur traditionell-bürokratischen Steuerung und/oder Neuen Steuerungsphilosophie vgl. Budäus 1994; vgl. Bogumil 1997a, S. 24ff; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 82ff; vgl. Benz 2001, S. 275; vgl. T-Systems, 31.10.2001.

Moderne Verwaltungsstrukturen gehören zu einem bedeutenden (Wirtschafts-) Standortfaktor. Die NSI verfolgten das Ziel, die Dienstleistungen des Landes besser und kostengünstiger zu erbringen. Es sollte um einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung im Sinne einer Effizienzsteigerung gehen, aber auch um fundierte Informationen für die Verwaltung und die Polizei, wie sie mit vorhandenen Ressourcen ihre Leistung quantitativ und qualitativ verbessern und demnach ihre Effektivität steigern kann, so die Darstellung der Regierung. Nicht der schlanke Staat ist das Leitbild, sondern auch der wirtschaftlich optimal handelnde, anpassungsfähige Staat. Die NSI wurden von der Landesregierung als ein Kulturprojekt vertreten, mit dem eine Verwaltung aufgebaut werden sollte, die auf betriebswirtschaftlichem Denken fußt, ohne dabei spezifische (polizeiliche) Besonderheiten vernachlässigen zu wollen, die Leistungen und Kosten transparent macht, hieraus Ziele und messbare Planungen ableitet, deren Umsetzung misst, bewertet und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen zieht. Auf betriebswirtschaftlicher Grundlage sollte ein Steuerungskreislauf aus Ziele setzen, messen und (nach-) steuern installiert werden. Die Vorgabe war, die NSI hierbei flächendeckend, systematisch und permanent zu praktizieren (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999).

Um im internationalen Wettbewerb besser bestehen zu können, sollte die Staatsquote zurückgefahren und die Verschuldung gesenkt werden. Rückführung der Staatsquote, Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns, Aufdecken von Rationalisierungsreserven und das Gewinnen politischer Spielräume umreißen die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Reform. Dabei ist unübersehbar, dass die Finanzkrisen des öffentlichen Sektors die Diskussion um die NSI nährten. Sparen stellt für sich betrachtet zwar kein Reformziel dar, bildet aber überall das wohl nachhaltigste Motiv, Reform überhaupt zu betreiben. Die Hauptanliegen waren darauf gerichtet den Landeshaushalt, vorwiegend durch Personalabbau, zu konsolidieren, verbunden mit der begleitenden Hoffnung, die Verwaltung auch leistungsfähiger machen zu können. Nachdem die Personalausgaben nach wie vor den größten Kostenblock des Landeshaushalts ausmachen, liegt es nahe, Ziele und Themen der Verwaltungsreform so zu formulieren, dass die Personalkosten begrenzt oder sogar zurückgeführt werden können. Es darf jedoch bemerkt werden, dass pauschales Sparen in Form von (Personal-) Kostensenkungsprogrammen als Produktivitätsstrategie äußerst kritisch zu betrachten ist, da dies in der Regel zu Leistungsabbau und nicht zu einer Effizienzsteigerung in Verwaltungsprozessen führt (vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 42ff; vgl. Konzendorf 1998, S. 7; vgl. IM BW 1999c, S. 12, 26f; vgl. BMI 2000, S. 7).

Seit 1993 gab es in BW umfassende Stellenabbauprogramme²⁹ zur Konsolidierung des Landeshaushalts (IM BW 1999c, S. 28f; vgl. Bürsch 1996, S. 15). Von diesen Sparprogrammen war u.a. die Polizei ausgenommen. Bei ihr wurden im Vergleich zu anderen Bereichen sogar Neustellen geschaffen. Im Zuge der NSI-Einführung sollten in der Landesverwaltung weitere 3.500 Stellen abgebaut werden, hiervon war die Polizei nicht mehr ausgenommen (vgl. Lt.-Drs. 13/1167). Es ist offensichtlich, dass durch die NSI versucht wurde den Stellenabbau begründbar zu machen, um dadurch letztlich den Haushalt konsolidieren und das damals propagierte politische Ziel erreichen zu können – eine „Nullverschuldung im Jahre 2006“. Diese Nullverschuldung ist auch aktuell keineswegs annähernd erreicht.

Die Reformen der Landesverwaltung konzentrierten sich im Untersuchungszeitraum und zuvor auf verschiedene Schwerpunkte.³⁰ Mit den NSI wurde die Verwaltungsreform durch ein „Mammutprogramm“ fortgesetzt (IM BW 1999c, S. 33ff; vgl. BMI 2000, S. 7ff; vgl. Lt.-Drs. 12/4678; vgl. FM BW 11/1999; vgl. CDU/FDP, Koalitionsvereinbarung 13. Legislaturperiode). Auch bei der Polizei gab es umfassende Neuerungen.³¹ Die Modernisierungsprogramme des Landes und der Polizei, unabhängig ob sie nur vom theoretischen Anspruch her existierten oder auch „gelebt und akzeptiert“ wurden, müssen allerdings jeweils für sich betrachtet werden. Sie tangierten zwar inhaltlich das NSI-Projekt, waren mit diesem jedoch nicht systematisch verknüpft. Weiterhin beanspruchte die Polizei eine Schrittmacherrolle bei der NSI-Einführung, denn kein Verwaltungsbereich verfügte zu diesem Zeitpunkt über ein umfangreicheres Erfahrungswissen mit der Neuen Steuerung. Sie war am stärksten in den Pilotversuchen vertreten und hatte die dezentrale Budgetierung als Pilotversuch bereits landesweit eingeführt (Exp.Gspr.; IM BW 5/1999, S. 24f; dies., 07.03.2000). Dem Anspruch konnte sie jedoch nur in Teilen gerecht werden. Manche Stimmen behaupten auch, dass sie sich eher zum „Bremsen“ der Reform entwickelt hat (Exp.Gspr.).

²⁹ „3.040er-Programm“ (bis 1996); „4.000er-Programm“ (1997 - 2002); „2.320er-Programm“.

³⁰ Reformen des Landes: Neuordnung Behördenstruktur, Deregulierungsmaßnahmen, Personal-/Qualitätsmanagement, Reformen im IuK-Technikbereich, Verfahrensbeschleunigung, Aufgabenkritik, Privatisierung.

³¹ Polizeireformen: Technikzukunftsprogramm, Reorganisation, Definition von Organisationszielen auf allen drei Verwaltungsebenen, Einrichtung von Qualitätszirkeln bei den Dienststellen, Mitarbeitergespräch, Leitbildprozess etc.

3.1.3 Instrumente

Die NSI setzten sich aus den folgenden Komponenten zusammen (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999; IM BW 5/1999; Exp.Gspr.):

Haushaltsmanagementsystem (HMS)

Das HMS ging über den Bereich der Polizei hinaus. Damit konnte die Betriebswirtschaft mit der Kameralistik verknüpft werden, welche nicht abgelöst, sondern modifiziert wurde. Durch das Element sollten alle Geschäftsprozesse durchgängig und einheitlich abgebildet werden. Die einzelnen Ressorts sollten mit dem automatisierten Haushaltsvollzugsverfahren einen tagesscharfen Überblick über die aus jedem Haushaltstitel abgeflossenen Mittel, die gebunden Mittel und die Einnahmen erhalten. Ziel war es, steuernde Entscheidungen durch die Darstellung detaillierter und aktueller Finanzdaten und -informationen zur Haushaltslage vor Ort als Grundlage von Personal- und Sachausgaben für die KLR zu ermöglichen. Das Instrument sollte weiterhin zur Planung, Aufstellung und Bewirtschaftung des Haushalts fungieren. Die Daten sollten in aggregierter Form für den Finanzminister bereitstehen, soweit sie zur Gesamtsteuerung erforderlich sind.

Dezentrale Budgetierung

Den Behörden wurde beim Vollzug der Betriebshaushalte mehr Eigenverantwortung und Flexibilität eingeräumt, um Effizienzreserven mobilisieren zu können, was durch eine gegenseitige Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Mittel ins Folgejahr realisiert werden sollte. Es war angestrebt, den Nutzen durch eine Zusammenführung der Fach- und Finanzverantwortung auf der operativen Ebene zu erzielen, die Dienststellenleiter fungierten als Haushaltsbeauftragte. Die den Polizeidienststellen zur Verfügung gestellten Budgets sollten es ermöglichen, dass diese entsprechend ihren konkreten Bedürfnissen, flexibel, wirtschaftlich und effizient disponieren können. Dies nach der Maxime, dass der wirtschaftliche Nutzen umso höher sein wird, je mehr Kompetenz in fachlicher und finanzieller Hinsicht dezentralisiert ist.

Damit sich die operativen Einheiten wirtschaftlich verhalten, mussten die erwirtschafteten Nutzensvorteile allerdings in angemessener Höhe bei den Dienststellen verbleiben. Die Pilotierung zeigte, dass durchschnittlich rd. 10 bis

15 % der Budgets im laufenden Jahr nicht verausgabt, sondern für zusätzliche, ansonsten nicht finanzierbare Zwecke eingesetzt oder einer Rücklage zugeführt wurden. Bei den Pilotämtern wurde somit keine Effizienzrendite abgeschöpft. Diese Möglichkeit ist in § 7a LHO verankert und war danach auch vorgesehen. Weitere Vorteile wären möglich gewesen, wenn nicht nur eine Sachmittelausschöpfung zugelassen, sondern zudem die Personalkosten einbezogen worden wären (90 % der Betriebshaushalte), denn dort liegen die größten Wirtschaftlichkeitspotenziale. Eine Personalkostenbudgetierung wurde zwar geprüft, war aber nicht ernsthaft in Sicht.³² Die Budgetierung war auf unter 10 % des Haushaltsvolumens der Polizei beschränkt. Weiterhin sollten unterjährige Eingriffe in die zugewiesenen Budgets vermieden werden, um Planungssicherheit für die Behörden als Basis für sinnvolle, wirtschaftliche Dispositionen zu ermöglichen. Die vornehmlich durch Steuereinnahmeschwankungen bestehenden Risiken im Haushaltsvollzug wurden dadurch berücksichtigt, dass die Budgets zu Jahresbeginn nicht komplett zugewiesen, sondern die Steuerungsreserven durch das FM sukzessive freigegeben wurden.³³

Das FM betonte nicht weit vor dem Projektstart, dass eine Globaltitelbildung angestrebt wird, und die zur Verfügung stehenden Mittel dann innerhalb und zwischen den Globaltiteln verschoben werden können, was jedoch im Jahr 1999 aus haushaltstechnischen Gründen unterblieben ist. Der Wunsch der budgetierenden Dienststellen, die kleinteilige Haushaltsstruktur abzuschaffen und Globaltitel zu bilden, wurde kurze Zeit später, zum Zeitpunkt des Projektstarts, mit Verweis auf den Mehraufwand vom FM abgelehnt. Im Haushalt 2004 wurden die bei den Pilotämtern gebildeten Globaltitel sogar aufgehoben respektive der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt. Entscheidend ist es allerdings, Globaltitel zu bilden, um von der „Titeldenke“ hin zu einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung zu kommen. Eine dezentrale Budgetierung ohne Globaltitel ist keine dezentrale Budgetierung, sondern allenfalls „Kameralistik light“.

³² Das IM hielt den Ansatz der Personalkostenbudgetierung für notwendig aber verfrüht, da die Dienststellen wegen der Stellenabbauprogramme längerfristig nicht in der Lage sein werden im Personalbereich Spielräume zu erwirtschaften, die zu einem echten Effizienzgewinn führen (Exp.-Gspr.).

³³ Nach § 7a LHO können durch Haushaltsgesetz oder StHPI. Teile der Finanzverantwortung auf die Dienststellen übertragen werden (dezentrale Budgetverantwortung). Gemäß Abs. 2 wird bestimmt, inwieweit erwirtschaftete Haushaltsvorteile bei den Dienststellen zur Bewirtschaftung verbleiben (Effizienzrendite). Für den flächendeckenden Einsatz kann somit die Höhe der dort verbleibenden Effizienzrendite festgelegt werden. Nach Abs. 5 kann das FM zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Haushaltsvollzugs die Inanspruchnahme eines bestimmten Prozentsatzes der veranschlagten Ausgabemittel/Verpflichtungsermächtigungen von seiner Einwilligung abhängig machen (Globalsteuerungsreserve).

Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die operativen Dienststellen benötigen zur Budgetsteuerung Informationen über die erbrachten Leistungen und die Kosten. Die KLR knüpft demnach an die dezentrale Budgetierung an. Zwischen beiden Instrumenten besteht ein untrennbarer Zusammenhang, weswegen § 7a LHO ein gesetzliches Junktum zwischen beiden Strukturen bildet.

Die traditionelle Kameralistik bildet Einnahmen und Ausgaben für ein Jahr ab. Eine Verknüpfung der erbrachten Leistungen erfolgt hierbei nicht. Über eine Funktionskennziffer im StHPI. (z.B. 042: „öffentliche Sicherheit und Ordnung – Polizei“) können zwar die jährlichen Ausgaben festgestellt, aber nicht das Verwaltungshandeln gesteuert werden. Für die Polizei wäre es jedoch nicht unwichtig zu wissen, wie viel Personalstunden und Sachmittel in einem Jahr beispielsweise für die Bekämpfung der Jugendkriminalität in einem bestimmten abgegrenzten Bezirk eingesetzt werden. Dem Aufwand könnte dann die Zahl der Fälle (Produkte = Output) und die gemessene Wirkung (Zunahme/Abnahme, subjektives Sicherheitsgefühl etc.) respektive die Leistung gegenübergestellt werden. Hierzu bedarf es einer KLR mit den Betrachtungsebenen Kostenstelle (Ort der Leistungserbringung), -art (grobe Unterscheidung in Personal-/Sachkosten) und -träger (Frage, wofür Kosten entstanden sind, z.B. für das Produkt Verkehrsunfallbearbeitung). Mit der KLR ist letztlich Transparenz zu schaffen, welche Einheit für welches Produkt welchen Aufwand erbringt. Die Finanzdaten sind aus dem HMS zu gewinnen, die Leistungsdaten sind hingegen bei den Behörden zu erheben und in die KLR einzuspeisen.

Controlling und Führungsinformationssystem (FIS)

Das Controlling ist der entscheidende Faktor der Neuen Steuerung, weil dadurch die Verbindung zwischen den übrigen Instrumenten hergestellt und somit ein Gesamtzusammenhang geschaffen wird. Controlling wird im Sinne einer sich selbst optimierenden, selbstlernenden Steuerung auf Basis messbarer Vorgaben verstanden und bedeutet, in einem fortlaufenden Prozess Informationen aus allen relevanten Quellen zu erheben, diese zu verarbeiten, in Kennzahlen zu verdichten und mit den Kennzahlen Organisationen jeder Größe zu steuern. Diese Kennzahlen³⁴ sind die Grundlage für die Phasen des Führungsprozesses (Zielsetzung, Planung, Entscheidung, Realisierung und Kontrolle). Sie werden in ei-

³⁴ Die Polizei arbeitet schon lange mit Kennzahlen, so bspw. mit der Häufigkeitsziffer oder der Aufklärungsquote.

nem standardisierten Berichtswesen dargestellt. Auf Basis der Kostentransparenz aus der KLR sollte neben den Kosten insbesondere die Leistungsstruktur der jeweiligen Dienststelle analysiert werden, um den Führungskräften steuerungsrelevante Informationen und Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Das Controlling berücksichtigt damit nicht nur finanzielle Aspekte, sondern neben den Geschäftsprozessen (z.B. Straftatenentwicklung, Aufklärungsquote) auch interne (Mitarbeiter) und externe Perspektiven (Politik, Kunde). Weiterhin sollte das Instrument nicht auf die operative Ebene beschränkt bleiben. Die Daten sollten in einer Aggregationspyramide in verdichteter Form auch höheren Ebenen (letztlich der Politik) zur Verfügung stehen, dies als Grundlage für Behördenvergleiche bzw. Benchmarkingprozesse. Ziel war es, ein Berichtswesen über ein FIS³⁵ zu installieren, das zu einem durchgängigen Controlling für alle Landesbehörden horizontal und vertikal auf der Ebene eines Landescontrollings ausgebaut werden kann.

Führen mit Zielen (= Kontraktmanagement bzw. MbO)

Das Element ist bei der Polizei seit 1998 institutionalisiert. Die Ziele werden hierbei im Wesentlichen durch das IM/LPP generiert. Der Zielfindungsprozess/-vereinbarungsprozess ist somit eher „top-down“ angelegt. Organisationsziele haben sich, egal auf welcher Ebene, und damit auch die Zielerreichung (Zielmaßstab und -ausmaß), in einer Kennzahl auszudrücken.

3.2 Rahmenbedingungen

3.2.1 Gutachten

Das FM hat in den Jahren 1994 - 1996 mehrere Gutachten zu den Themen KLR und Controlling in Auftrag gegeben. 1997 erstellte die heute umbenannte Firma Andersen Consulting im Auftrag des FM eine Machbarkeitsstudie. Weiterhin wurden verschiedene Konzeptionen entwickelt, z.B. von der StaV in Zusammenarbeit mit dem FM und der Firma Horváth & Partner zur KLR, vom LPP zur dezentralen Budgetierung bei der Polizei und seitens der StaV in Zusammenarbeit mit der Firma Horváth & Partner zum Controlling. Diese Konzeptionen

³⁵ Das FIS versorgt Führungskräfte/Berichtsempfänger (Haushälter, Controller etc.) mit Steuerungsdaten aus der KLR und anderen Informationsquellen der Polizei (bspw. tägliches Lagebild, Bevölkerungsumfragen, PKS).

sind überwiegend theoretischer Natur. Sie geben Hilfestellungen und Denksätze. Polizeispezifische Besonderheiten wurden dabei kaum berücksichtigt. Im Frühjahr 1996 beauftragte das FM die Firma Horváth & Partner, die Wirtschaftlichkeit einer flächendeckenden Einführung der KLR und deren Nutzenpotenziale zu untersuchen. Die Untersuchung basierte im Wesentlichen auf den Piloterfahrungen und privatwirtschaftlichen Vergleichen³⁶ (IM BW 5/1999).

3.2.2 Ausschreibungsverfahren und Vergabeentscheidungen

Der Ministerrat beauftragte im Juli 1998 das FM im Einvernehmen mit dem IM einen EU-weiten Teilnahmewettbewerb durchzuführen. Teilweise haben sich Bieter zu Konsortien unter Führung einer anderen Firma zusammengeschlossen (Generalunternehmer/GU). FM, IM und RH erarbeiteten aus den Angeboten ein Referenzmodell, das sowohl die Konzeption wie auch deren Umsetzung beschreibt. Das Modell wurde den Bietern zugeleitet, hierauf ein modifiziertes Angebot mit entsprechender Bepreisung abzugeben. Der Zuschlag erfolgte auf das wirtschaftlich günstigste Angebot³⁷ (FM BW 11/1999). Der GU-Vertrag wurde mit der Firma T-Systems³⁸ geschlossen. Der GU war als Auftragnehmer für den Gesamterfolg des Projekts verantwortlich. Ihm oblag daher eine besondere Sorgfalt sowie Informations- und Beratungspflichten bei der Ausarbeitung der Konzeption und der Umsetzung, um das Vorhaben zielführend und wirtschaftlich zu realisieren. Im Vertrag war festgelegt, dass für das Land BW nur voll funktionierende, stabile, bedarfsgerechte und zukunftsfähige Systeme wertungsfähig sind. Der GU übernahm hierfür die Verantwortung. Vertragsgegenstand der Konzeptionsphase war die Erstellung einer Konzeption für die Einführung. Vertragsgegenstand der Umsetzungsphase war im Wesentlichen die flächendeckende Einführung der NSI in dem in der vorangegangenen Phase festgelegten Umfang und der dort vereinbarten Vorgehensweise (ebd.).³⁹

³⁶ Kernaussagen: Gesamtinvestition in den ersten vier Jahren i.H.v. rd. 215 Mio. Euro, lfd. Betriebsausgaben i.H.v. rd. 57 Mio. Euro, in den ersten drei Jahren sind 668 neue Controllerstellen nötig, ab dem vierten bis neunten Jahr sollten sich Einsparungen von rd. 6.000 Stellen ergeben und ab dem fünften Jahr Einsparungen bei den Sach-/Investitionskosten von p.a. rd. 41 Mio. Euro.

³⁷ Zuschlagskriterien: Qualität der Leistung, Realisierbarkeit der Konzeption, Ausführungsdauer, Preis-/Leistungsverhältnis, erzielbarer wirtschaftlicher Nutzen, Liquiditätsbelastung p.a. und alternative Finanzierungsformen.

³⁸ Vormals Firma debis; seit 01.02.2002 „T-Systems“ (Mehrheitsübernahme durch Telekom).

³⁹ Niedergelegte Vertragspflichten: Der GU ist verpflichtet die Leistungen der Umsetzungsphase zu erbringen, wenn diese durch das Land innerhalb von vier Wochen nach Abnahme der in der Konzeptionsphase erbrachten Leistungen schriftlich übertragen werden, ein Rechtsanspruch auf Über-

3.2.3 Projektkosten und Finanzierung

Die *Gesamtkosten* des Projekts wurden bis einschließlich des Jahres 2005 auf rd. 350 Mio. Euro prognostiziert, von denen in den Jahren 2000 bis 2002 bereits 92 Mio. Euro abgeflossen sind⁴⁰ (ebd.; Lt.-Drs. 12/4678; vgl. Lt.-Drs. 13/1754). Das Horváth-Gutachten ging nach dem Endausbau der Systeme davon aus, dass durch die Einführung der NSI jährlich Effizienzpotenziale in Höhe von rd. 388 Mio. Euro freigesetzt werden, wovon ca. 345 Mio. Euro auf Personalausgaben und ca. 43 Mio. Euro auf Sachausgaben entfallen. Dies entspricht im Personalbereich einem Stellenabbau von brutto rd. 6.600 Stellen, so der Gutachter. Das FM hielt diese Zahlen für realistisch. Vorab wurde jedoch nur über die Refinanzierung der Projektkosten entschieden. Es wurde also auf Grund der voraussichtlichen Kosten ein Szenario erstellt, das die Refinanzierung binnen zehn Jahren sichern sollte. Über die darüber hinaus freiwerdenden Potenziale sollte später politisch entschieden werden (Lt.-Drs. 12/4678).

Zur *Refinanzierung* sollten 3.500 Stellen gestrichen sowie jährlich Sachmittel in Höhe von rd. 15 Mio. Euro eingespart werden. Insbesondere auf Basis dieser Annahmen wäre das NSI-Projekt im Jahr 2009 refinanziert gewesen. Für die Folgejahre sollte sich eine Entlastung des Haushalts von jährlich über 120 Mio. Euro ergeben. Das Einsparpotenzial der jeweiligen Ressorts wurde allerdings zu dieser Zeit noch nicht festgelegt. Da fast ein Drittel des betroffenen Personals der Polizei angehört, wurde angenommen, dass Begehrlichkeiten anderer Ressorts nicht ausbleiben, die Polizei bei der Realisierung der Einsparungen heranzuziehen, auch vor dem Hintergrund, dass diese von den angesproche-

tragung besteht nicht. Das Land ist verpflichtet die nötigen Beistelleistungen (Personal, logistische Unterstützung etc.) zu erbringen. Wird eine Mitwirkungsleistung nicht oder nicht rechtzeitig erbracht, und entsteht dem GU dadurch ein Mehraufwand, so hat das Land diesen Mehraufwand zu tragen. Der GU garantiert insbesondere den fristgerechten Abschluss der Konzeptionsphase und die Einführung der Instrumente. Für den Fall der Fristüberschreitung kann das Land Zahlungsansprüche geltend machen. Während die Kündigung für den GU stets nur aus wichtigem Grund möglich ist, kann das Land in der Umsetzungsphase grundsätzlich fristgemäß kündigen, was aber Vergütungspflichten des Landes auslöst (FM BW 11/1999).

⁴⁰ In den Gesamtkosten waren enthalten: Projektkosten der Jahre 2000 - 2003, demnach insbesondere Kosten für den GU, die Software, weitere private Firmen (Qualitätssicherer etc.), den Sachmittelaufwand und Rückstellungen für Projektrisiken, des weiteren Kosten für zusätzliche Stellen im FM (NeStUL)/IM (StaV) (insgesamt 23), bei den Ressortkopfstellen (jeweils zwei/Ressort) und für Controller (insgesamt 200). Die Stellen waren teilweise bereits in der Anfangsphase notwendig, um das Projekt konsequent voranzutreiben und sollten spätestens 2010 wieder wegfallen (kw-Vermerke = „künftig wegfallend“). In den Gesamtkosten sind auch die Kosten für die Beistelleistungen der Ressorts und die für den laufenden Betrieb enthalten (FM 11/1999; Lt.-Drs. 12/4678).

nen Stellensparprogramme nicht betroffen war (ebd.; Lt.-Drs. 13/1167). Polizeiintern kursierte damals die Zahl „800“ (vgl. Berberich, 12/2002; Exp.Gspr.).

3.2.4 *Öffentlichkeitsarbeit und Fortbildungskonzeption*

Allen Führungskräften und Mitarbeitern muss klar sein, was sich hinter den NSI verbirgt, so das LPP. Insgesamt wurde auf eine kurze, gezielte und zeitlich abgestimmte Informationspolitik gesetzt. Das LPP vertrat die Auffassung, dass Informationen, die zu früh kommen nachteiliger wirken, als solche, die zu spät fließen. Zur *Öffentlichkeitsarbeit* wurden neben den herkömmlichen Medien auch die Möglichkeiten über „Polizei-Online“ genutzt. Da es im Vorfeld bei der Polizei mehr Neuerungen gab als in der übrigen Landesverwaltung, wurde bei vielen Führungskräften und der Basis eine reservierte bis ablehnende Haltung erwartet, was den Aufbau einer Veränderungsbereitschaft noch notwendiger machte. Die Zielgruppen der Öffentlichkeitsarbeit waren in erster Linie die polizeilichen Führungskräfte, die Basis wurde insgesamt eher „stiefmütterlich“ behandelt (IM BW 5/1999; Exp.Gspr.).

Die *Fortbildungskonzeption* der polizeilichen dezentralen Budgetierung wurde von der gesamten Landesverwaltung weitgehend übernommen. Hinsichtlich weiterer Fortbildungsmaßnahmen wurde erwartet, dass der GU ein daran orientiertes Konzept anbietet und dessen Leistungen der Polizei zur Verfügung stehen bzw. dieses in eine spezifische, polizeiliche Fortbildungskonzeption eingebunden wird, zumal bei der Polizei die notwendige Infrastruktur vorhanden ist, die Fortbildungen auch tatsächlich durchzuführen. Neben den Führungskräften waren die Controller die zweite große Zielgruppe (IM BW 5/1999). Der Anwender spielte in der Fortbildungskette eine eher zweitrangige Rolle.

3.3 Implementierung

3.3.1 *Einführungsstrategie*

Das zweigleisige Vorgehen – Gesamtkonzeption einerseits, exemplarisches Erproben neuer Reformwege in Pilotprojekten andererseits – war Grundlage der Reform in der 11. Legislaturperiode (1992 - 1996), als die Regierung aus einer Großen Koalition bestand (Bürsch 1996, S. 15). Dieses ist auch die strategische Grundlage der ehemaligen Koalition aus CDU-FDP ab 1996.

Die NSI-Einführung gliederte sich in zwei Hauptphasen. In der *Konzeptionsphase*, die zum Zeitpunkt des Projektstarts (17.01.2000) auf ungefähr acht Monate Dauer kalkuliert wurde, die auf Grund erheblicher Verzögerungen tatsächlich aber sechzehn Monate dauerte, sollten unter Federführung des FM gemeinsam mit dem GU und den Ressorts, die für eine erfolgreiche Umsetzung nötigen Schritte geplant und solche in einem Arbeits-, Zeit- und Finanzplan (AZFP) festgelegt werden. Die Produktdefinition, einerseits fachspezifisch, andererseits notwendigerweise generalisierend, um eine Datenaggregation auf Landesebene erreichen zu können, war eine Kernaufgabe dieser Phase. Diese konzeptionellen Vorarbeiten waren von der Polizei bzw. den einzelnen Fachgebieten selbst zu leisten (FM BW 11/1999; Lt.-Drs. 12/4678).

In der auf rd. drei Jahre kalkulierten *Umsetzungsphase* sollten die NSI schrittweise eingeführt werden. Die Umsetzung war in zwei Stufen gegliedert. Sie erfolgte in einem Funktionsumfang (FU) I und einem FU II. In FU I sollte insbesondere das HMS, die Kostenstellenrechnung, Kostenartenrechnung und Anlagenbuchhaltung realisiert werden. In FU I wurde zudem das zur Haushaltsführung bislang eingesetzte Verfahren durch die neue Software „SAP R/3“ ersetzt. Die so genannten Rolloutprojekte in FU I mussten in drei Wellen durchgeführt werden, weil der Produktivstart für den FU I auf Grund begrenzter Ressourcen nicht von allen Ressorts gleichzeitig vollzogen werden konnte. Das IM bzw. die Polizei befand sich in der letzten Welle. Der Produktivstart von Welle drei in FU I wurde nach Verzögerungen im Oktober 2002 beim BPP und „in der Fläche“ im Dezember 2002 begonnen und Ende des Jahres 2002 abgeschlossen. Parallel dazu waren die konzeptionellen Arbeiten für den FU II zu leisten. Die so genannten „Altpiloten“, die ursprünglichen Pilotdienststellen, sind in Teilen bereits Anfang des Jahres 2003 mit FU II in Betrieb gegangen.

Damit ist der Projektstand skizziert. FU I war abgeschlossen. Im Juni 2003 stand das Projekt vor dem Produktivstart von FU II. Dieser sollte Mitte des Jahres 2003 anlaufen. Im FU II sollte bis zum 30.04.2004 insbesondere die KLR durch eine Kostenträgerrechnung (inklusive Leistungserfassung) vervollständigt werden, zudem sollte bis dahin das Controlling und das FIS implementiert sein. Zu bemerken und gleichzeitig zu bemängeln ist allerdings, dass der FU II sogar bis ins Jahr 2011 nicht durchgängig vollzogen ist und seit dem genannten Zeitpunkt immer wieder verschoben werden musste (Exp.Gspr.).

3.3.2 Projektmanagement

Das Unterkapitel markiert bereits den Übergang zur mikropolitischen Analyse. Bevor im empirischen Teil alle Akteure genauer untersucht werden, soll vorab das formell vorgegebene „Spielfeld“ der individuellen und kollektiven inneradministrativen Akteure skizziert werden. Zunächst möchte ich jedoch auf die damalige Aufbauorganisation von IM und LPP hinweisen. Dies deshalb, weil die NSI-Prozesse nicht frei von der bestehenden Hierarchie stattfanden und die Projektorganisation hiervon nicht abgekoppelt war. Deutlich wird die jeweilige organisatorische Anbindung der Neuen Steuerung einerseits beim Referat 13 (allgemeine Innenverwaltung) und andererseits beim Referat 33 (Polizei) (Exp.Gspr.). Die Abbildungen 3 und 4 zeigen die damaligen Aufbauorganisationen von IM und der Abteilung 3 im IM (LPP).

Der *Gesamtprojektleitung* (Abbildung 5) oblag die Leitung bzw. operative Steuerung des Gesamtprojekts und die Leitung seiner fünf Teilprojekte (TP). Sie unterstand quasi der „strategischen Projektsteuerung“ und letztere wiederum dem „Lenkungsausschuss“ (siehe Abbildung 6). Die Gesamtprojektleitung und die Leitung der fünf TP wurden jeweils vom Land (FM/NeStUL) und GU wahrgenommen. Land und GU bildeten ein gemeinsames Kernteam, welches über 150 Mitarbeiter umfasste. Damit sollte die Zusammenarbeit der Ressorts organisiert werden. Das *TP Rollout* spielt für die weiteren Ausführungen die wichtigste Rolle. Die restlichen TP haben für das Thema eine randständigere Bedeutung.⁴¹ Die Mitarbeiter des TP Rollout kümmerten sich um die reibungslose Einführung der Software in den Behörden. Sie waren dafür verantwortlich, dass die spezifischen Anforderungen der Ressorts berücksichtigt wurden und begleiteten diese bei den Vorbereitungs-/Testphasen und der Einführung (FM BW/T-Systems 2002; FM BW 11/1999; Lt.-Drs. 12/4678; Exp.Gspr.).

⁴¹ TP Mobilisierung: Zur Akzeptanzsicherung/Identifikation, d.h. man wollte mit „Information, Dialog und Überzeugung den Wandel vollziehen“. Man war sich bewusst, dass der Projekterfolg von der Bereitschaft der Belegschaft abhängt. Ziel war es, elektronisch die Informationsdefizite auszugleichen und sich über NSI-Informationen auszutauschen. TP Master & Konzepte: Die Software setzte sich aus vielen Einzelteilen zusammen. Das NSI-System bestand aus einem so genannten Master und einzelnen Instrumenten. Der Master sollte um die jeweilige Ressortspezifika erweitert werden. Die Devise lautete: So viel Einheitliches wie möglich, so viel Spezielles wie notwendig. Neben Land und GU waren in diesem TP weitere Firmen vertreten. TP Schulung: Das TP war für die Konzipierung der grundlegenden Qualifizierungskonzepte zuständig. Das Schulungsprogramm wurde nach Themenbereichen, Zielgruppen und Verwaltungszweigen aufgeteilt. TP NSI-CC: Das NSI-CC lebte von verschiedenen Mitarbeitern (EDV-Spezialisten, Haushälter, Betriebswirte etc.) und diente u.a. als Anlaufstelle für Fragen (FM BW/T-Systems 2002; Exp.Gspr.).

Abbildung 3: Damalige Aufbauorganisation des Innenministeriums Baden-Württemberg

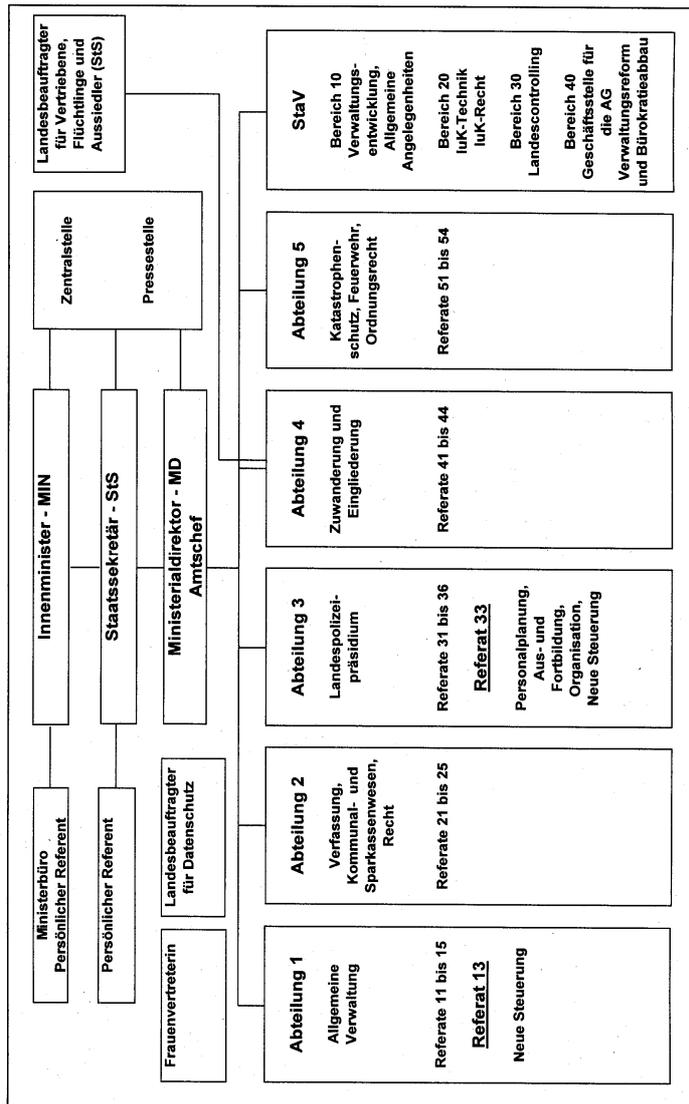


Abbildung 4: Damalige Aufbauorganisation des Landespolizeipräsidiums

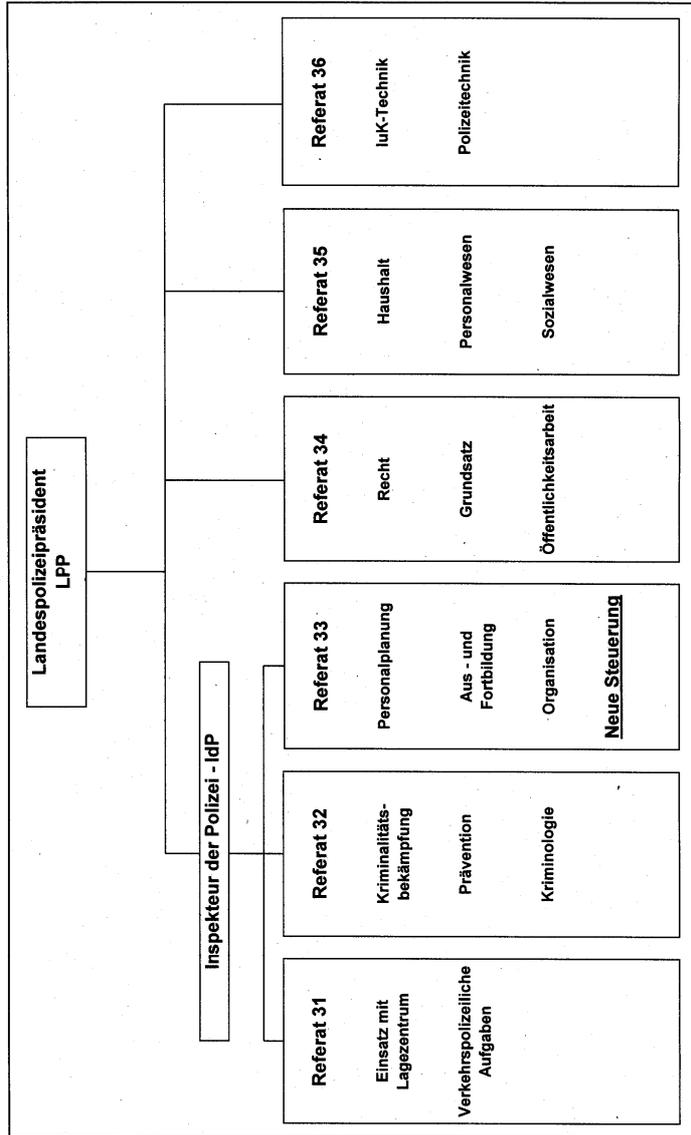
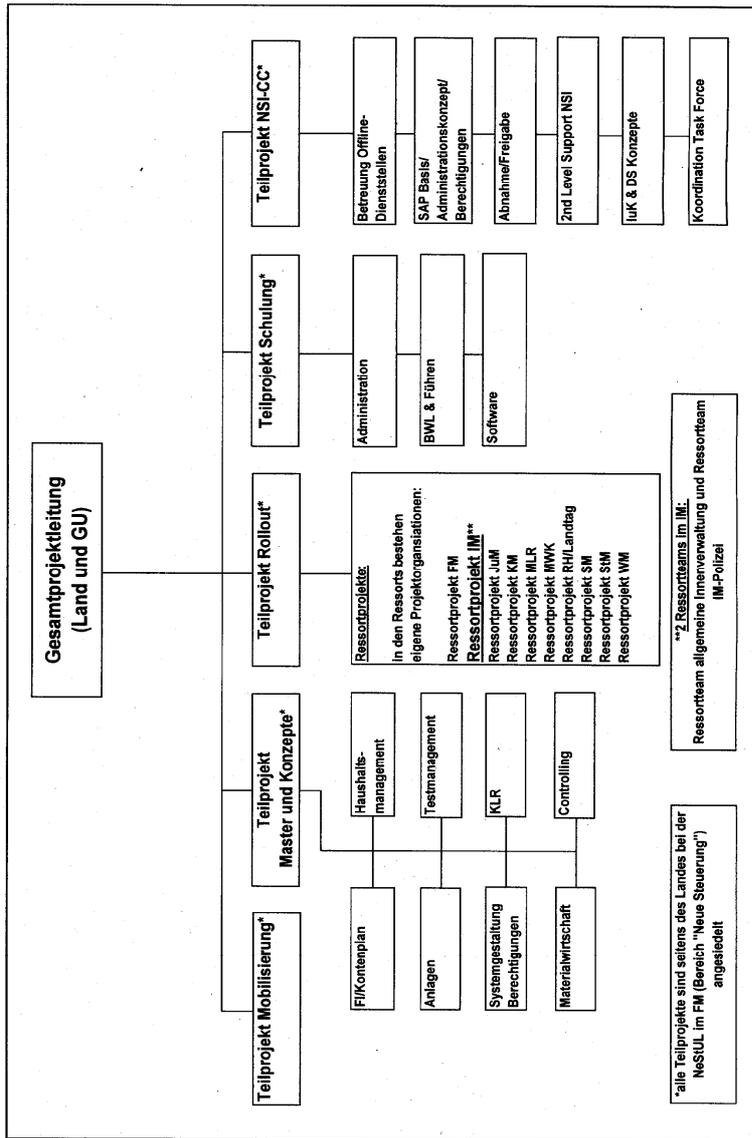


Abbildung 5: Damalige Gesamtprojektorganisation und Teilprojekte



Die speziellen Ressortanforderungen ließen sich allerdings nur schwer zentral erheben, daher wurde bei den Ministerien jeweils ein eigenes *Ressortteam* eingerichtet, um die dortigen Interessen und Aufgaben einbringen zu können. Dort fand die wesentliche inhaltliche Arbeit statt. Das IM hatte einen Sonderstatus und zwei Teams, eines für die *allgemeine Innenverwaltung* und eines für den spezielleren und hoch spezifischen Bereich der *Polizei*. Beide Teams arbeiteten Hand in Hand und können nicht getrennt voneinander betrachtet werden (Exp.-Gspr.).

Schaubild 6 zeigt in der *unteren Hälfte* die ehemalige Projektorganisation im IM und LPP und die Eingliederung der bei den Referaten 13 und 33 angesiedelten zwei Ressortteams in die ministerialbürokratische Hierarchie. Die Leiter der zwei Teams waren von den hierarchischen Entscheidungsstrukturen nicht entbunden. Ihre Arbeit wurde über die Ressortprojektleiter (bei der Polizei: Leiter der Abt. 3) und die *NSI-Kopfstelle*, die sie selbst leiteten, koordiniert und von Beratern der NSI-TP-Teams unterstützt (Exp.Gspr.). Die Abbildung plausibilisiert die Weisungs- und Unterordnungsverhältnisse und damit die formalen Informations- und Kommunikationskanäle. Auf den Überbau respektive die *obere Hälfte* der Abbildung komme ich insbesondere in Kapitel 4 zu sprechen.

Die Projektleitung des „*Ressortteams IM-Polizei*“ war hierarchisch an oberster Stelle beim Leiter der Abteilung 3 (LPP/Chef der Polizei BW) angesiedelt. Darunter agierte der IdP als Projektkoordinator⁴² (Stellvertreter des LPP und höchster uniformierter Polizeivollzugsbeamter) und hierarchisch absteigend der Leiter von Referat 33. Ihm waren der (operative) Leiter des Ressortteams nachgeordnet und zwei weitere Mitarbeiter, ein Stellvertreter und ein Betriebswirt als vorgesehener Fachbereichscontroller für die Polizei. Unterhalb der operativen Ressortteamleitung existierten von Mitte 1999 bis Frühjahr 2000 diverse *Arbeitsgruppen*,⁴³ welche fast durchweg mit Mitarbeitern der ehemaligen Pilotdienststellen besetzt waren und auch durch diese geleitet wurden. Deren Arbeit wurde teilweise durch die StaV unterstützt. Durch die Ergebnisse der Arbeitsgruppen sollte gewährleistet werden, dass die fünfjährige Piloterfahrung und der polizeiliche Sachverstand durch den GU ausreichend berücksichtigt wird. An Stelle der Arbeitsgruppen bildeten sich ab Frühjahr 2000 diverse *Expertenteams*

⁴² Bis ca. Mitte 2001 war das Ressortteam beim IdP angegliedert. Nach einem Wechsel in der Ressortteamleitung (Anm.: der vormalige Teamleiter hat seit Anfang des Jahres 2001 eine zunehmend kritischere Haltung in Bezug auf die Erfolgchancen eingenommen) wurde das Team an das Referat 33 angegliedert. Danach ist die Projektkoordination auf den Referatsleiter 33 übergegangen. Seither ist die Kritik aus dem Team verstummt (Exp.Gspr.).

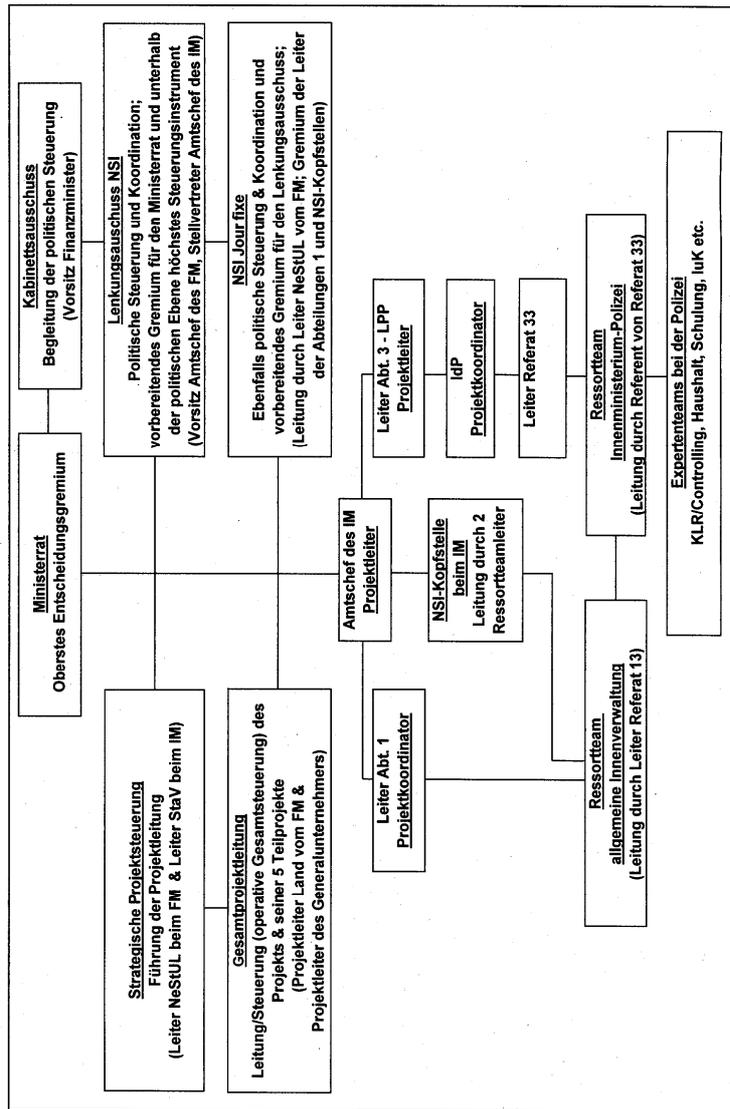
⁴³ Arbeitsgruppen zu den Themen Produktkatalog, KLR, Tätigkeitskatalog/-erfassung, Kennzahlen/BSC, Berichtswesen (Exp.Gspr.).

(KLR/Controlling, Haushalt, Schulung, IuK etc.), die Mitarbeiter der vormaligen Arbeitsgruppen wurden hierbei teilweise übernommen, insbesondere deren Leiter. In den Expertenteams waren zudem Mitarbeiter des LPP aus den Referaten 33, 35 und 36 vertreten. Deren Leitung wurde vornehmlich durch das LPP wahrgenommen, aber auch durch die ehemaligen Leiter der genannten Arbeitsgruppen. Durch die Expertenteams sollte hauptsächlich themenspezifische und polizeiliche Kompetenz gebündelt werden. Das Ressortteam und die Expertenteams waren vorwiegend mit Polizeivollzugsbeamten besetzt. Im Vergleich zu Beamten des Nichtvollzugs (NVZ) oder Tarifbeschäftigten des Polizeidienstes war der PVD überrepräsentiert (IM BW 5/1999; Exp.Gspr.).

Das „Ressortteam *allgemeine Innenverwaltung*“ war organisatorisch ähnlich aufgebaut, allerdings waren die Verantwortungsträger bei diesem Team hierarchisch noch höher angesiedelt. Die Projektleitung, und somit quasi die Gesamtprojektleitung für beide Teams, oblag dem Amtschef (MD). Die Projektkoordination erfolgte durch den Leiter der Abteilung 1. Der Leiter von Referat 13 führte das Team. Er wurde in seinen Teamgeschäften vom Leiter des „Ressortteams IM-Polizei“ vertreten. Beide leiteten die NSI-Kopfstelle im IM. In dieser hatte auch der Ressortprojektleiter des GU einen Sitz. Weitere Mitarbeiter des „Ressortteams *allgemeine Innenverwaltung*“ rekrutierten sich insbesondere aus der Abteilung 1, inklusive eines später vorgesehenen Controllers, aber auch aus den Abteilungen 2, 4 und 5. Zudem war jeweils ein ständiger Vertreter der vier Regierungspräsidien, ein Mitarbeiter des Landesamtes für Verfassungsschutz und beratend der HPR des IM (nicht der HPRPol) involviert (vgl. IM BW, 21.03.2000; Exp.Gspr.).

Durch das letzte Schaubild werden die überaus komplexen formellen Strukturen und wichtige Akteure erkennbar, welche auf den NSI-Prozess bei der Polizei maßgeblich einwirkten. Aber auch die informellen Strukturen lassen sich bereits erahnen. Im oberen Teil des Schaubildes, als quasi Überbau des eben Besprochenen, sind die inneradministrativen Akteure und Entscheidungsstrukturen abgebildet, die über das IM hinausgingen (IM BW 5/1999; dies. 1999b; FM BW 11/1999; vgl. dies., 22.03.2002; Lt.-Drs. 12/4678; StM BW, 08.05.2001; FM BW/T-Systems 2002; Exp.Gspr.). Es handelt sich hierbei um den Ministerrat und Kabinettsausschuss, den Lenkungsausschuss NSI, die strategische Projektsteuerung, den NSI Jour fixe, und die Gesamtprojektleitung. Diese und die bereits angesprochenen Akteursgruppen, deren „Einzelspieler“ und „Spielfelder“ werden später detailliert analysiert.

Abbildung 6: Damalige inneradministrative Akteure und Entscheidungsstrukturen



4 Mikropolitische Analyse aus synchroner Perspektive

4.1 Definitiorische Verortung und Stellung der Akteure

Akteur ist, wer im Modernisierungsprozess über Definitionsmacht verfügt, wer Regelungskompetenz besitzt bzw. an Prozessen sozialer Regelsetzung teilnimmt, sei es, dass diese in Form von Gesetzen rechtlich abgesichert sind (z.B. LPVG), formalen Organisationsregeln folgen (z.B. Dienstanweisung, Hierarchieaufbau) oder auf Grund tatsächlicher Übung stattfinden. Dies ermöglicht eine Unterscheidung nach dem Partizipationsgrad, also zwischen *Akteuren*, *Agierenden* und demnach lediglich *Ausführenden* oder gar nur *Betroffenen* und damit eine schärfere Analyse des Einflusspotenzials der Projektbeteiligten (Bogumil/Kißler 1998, S. 127; vgl. Greifenstein/Jansen/Kißler 1993, S. 19ff).

Die Regelungskompetenz ist im Modernisierungsprozess von Bedeutung, weil dieser als Produktionsprozess von Regelsystemen zu begreifen ist. Indem Regeln, als verallgemeinerbare Verfahrensweisen der Praxis, formellen Gruppen oder Individuen Teilnahmemöglichkeiten am Regelproduktionsprozess zuschreiben, begründen sie einen Akteursstatus. Das zu Grunde liegende Regelsystem spezifiziert auch, wer partizipiert und wer nicht und wer, was, wann, wo und wie, in Beziehung mit wem tut. Die Teilnahmechancen sind dabei unterschiedlich, und die Verteilung der Definitionsmacht ist ein Spiegelbild für die Machtverteilung in der Organisation. Das Ausmaß der Definitionsmacht der Akteure ist zudem von der Art und Weise ihrer Partizipation im Regelproduktionsprozess abhängig, also der bewussten und abgesicherten Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Diese Teilhabe ist zwar durch institutionelle Bedingungen geprägt, innerhalb dieser ergeben sich aber durchaus Handlungsspielräume zur Ausgestaltung. Partizipation beschränkt sich dabei nicht auf die Informationsweitergabe, sondern es muss die Möglichkeit geben, Einfluss auf Entscheidungen nehmen zu können, sei es mittelbar oder unmittelbar durch direkte Teilnahme oder durch die sonstige Nutzung von Machtmitteln (ebd., S. 127f; vgl. Crozier/Friedberg 1979, S. 49ff; vgl. Ortmann/Becker 1995, S. 55ff).

Die Akteursinteraktionen werden jedoch nicht nur über Machtausübung und die Verwirklichung partikularer Interessen bestimmt. Andere integrierende Mechanismen, wie Verständigung, Legitimation sowie der gemeinsame Bezug auf die Organisation, markieren weitere Dimensionen sozialen Handelns, die dafür sorgen, dass die organisationelle Rationalität mehr darstellt als die Summe der Handlungsrationalitäten der Agierenden. Hierzu gehört sowohl die Kompetenz der Subjekte, als auch die Regulation der Aktivitäten durch Spielregeln, welche die Spielmöglichkeiten der Akteure festlegen. Zu diesen Spielregeln, die den Einsatz von Machtmitteln durch die Akteure strukturell begrenzen, sind institutionelle Rahmenbedingungen wie informelle Übereinkünfte zu rechnen (Bogumil/Kißler 1998, S. 128).

Zu den traditionellen „Spielern“ der Polizei gehören die Akteure der Politik, die Verwaltungs- und Polizeispitzen, das mittlere Management aus dem IM/LPP und den dem LPP nachgeordneten Polizeidienststellen sowie die Personalräte und Interessenorganisationen.

4.2 Akteure

4.2.1 Politische Vertreter

4.2.1.1 Parlament

Seit der 12. Legislaturperiode (1996 - 2001) hatten die CDU und die FDP gemeinsam die absolute Mehrheit im Landtag inne. Dies bekanntlich bis Frühjahr 2011. Die SPD und die Grünen stellten die Opposition (Landtag BW 2001, S. 9, 110). Das *Parlament* übt nach Art. 27 Abs. 2 LV BW die Gesetzgebungsfunktion aus und überwacht die Exekutive. Es verfügt über eine herausragende demokratische Legitimation mit den Aufgaben der Artikulations-, Wahl-, Kontroll- und Legislativfunktion. Für die Parlamentsmehrheit ist die Unterstützung der Regierung bzw. die Wahl- und Gesetzgebungsfunktion vordergründig, hingegen ist für die Opposition die Kontroll- und Artikulationsfunktion wesentlicher. Anstelle eines Dualismus von Gesamtparlament und Regierung ist damit ein Dualismus von Parlamentsmehrheit und Regierung gegenüber der parlamentarischen Opposition zu verzeichnen (Rudzio 1993, S. 221ff; vgl. Landtag BW 2001, S. 20f).

Der durch die Regierung aufgestellte StHPl. wird dem Landtag zur Beratung, Beschlussfassung und Bewilligung vorgelegt. Zum Etat-/Budgetrecht – dem „Königsrecht“ des Landtags – gehört ferner die Kontrolle über den Haus-

haltsvollzug. Anhand der vom Finanzminister erstellten Haushaltsrechnung überprüft der Landtag das Finanzgebaren der Behörden. Er stützt sich dabei vor allem auf die Prüfberichte des Rechnungshofs (RH), deren Tätigkeit eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle darstellt. Die so genannte „Denkschrift des RH“ wird im zuständigen Ausschuss intensiv beraten, bevor der Landtag der Regierung Entlastung erteilt (ebd., S. 24f; vgl. Lt.-Drs. 12/4678; vgl. FM BW 11/1999).

Die Landtagsbeschlüsse werden vom Plenum gefasst auch wenn im Sinne einer effektiven und effizienten Arbeitsteilung der Landtag Parlamentsausschüsse einsetzt. In ihnen sind alle Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Landtag vertreten (vgl. Landtag BW 2001, S. 13ff). Die SPD hatte damals den Vorsitz im *Finanzausschuss*, die Stellvertretung kam der CDU zu. Ende des Jahres 1999 forderte der Finanzausschuss den Landtag auf die Regierung zu ersuchen, vor einer landesweiten NSI-Einführung den zur Amortisation nötigen Stellenabbau als gesonderte politische Zielvorgabe zu beschließen, die Entwicklung ergebnisorientierter Budgets zu forcieren, die dezentrale Finanzverantwortung und Übertragung organisatorischer Zuständigkeiten für weitere Bereiche im Rahmen der dezentralen Budgetierung voranzutreiben, eine am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete, praxisorientierte Einführungsstrategie für die KLR zu erarbeiten und ein systematisches, konkret ausgestaltetes Controlling aufzubauen. Die Vorlage stammte aus dem FM. Der Landtag stimmte der Beschlussempfehlung zu, und die Regierung beschloss am 22.11.1999 die Gesamtkonzeption inklusive deren Finanzierung (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999; StM BW, 22.11.1999; Landtag BW 2002).

Zur parlamentarischen Begleitung der NSI-Einführung war dem Finanzausschuss ein *Unterausschuss* „NSI“ nachgeordnet. Den Vorsitz hatte die CDU, die Stellvertretung die SPD. Dieser handelte im Auftrag des Landtags, um dessen künftige Rolle und Stellung sowie die des Finanzausschusses bei der Aufstellung und dem Vollzug eines von den NSI mitbestimmten Landeshaushalts zu untersuchen⁴⁴ (Lt.-Drs. 12/5529; Landtag BW 2002). Vor dem Unterausschuss erfolgte im Januar 2001 eine Präsentation des ersten Entwurfs eines produktorientierten Haushaltsmodells am Beispiel der Polizei durch das LPP, demnach zwar noch

⁴⁴ Der in der 13. Legislaturperiode eingerichtete UA „NSI“ hatte das Ziel zu prüfen, welche Anforderungen an die Ausgestaltung der NSI zu stellen sind, um die Informations-, Einwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Landtags sicherzustellen, zu prüfen, ob/inwieweit die Rechte/Pflichten von Landtag/Regierung neu zu definieren und gegeneinander abzugrenzen sind, ggf. dem Landtag Vorschläge für die Fortentwicklung des Haushaltsrechts zu unterbreiten sowie zu fragen, ob die Wahrnehmung der Haushaltsrechte mit Hilfe der NSI eine Veränderung der Parlamentsorganisation oder des Systems der NSI notwendig macht (Lt.-Drs. 12/5529; Landtag BW 2002).

vor der Umsetzungsphase, jedoch bereits ein Jahr nach Projektstart (Exp.Gspr.). Die Reform macht eine frühzeitige, tiefer gehende, nicht lediglich eine auf das Notwendigste begrenzte Einbeziehung der Politiker aus dem Landesparlament und eine gemeinsame Erörterung der Konzepte erforderlich. Die Beteiligung der Parlamentarier ist jedoch vorwiegend nur auf die Ratifizierung von Vorlagen der Ministerialbürokratie beschränkt, was letztlich die Mehrheitsfraktionen tangiert (vgl. Kersting/Lange/McGovern 2000, S. 141).

Unbestritten war ein breites Verständnis für eine umfassende Modernisierung quer durch alle Parteien zu vernehmen. Das Projekt wurde bis weit in die Umsetzungsphase von allen im Landtag vertretenen Parteien weitgehend gestützt oder zumindest nicht blockiert. Ein in dieser Geschlossenheit bislang einmaliger Zuspruch seitens der Volksvertreter, so das FM Anfang des Jahres 2000 (FM BW, 28.01.2000), obwohl die repräsentativen Vertreter stark durch die Einführung der NSI betroffen sind, weil die Neue Steuerung „das traditionelle System der Gewaltenteilung und -verschränkung (...) herausfordert“ (Hill 2001, S. 44). Die anfängliche Reserviertheit der Parlamentarier und die „Geräuschlosigkeit“ des (insbesondere oppositionellen) parlamentarischen Verhaltens, lässt sich im Wesentlichen auf das fehlende Expertenwissen, das Informationsdefizit, die weitgehend quer durch alle Parteien bestehende allgemeine Unkenntnis über die Folgen und Konsequenzen einer Neuen Steuerung und die zunächst bescheidenen oppositionellen Profilierungsmöglichkeiten zurückführen. Die Motivation sich in das komplexe Vorhaben einzubringen war somit begrenzt. Wie noch zu sehen sein wird, änderte sich die oppositionelle Zurückhaltung jedoch in der Vorphase von Wahlkämpfen und insbesondere in der Umsetzungsphase, als die Probleme offen zu Tage treten. Sobald sich Profilierungschancen ergaben, wurden diese auch intensiv genutzt (vgl. Lt.-Drs. 13/1167; vgl. SPD-Fraktion BW, 07.08.2002; vgl. dies., 06.02.2003; vgl. Lt.-Drs. 13/1754; vgl. Bündnis 90/die Grünen BW, 06.02.2003; vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 130f).

4.2.1.2 Oppositionsfraktionen

Obwohl in der Verfassung nicht erwähnt, nimmt die Opposition in der parlamentarischen Demokratie eine wichtige Funktion wahr, denn sie hat entscheidenden Anteil an der Regierungskontrolle. Ihre Kontrollrechte lassen sich aus Art. 27 Abs. 2 LV BW ableiten, ihre Handlungsmöglichkeiten sind durch eine Reihe von Minderheitsrechten abgesichert. Durch die Modernisierung strebte sie ein Mehr an Kontrolle, Transparenz und Leistungsfähigkeit der Verwaltung an. Die wachsenden Probleme bei der Modernisierung steigerten ihre Profilierungsmög-

lichkeiten und das Thema konnte in der Öffentlichkeit entsprechend positioniert werden. Dadurch erhoffte sie sich einen wählermaximierenden Effekt (Landtag BW 2001, S. 14).

Das oppositionelle Geschehen wurde von der *SPD-Landtagsfraktion* dominiert. Deren anfängliche Zurückhaltung änderte sich erst weit über ein Jahr nach Eintritt in die Umsetzung (Lt.-Drs. 13/1167; SPD-Fraktion BW, 07.08.2002). Der unmissverständliche Standpunkt der SPD zeigte sich Anfang des Jahres 2003, in einer Zeit, in der bereits eine ausreichende Informationsbasis vorhanden war und somit Profilierungschancen. Bei einer selbst initiierten Expertenanhörung im Landtag knüpfte sie offensiv an die von ihr seit einem halben Jahr vorgebrachten Argumente an (dies., 17.01.2003).

Es wurde insbesondere die Fragwürdigkeit einer KLR in manchen Bereichen des öffentlichen Dienstes (z.B. der Polizei), die unterschiedslose, generelle, verfrühte, schnelle Einführung der KLR, die nicht rechtzeitige und ausreichende Beteiligung der Personalvertretungen und der aus ihrer Sicht bestehende Kardinalfehler thematisiert, die NSI-Einführung von Anfang an mit einem Stellenabbau zu verbinden.⁴⁵ Der Umfang des Stellenabbaus sei nicht sachlich belegt, und dieser wäre lediglich zur Gegenfinanzierung hochgerechnet worden, so die SPD. Weiterhin kam die Befürchtung zum Ausdruck, dass es für das Parlament zunehmend schwieriger wird, die tatsächliche Mittelverwendung der Landesverwaltung nachzuvollziehen, wenn mehr Globaltitel im Landeshaushalt ausgebracht, die gegenseitige Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln stark ausgeweitet und die Übertragbarkeit von Mitteln im Rahmen der dezentralen Budgetierung zunimmt sowie die Skepsis, ob die NSI nicht möglicherweise zu „gläsernen Beschäftigten“ führen werden (ebd., S. 4ff).

Die SPD-Fraktion erklärte, dass eine rein technokratische Rationalisierung, anstelle einer am Personal und den Beschäftigteninteressen orientierten Modernisierung scheitern wird (ebd., S. 8f). Sie forderte Anfang des Jahres 2003 durch verschiedene öffentlichkeitswirksame Maßnahmen u.a. den „Stopp des Millionenprojekts“ vor Eintritt in den FU II, damit verbunden eine gründliche ressort- und aufgabenspezifische Evaluierung der Erfahrungen aus FU I und eine Neukonzeption für die Fachbereiche (dies., 06.02.2003; dies., 17.02.2003; vgl. z.B. Müller, 07.02.2003). Die Vorgehensweisen führen nach Ansicht der SPD nicht zu Effizienzgewinnen. Sie befürchteten im Gegenteil, dass die Einführungskosten niemals ausreichen, sondern dauerhaft Mehraufwendungen entstehen werden. Im klassisch hoheitlichen Polizeibereich gelte es die Konzepte zu überdenken, maßgeschneiderte und sachgerechte Neukonzeptionen zu erarbeiten und

⁴⁵ Die SPD war gegen einen Stellenabbau bei der Polizei. Sie forderte unabhängig vom NSI-Projekt immer wieder die Schaffung von rd. 1.600 Neustellen.

sich an anderen Bundesländern zu orientieren, die sich zu einer nach Behörden differenzierten, abgestuften Vorgehensweise entschlossen haben. Sie forderten die Regierung zudem auf, alle bislang eingegangenen vertraglichen und finanziellen Verpflichtungen offen zu legen, um den Handlungsspielraum des Landes ausloten zu können und sicherzustellen, dass über spezielle Dienstvereinbarungen eine Mitbestimmung der Personalvertretungen gewährleistet ist. Die öffentlichen Äußerungen wurden zeitgleich mit einem Antrag der SPD-Fraktion verbunden. Die Landesregierung wurde ersucht u.a. über die dargestellten Missstände zu berichten (SPD-Fraktion BW, 06.02.2003; dies., 17.02.2003; Lt.-Drs. 13/1754; Exp.Gspr.). Insgesamt rekurrieren die Argumente der SPD auf die Arbeit des Unterausschusses „NSI“, insbesondere aber auf die Argumentationsstränge der Personalräte und Interessenorganisationen, welche die Missstände öffentlichkeitswirksam in den parlamentarischen Raum hineingetragen haben. Die *Grünen* setzten sich bei grundsätzlicher Zustimmung für die Vorschläge der SPD massiver für eine zeitliche Streckung des Projekts ein. Sie machten sich vorwiegend auch für eine erhöhte Mitarbeiterpartizipation stark und stellten sich gegen eine Reform per Dekret von oben (Fraktion Bündnis 90/die Grünen BW, 06.02.2003).

Die Oppositionsfraktionen argumentierten im Grundtenor in dieselbe Richtung, wobei sie sich, im Sinne einer Profilierung, dennoch leicht voneinander abgrenzten. Sie standen der NSI-Einführung nicht grundsätzlich und generell ablehnend gegenüber. Dies ist nachvollziehbar, denn die SPD war als Koalitionspartner bis ins Jahr 1996 ebenfalls an der Projektinitiierung beteiligt. In der Umsetzungsphase verhärteten sich jedoch zunehmend die Fronten gegenüber der Regierung in Bezug auf die Details und Vorgehensweisen bei der Implementation. Durch die nach und nach sichtbar werdenden Probleme und den sukzessive anwachsenden Informationsstand erhielt das „Wählermaximierungsspiel“ (vgl. Bogumil/Kißler, 1998, S. 131) erhöhte Relevanz für die Opposition. Die Mehrheitsfraktionen und die Regierung konnten zunehmend unter Druck gesetzt werden und für die Opposition ergaben sich bessere Profilierungsmöglichkeiten. Insgesamt ist offenbar, dass der Prozess durch die Opposition in hohem Maße beeinflusst wurde.

4.2.1.3 Mehrheitsfraktionen

Deren Interessen sind auf eine funktionierende Verwaltung zur Durchsetzung eigener Ziele gerichtet. Die wesentlichen Funktionen der Regierung sind mit ihren Kandidaten besetzt. Die Wählerwirksamkeit spielt auch hier eine entschei-

dende Rolle. Allerdings erfolgt eine Profilierung in aller Regel nicht im Zusammenhang mit Modernisierungsproblemen, was regelmäßig der Opposition eine Handlungsbasis eröffnet. Vielmehr versuchen sie dadurch Profil zu gewinnen, indem sie vornehmlich die positiven Seiten – der von „ihrer Regierung“ betriebenen Reform – thematisieren.

Aus den Mehrheitsfraktionen (CDU) ist lediglich ein Antrag aus einer zeitlich frühen Phase (Mitte 1997) bekannt, welcher zudem auf die Polizei bezogen ist. Die Regierung wurde hierbei u.a. ersucht über die Piloterfahrungen zu berichten, welche haushaltsrechtlichen Bedingungen für die „Piloten“ gegeben waren, wie diese mit den Instrumenten zurecht kamen, ob bei der Polizei Verbesserungen festgestellt werden konnten, ob die Erfahrungen eine landesweite Einführung zulassen und welches Einsparpotenzial dabei zu erzielen sein wird (Lt.-Drs. 12/1640).

Erwartungsgemäß waren in der regierungsseitigen Beantwortung, die bis dahin gemachten Erfahrungen mit einer optimistisch-zukunftsweisenden Diktion unterlegt. Die Anfrage war von vornherein so formuliert, dass die Regierung Gelegenheit hatte, sich positiv nach außen darstellen zu können. Man gestand sich zwar ein, dass sich die Einführung der KLR, auf Grund des breiten und komplexen Aufgabenspektrums der Polizei und in Ermangelung bundesweiter, praxiserprobter Konzepte, nicht so einfach gestalten wird, wie die der dezentralen Budgetierung. Es wurde aber auch erklärt, dass die Elemente im hoheitlichen Bereich größtenteils anwendbar sind (vgl. ebd.). Insgesamt entsteht bei der Beantwortung der Eindruck, die NSI-Einführung lasse keine größeren Probleme erwarten, was jedoch weniger auf eine relative Unkenntnis um die Folgen der Neuen Steuerung schließen lässt. Vielmehr ist festzuhalten, dass die Einführung der NSI ein politisches Ziel der Landesregierung war und spätestens seit dem 22.11.1999 auch politisches Programm (vgl. StM BW, 22.11.1999).

Bereits im Frühjahr 1999 wurden aber auch intern im Fraktionsvorstand der CDU einzelne Zweifel diskutiert, u.a. ob die Abgeordneten durch die Instrumente einen besseren Einblick in die Haushaltsdaten bekommen. Ferner lässt sich ein gewisses Misstrauen an der Gegenfinanzierung ableiten (Exp.Gspr.). Die Fraktionsführungen von CDU und FDP und der Vorsitzende des Unterausschusses „NSI“ (CDU) übten auch in der Umsetzungsphase teilweise verhaltene Kritik (vgl. Lautensack 10/2002, S. 85; vgl. BBW 9/2002, S. 10; vgl. Müller, 31.12.2002; vgl. ders., 07.03.2003; vgl. Rieger, 04.02.2003). Trotz der vereinzelten Bedenken ist festzuhalten, dass das Vorhaben mehrheitlich von den Regierungsfractionen gestützt wurde, was ab April 2003 nicht mehr uneingeschränkt behauptet werden kann, als es zu einer unerwarteten Entwicklung kam. Unabhängig vom NSI-Projekt nahm die Regierung überraschend Kurs auf ein anderes

Großprojekt, eine tief greifende Reform, die die Organisationsstrukturen der Landesverwaltung massiv veränderte und die Einfluss auf die Einführung der NSI hatte (hierzu umfassend Reiners 2008a, 2008b, 2008c und 2010). Zu diesem Zeitpunkt mehrten sich auch die kritischen Stimmen der beiden Mehrheitsfraktionen. Auf Grund der Ereignisse sprachen sich beide Fraktionsspitzen zwar nicht grundsätzlich gegen das NSI-Projekt aus, jedoch wurde eine Modifizierung und rasche Neujustierung gefordert. Ich komme noch darauf zurück (StM BW, 25.03.2003; vgl. Neu, 27.03.2003; vgl. Stuttgarter Nachrichten, 27.03.2003; vgl. Müller, 29.03.2003; vgl. FAZ, 29.03.2003).

4.2.1.4 Regierung

Die wesentlichen Grundsteine des NSI-Projekts gehen teilweise auf die 11. Legislaturperiode (1992 - 1996) bzw. die damalige Große Koalition zwischen CDU und SPD zurück. U.a. der Innenminister wurde damals von der SPD gestellt. Seit der 12. Legislaturperiode (1996 - 2001) regierten die CDU und die FDP bis ins Jahr 2011 in einer Koalition. Die Ministerien standen damals, außer dem WM und JuM (FDP), unter der politischen Führung der CDU (Landtag BW 2001, S. 9, 110). Der Ministerpräsident bestimmt nach Art. 49 Abs. 1 LV BW die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung (Richtlinienkompetenz). Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Fachminister seinen Geschäftsbereich eigenverantwortlich und selbstständig (Ressortkompetenz). Der Regierung obliegt gemäß Art. 45 Abs. 1 LV BW die vollziehende Gewalt. Sie hat nach der LV und LHO die Verantwortung für den Haushaltsvollzug. Die Verwaltung wird gemäß Art. 69 LV BW durch diese und die ihr unterstellten Behörden ausgeübt.

Entsprechend dem Dualismus von Parlamentsmehrheit und Regierung vs. parlamentarischer Opposition bilden die Parlamentsmehrheit, die Regierung bzw. die Spitzen der Ministerialbürokratie eine politische Handlungseinheit (Rudzio 1993, S. 227). Dass diese in praxi nicht lediglich von Harmonie, sondern auch teils durch Spannungen gekennzeichnet ist, wurde bereits angedeutet. Insgesamt ist das Verhältnis jedoch größtenteils von ausgeprägten Loyalitäts- und Vertrauensbeziehungen gekennzeichnet.

Das komplexe Projekt verlangte nach einem politischen Regelungs- und Steuerungsbedarf. Dieser bedingte funktional die Ausdifferenzierung eines politischen Steuerungsorgans aus dem Parlament – der Regierung, welcher die Steuerung und Durchführung oblag (vgl. ebd., S. 269). Die Reform war im Wesentlichen ihre Aufgabe, demnach eine Aufgabe der Minister, Staatssekretäre und

Amtschefs der Ressorts. Letztere nahmen ihre Abteilungsleiter und damit im konkreten Fall die der Abteilung 1 und 3 (LPP) in Anspruch und diese wiederum die nächste Hierarchiestufe. Die Spitzen aus dem Regierungskomplex waren auch die zentralen Promotoren des Prozesses. Ihre Interessen sind per se auf Kostenreduzierung, eine bessere Verwaltungssteuerung und persönliche Profilierung angelegt. In Anlehnung an die Konzepte der privaten Akteure wurde vom FM, IM und RH ein Referenzmodell erarbeitet, welches die Konzeption und die Umsetzung beschreibt. Es gelang ihnen den Modernisierungsverlauf größtenteils zu bestimmen und ihnen kam bis weit in die Umsetzungsphase eine zentrale Definitionsmacht zu. Im Spannungsfall können sie sich ohnehin jederzeit auf ihre Organisationshoheit zurückziehen, wobei sie hierbei fast ausnahmslos von ihren Mehrheitsfraktionen gedeckt wurden (FM BW 11/1999; Lt.-Drs. 12/4678; vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 138).

Die Verantwortung für die Umsetzung des Projekts lag im Rahmen der Ressortkompetenz bei den Ministerien, welches soweit als möglich dezentral durch die einzelnen Ressorts konzipiert und durchgeführt wurde. Federführendes Ressort war das FM. Der die politische Gesamtverantwortung tragende und seit der Umsetzungsphase bestellte Regierungsbeauftragte für die NSI-Einführung, der Finanzminister, spielte eine zentrale Rolle, in der zweiten Reihe aber auch der Innenminister als „Reformminister“.⁴⁶ Verfassungsrechtlich steht über dem *Ministerrat* zwar das Parlament, faktisch ist jedoch der Ministerrat oberstes Entscheidungsgremium. Der im Frühjahr 2002 aus allen Ressortchefs gebildete *Kabinettsausschuss* begleitete die politische Steuerung des Projekts. Den Vorsitz hatte der Finanzminister inne (StM BW, 08.05.2001; vgl. FM BW, 28.01.2000; vgl. dies., 22.03.2002). Gegenüber der parlamentarischen Opposition hat der Regierungskomplex naturgemäß einen entscheidenden Informationsvorsprung. Informationen, welche die Regierung in einem positiven Licht erscheinen ließen, wurden aus Profilierungsgründen auch entsprechend in die Öffentlichkeit getragen. Anfragen der Mehrheitsfraktionen gaben u.a. Gelegenheit dazu, sich entsprechend positiv nach außen darzustellen (vgl. Lt.-Drs. 12/1640).

Kritischer zu betrachten sind Anträge der Oppositionsparteien, welche ihre Fragen gezielt auf bekannte oder zu vermutende Detailprobleme lenkten. Problematische Thematiken verließen die Ministerien ohnehin nur auf Grund von Anträgen der Opposition oder Anfragen anderer Akteure, die dem Projekt weniger aufgeschlossen gegenüberstanden. Hierbei zeigten sich seitens der Regierung verschiedene Strategien, um die Widerstände überschaubar zu halten. Grund-

⁴⁶ Alle wesentlichen Gremien waren unter Führung des FM, teilweise gemeinsam mit dem IM. Das IM spielte dahingehend eine wichtige Rolle, weil die Stellvertreterpositionen durch das IM besetzt waren.

sätzlich wurden die Informationen bei der Beantwortung hochgradig selektiert und an die anfragende Opposition so weitergegeben bzw. von den ministeriellen Spitzen nur so mitgezeichnet, dass sie sich möglichst ohne größere Folgewiderstände „verkaufen“ ließen. Es gilt per se das Motto, die Informationen auf das äußerst notwendige Maß zu begrenzen. Ich nenne dieses Verhalten „Informationsselektionsspiel“. Die unterschiedlichen Strategien der Regierung lassen sich beispielhaft an der Beantwortung eines Antrags der SPD-Fraktion aufzeigen (Lt.-Drs. 13/1167):

Zur Rechtfertigung der NSI und Gegenfinanzierung wurde auf unausweichliche Fakten (z.B. Haushaltslage, Personalausgaben) verwiesen. Die NSI werden als Problemlösungsinstrumente propagiert und es wurde quasi kommentarlos unterstellt, dass diese zu mehr Wirtschaftlichkeit und Transparenz führen. Vornehmlich wurde versucht die Machtbasis dadurch aufrecht zu erhalten, indem der Verweis auf externe Gutachter und somit die Kompetenzen Dritter erfolgte, beispielsweise zur Frage der Berechnung des Einsparpotenzials („Expertise Games“; Küpper/Felsch 2000, S. 200f). Vielfach spielten „taktische Ausweichmanöver“ eine erhebliche Rolle. Was nicht verbindlich beantwortet werden konnte wurde nicht beantwortet, teilweise wurde auf einen späteren Zeitpunkt verwiesen und auf Zeit gespielt, die Information ohne weitere Begründungszusammenhänge kurz und digital gehalten – im Sinne einer Beantwortung mit „ja/nein“ –, die Information ausschweifend auf ohnehin Bekanntes bzw. Nebensächlichkeiten gelenkt oder die Gelegenheit dazu genutzt eigene Erfolge darzulegen. Zu den Beteiligungsmöglichkeiten der Personalräte erfolgte u.a. der Verweis auf die unterschiedlichen Einflussforen, Partizipationsmöglichkeiten (z.B. Lenkungsausschuss, Ressortteams) und Informationsveranstaltungen für die „Arbeitsgemeinschaft der Hauptpersonalräte der Ministerien“ (ARGE HPR).⁴⁷ In diesem Sachzusammenhang wurde auch dargelegt, dass die ARGE HPR, wie auch das NSI-Projekt, formal nach dem LPVG, rechtlich kein zu Entscheidungen befugtes Gremium ist, und die rechtlich notwendigen Beteiligungsverfahren in den Ressorts durchzuführen sind. Diese hätten die Verantwortung, die Beteiligungsrechte nach dem LPVG zu wahren. Mit dem Hinweis auf dezentralisierte Verantwortungsbereiche (Ressorts) manövrierte sich die Regierung regelmäßig aus der „Schusslinie“. Auf die Frage, ob die Regierung die Auffassung teile, dass im Zusammenhang mit der Einführung mehrfache Beteiligungstatbestände tangiert sind, wird lediglich auf das LPVG verwiesen. Unabhängig davon zeichnen sich die Antworten insgesamt durch einen hohen Grad von Formalismus aus. Der Rückgriff auf formale Autorität ist oftmals ein probates Mittel um Widerständen

⁴⁷ Die ARGE HPR und damit auch der Vorsitzende des HPRPol waren im Lenkungsausschuss vertreten.

auszuweichen (vgl. Lt.-Drs. 13/1167). Man spricht bei diesem mikropolitischen Spielzug auch von „Counterinsurgency Games“ (Küpper/Felsch 2000, S. 199). Die Strategien dienen allesamt zur Sicherung der eigenen Machtbasis.

4.2.2 Administration

4.2.2.1 Ministerialverwaltung

Der fließende Übergang zu diesem Kapitel liegt in der Natur der Sache respektive in der dargelegten Handlungseinheit von Mehrheitsfraktionen, Regierung und den Spitzenbeamten der Ministerien (vgl. Rudzio 1993, S. 227). Den Ministern sind die Staatssekretäre und die einstweilig in den Ruhestand versetzbaren politischen Beamten, somit die Amtschefs der Ressorts, nachgeordnet. Auf der Ebene der *Amtschefs* (MD) ist eine ausgesprochene Loyalität zur Regierung zu beobachten. Die dortigen Interessen sind in vielen Punkten deckungsgleich mit denen der Regierung. Sie stehen mit der Regierung an der Spitze der Administration und bieten die Gewähr für die Verbindlichkeit ihres Handelns. Die Umsetzung und Förderung der NSI in der Fläche wurde als Führungsaufgabe betrachtet, was vor allem die Amtschefs und (hierarchisch absteigend) die Abteilungsleiter (im IM die der Abteilung 1 und 3) in die Pflicht nahm, aber auch insbesondere die leitenden Beamten der nachgeordneten Verwaltungsebenen (IM BW, 07.03.2000). Kaum ein MD ließ sich zu einer öffentlichen Kritik an den NSI hinreißen. Selbst der ab Oktober 2002 im Ruhestand weilende MD des FM äußerte sich am Ende seiner aktiven Laufbahn, trotz der zu diesem Zeitpunkt von verschiedenen Seiten bestehenden massiven Kritik an den NSI, dem Projekt gegenüber unkritisch und hochgradig aufgeschlossen (Staatsanzeiger BW, 07.10.2002).

Verschiedene „MD-Schreiben“ aus dem IM/FM untermauern diese Loyalität (z.B. IM BW, 07.03.2000; FM BW, 28.01.2000). Die Amtschefs bilden einerseits die Schnittstelle zur Politik und andererseits einen „Schutzwall“ vor Kritiken aus der Administration, die in der Konzeptionsphase zunächst durch die StaV später aber auch durch die stark auf ihre Interessen bedachten Abteilungen 1 und 3 vorgebracht wurden. Die in dieser Phase vorgetragenen Ansichten wurden teilweise und in moderater Form auch von der Hausspitze des IM mitgetragen, jedoch durch die Linie des StM und des FM kompensiert (Exp.Gspr.).

Lenkungsausschuss

Die Amtschefs der Ressorts spielten eine wichtige Rolle, insbesondere der des FM. U.a. in seiner Person zeigt sich die dominierende Rolle dieses Ressorts, welche sich durch alle maßgeblichen Gremien zog. Er war Vorsitzender vom *Lenkungsausschuss* und somit an erster Stelle für die Steuerung und Koordination des Gesamtprojekts zuständig. Der Ausschuss konstituierte sich bereits 1998, fungierte als höchstes administratives Steuerungsorgan unterhalb der politischen Ebene und war vorbereitendes Gremium für den Ministerrat. Er setzte auf administrativer Ebene die gesamtprozessualen Rahmenbedingungen, bewertete letztlich die Ergebnisse aus den Ressorts und hatte den Auftrag die Umsetzung sicherzustellen. Im Ausschuss vertreten waren die Amtschefs aller Ressorts, der RH, die ARGE HPR, der Leiter der StaV (respektive dortiger Leiter „Bereich 30“/Landescontrolling) und der der NeStUL. Die Stellvertretung kam dem MD des IM zu (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999; Exp.Gspr.).

Strategische Projektsteuerung

Der Lenkungsausschuss war eng mit der *strategischen Projektsteuerung* verbunden. An dessen Spitze befanden sich die Leiter der NeStUL (FM) und der StaV (IM) bzw. der Leiter „Bereich 30“ der StaV. Sie berichteten dem Lenkungsausschuss, setzten dessen Aufträge um und führten die Gesamtprojektleitung (Vertreter von FM/NeStUL und GU). Unbeschadet der Gesamtverantwortung des Finanzministers handhabten FM und IM die Führung der Gesamtprojektleitung in engem Einvernehmen, so die Äußerungen aus dem FM (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999).

NSI Jour fixe

Der Leiter der NeStUL (strategische Projektsteuerung) führte in Personalunion auch den *NSI Jour fixe*. Dieses ebenfalls zur politischen Steuerung und Koordination eingerichtete Gremium war vorbereitend für den Lenkungsausschuss tätig und diente als Forum für die Leiter der Abteilungen 1 (dort waren die Ressortteams angegliedert; im IM bei der Abteilung 1 und 3) und die Kopfstellenleiter der Ressorts, d.h. beide Ressortteamleiter des IM hatten im NSI Jour fixe einen Sitz. Weiterhin waren dort der Leiter „Bereich 30“ der StaV und berichtend der

„Projektleiter Land“ aus der Gesamtprojektleitung (Leiter Bereich „Neue Steuerung“/NeStUL) vertreten (Exp.Gspr.).

NeStUL und StaV

Die direkt der Amtsspitze des FM unterstellte *NeStUL* beriet unterstützend die Ministerien des Landes mit ihren jeweils nachgeordneten Bereichen und war gemeinsam mit der *StaV* und dem GU für die Strategie der Einführung verantwortlich. Die NeStUL und die StaV hatten die Federführung bei verschiedenen Projekten. In den Teilbereichen Schulung, Landescontrolling und FIS lag die Federführung bei der StaV. Bereits seit Beginn der neunziger Jahre beschäftigte sich diese mit dem Thema Neue Steuerung. Die aus dem Jahr 1993 datierenden Empfehlungen der Regierungskommission Verwaltungsreform, betriebswirtschaftliche Elemente einzuführen, gehen vornehmlich auf die Arbeiten der Stabsstelle zurück (IM BW 1999c, S. 11; vgl. dies., 07.03.2000; Exp.Gspr.).

Gesamtprojektleitung

Die *Gesamtprojektleitung* wurde gemeinsam durch den „Projektleiter Land“/NeStUL und einen Projektleiter des GU wahrgenommen. Ihnen oblag die operative Gesamtsteuerung und die organisatorische Leitung. Sie waren der strategischen Projektsteuerung rechenschafts- und berichtspflichtig. Die fünf TP wurden ebenfalls vom Land (NeStUL-Mitarbeiter) und vom GU geleitet, was bedeutet, dass seitens des Landes an der Gesamtprojektleitung maßgeblich die Mitarbeiter aus dem FM beteiligt waren. Mitarbeiter aus dem IM⁴⁸ oder gar dem LPP waren dort nicht vertreten (Lt.-Drs. 12/4678; FM BW 11/1999; Exp.Gspr.).

NSI-Kopfstelle und Ressortteams im IM

Die *NSI-Kopfstelle im IM* wurde als Bindeglied des Innenressorts zu den zwei bei Referat 13 und 33 angegliederten Ressortteams eingerichtet. An der Spitze der Kopfstelle standen die zwei Teamleiter. Sie waren für die Umsetzung der NSI in ihrem Geschäftsbereich verantwortlich. Die NeStUL war mit einem Ansprechpartner vertreten (vgl. IM BW, 07.03.2000; vgl. FM BW, 28.01.2000).

⁴⁸ Ausnahme: Der Leiter „Bereich 30“ der StaV hatte einen Sitz im Redaktionsbeirat des TP „Mobilisierung“.

Das *Ressortteam IM-Polizei* wurde von einem Referenten geleitet. Bei den Teambesprechungen der Polizei nahmen in der Regel die (Projekt-) Vorgesetzten aus dem LPP (insbesondere der Referatsleiter 33), Vertreter des Ressortteams allgemeine Innenverwaltung, die StaV, die NeStUL, der GU, Vertreter nachgeordneter Dienststellen (insbesondere die ehemaligen Piloten) und die Projektverantwortlichen für jede budgetierende Dienststelle teil, beratend auch der Hauptpersonalrat der Polizei (HPRPol). Die StaV war in einigen Teilbereichen (z.B. Landescontrolling) ebenfalls beratend für das Ressortteam der Polizei tätig. Unterhalb dieses Ressortteams fungierten verschiedene Expertenteams, welche vornehmlich von Polizeibeamten aus dem LPP geleitet wurden (Exp.-Gspr.; siehe auch Kapitel 3.3.2).

Das Team der Polizei bzw. dessen Teamleiter stand in ständigem und intensivem Informationsaustausch mit dem der allgemeinen Innenverwaltung, stimmte seine Belange über die Referatsleitung mit seiner Abteilungsspitze ab und arbeitete dem „Ressortteam allgemeine Innenverwaltung“ zu. Der Leiter dieses Ressortteams, demnach der Leiter des Referats 13, verfuhr analog, d.h. er stimmte seinerseits die Belange seines Teams vorab mit seiner Abteilungsführung ab. In Richtung Hausspitze (Minister/MD) sprachen die beiden Teamleiter – letztlich über ihre jeweilige Abteilungsleitung – gemeinsam durch das „Ressortteam allgemeine Innenverwaltung“ und damit durch den Referatsleiter 13 und den Teamleiter der Polizei, welcher ersteren in dessen Ressortteamgeschäften vertrat. Die Auffassungen beider Teams waren vielfach inhaltsgleich angelegt und von Konsens getragen. Das Verhältnis zeichnete sich durch intensive Kooperationsbeziehungen aus (Exp.Gspr.).

Die tragenden Belange, Problemlagen und Sachstände des IM und des LPP wurden somit letztlich über die vorgegebene Hierarchie aus dem IM zu den Gremien und zum FM geleitet. Die Ergebnisse aus den Teams wurden nach IM-interner Abstimmung mit den Vorgesetzten der Ressortteams, welche zugleich als Linienvorgesetzte fungierten, und nach Abstimmung mit der Hausspitze des IM, über den NSI Jour fixe und dort durch die zwei Teamleiter des IM und den Leiter der Abteilung 1 an den Lenkungsausschuss herangetragen (Exp.Gspr.). Die Hierarchien im IM und der dortigen Polizeiabteilung gestalten sich wie folgt: MIN - STS - MD - LPP - IdP - Referatsleiter - Referenten. Diese Folge lässt sich nahtlos auf das NSI-Projekt übertragen. Die Linienvorgesetzten waren auch die Vorgesetzten im Projekt. Es gab demnach keine Trennung zwischen den üblichen hierarchischen Entscheidungsstrukturen und den Strukturen der Projektorganisation.

In der Literatur wird vielfach der kontraproduktive Effekt einer Verquickung von Projektorganisation und Hierarchie betont (z.B. Naschold/Bogumil

1997, S. 159f). Der hierarchische Ablauf fördert in aller Regel die Aufrechterhaltung von Routine und steht einer umfassenden Innovation entgegen (vgl. Ortmann/Becker 1995, S. 63f; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 68f). Neben den formal-hierarchischen Strukturen waren allerdings intensive informelle (Quer-) Verbindungen der zwei Teams bzw. Teamleiter existent, nicht nur zur StaV und zur Hausspitze, sondern auch zu anderen Ressorts und hierbei vornehmlich zum FM und der dortigen NeStUL. Diese Informations- und Kommunikationskanäle wurden vorwiegend im Vorfeld der Gremiensitzungen genutzt, um die Konzeptionen, Problemlagen und Sachstände zu erörtern, bevor diese dort einem höheren Verbindlichkeitsgrad zugeführt wurden (Exp.Gspr.).

Zum *NSI-Topmanagement* gehörten die Minister und Amtchefs der Ressorts. Zum *mittleren Management* im LPP können die Referatsleiter und Referenten (Teamleiter) gezählt werden. Die dortigen Interessen sind auf Autonomie, Machtausbau oder zumindest auf Statussicherung, den Erhalt alter Zuständigkeiten und Machtssphären gerichtet. Wie noch zu sehen sein wird, stellte allerdings weniger das mittlere Management im IM eine Problemgruppe dar, sondern vielmehr die polizeiliche Führung und Mitarbeiterschaft des organisatorisch nachgeordneten Bereichs. Die Gegner der NSI rekrutierten sich eher aus diesen Ebenen, obwohl auch aus den Ressortteams vor Eintritt in die Umsetzungsphase eine eher verhaltene bis ablehnende Stimmung zu vernehmen war. In Ministerien sind die Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung enger verknüpft und die Ministerialverwaltungen unterliegen generell stärker als andere Verwaltungen dem politischen Willen des jeweiligen Ministers (Exp.Gspr.; vgl. Bogumil 2000, S. 131). Dortige Widerstände sind für die Regierung einfacher zu kompensieren.

Der *LPP* hatte eine heikle Doppelrolle zu erfüllen. Er ist einerseits Chef der Polizei, und steht damit an der Spitze von rd. 30.000 Mitarbeitern, und andererseits Abteilungsleiter im IM. Er befindet sich an einer Schnittstelle und seine Rolle war (entgegen seiner Spitzenposition bei der Polizei) im NSI-Prozess zwischen dem NSI-Topmanagement und dem mittleren Management einzuordnen. Im Gegensatz zum „Alltagsgeschäft“ waren seiner Machtsphäre bei der NSI-Einführung engere Grenzen gesetzt, seine Kompetenzen, Ressourcen und Machtmittel wurden dort stärker beschnitten. Er hatte daher antagonistischen Anforderungen standzuhalten, diese auszugleichen und befand sich in einem Spannungsfeld zwischen Routine und Innovation, er war damit einer *Transmissionslogik* ausgesetzt. Im NSI-Prozess war dieser Balanceakt sehr ausgeprägt, weil das Projekt von der Regierung weitgehend vorgegeben war und dieses bei vielen Mitarbeitern auf Ablehnung stieß. Die Doppelrolle zwang ihn dazu, dem Projekt Aufmerksamkeit und Loyalität entgegenzubringen – denn auch seine Position verlangt ein hohes Maß an „Gewähr für Handlungsverbindlichkeit“ –

und das Projekt in seinem Fachbereich, entgegen mancher Kritik, am Laufen zu halten, verbunden mit der Prämisse, dass auch die Polizeiinteressen angemessen berücksichtigt werden (vgl. auch Ortman/Becker 1995, S. 65). Zur Zielerreichung bediente er sich insbesondere der nächsten Hierarchieebenen. Die nach außen vorgetragene Haltung der Abteilungsspitze „pro NSI“ ist bis zu dessen Eintritt in den Ruhestand im Jahr 2009 existent. Immer wieder wurde bei den LPP-Spitzen jedoch zwischen den Zeilen deutlich, dass es sich um „keine Herzensangelegenheit der Polizei“ handelt, sondern die Instrumente (notgedrungen) eingeführt werden (müssen), weil dies die politische Beschlusslage so vorsieht (Exp.Gspr.).

In einem Zwischenergebnis lässt sich festhalten:

Eine zentrale Rolle spielte die *Trilogie* von Lenkungsausschuss, strategischer Projektsteuerung und NSI Jour fixe und prinzipiell auch die Achse zum Ministerrat und zur Gesamtprojektleitung. Durch die Vernetzung der dortigen Führungsfunktionen wurde dem Projekt eine relativ hohe Bindekraft verliehen. Das *FM* war dabei in allen Gremien an erster Stelle vertreten. Der Lenkungsausschuss wurde vom MD des *FM* geleitet, der direkten Kontakt zum gesamtverantwortlichen Finanzminister genießt. Die Leitung der strategischen Projektsteuerung oblag u.a. dem Leiter der *NeStUL*, welcher direkt dem MD des *FM* unterstellt war. Beide Leiter der strategischen Projektsteuerung waren im Lenkungsausschuss vertreten. Der Leiter der *NeStUL* stand zudem an der Spitze des *NSI Jour fixe*. Die Gesamtprojektleitung oblag, zusammen mit dem *GU*, dem Bereichsleiter „Neue Steuerung“ der *NeStUL*. Die bei der Gesamtprojektleitung angegliederten Teilprojekte wurden ebenfalls, gemeinsam mit dem *GU*, von Mitarbeitern der *NeStUL* geleitet.

Das *IM* war als zuständiges „Reformministerium“ in den Gremien zwar gewichtiger vertreten als andere Ressorts, jedoch nicht derart bedeutend wie das *FM*, was die These stützt, dass bei den *NSI* nicht der Modernisierungscharakter im Vordergrund stand, sondern die Konsolidierung des Landeshaushalts. Im Lenkungsausschuss kam dem MD nur die Stellvertreterrolle zu. Die Leitung der strategischen Projektsteuerung wurde zwar gemeinsam mit dem Leiter der *NeStUL* durch den Leiter der *StaV* ausgeübt, jedoch war seitens der *StaV* im *NSI Jour fixe* lediglich der dortige Leiter „Bereich 30“ vertreten. An der Gesamtprojektleitung war das *IM* nicht beteiligt.

Die *Polizei* spielte in den genannten Gremien ein eher „stiefmütterliche Rolle“. Dort war diese nur im *NSI Jour fixe* durch den Ressortteamleiter präsent.

Hier vertraten auch der Leiter der Abteilung 1 und der andere Teamleiter die Interessen des Ressortteams allgemeine Innenverwaltung. Der Leiter der Abteilung 3 hatte im NSI Jour fixe keinen Sitz. Die Interessen der Polizei konnten auf höherer Ebene nur noch durch den MD des IM im Lenkungsausschuss vertreten werden, welcher allerdings die Schnittstelle zur Politik bildet, eher deren Rationalitätenlogik verpflichtet ist und sich durch äußerste Loyalität kennzeichnet. Eine angemessene Interessenvertretung war durch ihn nicht anzunehmen. Eine Vertretung der Polizeiinteressen durch den Abteilungsleiter 1 und die StaV ist ebenfalls in Abrede zu stellen. Auf Grund der abweichenden Funktionslogik muss ferner angenommen werden, dass eine nachhaltige Vertretung der Polizei durch den Innenminister im Kabinettsausschuss/im Ministerrat kaum erfolgte, was sich durch den Prozessverlauf belegen lässt. Eine adäquate Vertretung der Polizeiinteressen wurde somit oberhalb des NSI Jour fixe zunehmend schwieriger.

Eine beträchtliche, nicht zu unterschätzende Einflussmöglichkeit bestand für die Polizei allerdings durch die Mitzeichnungsregelungen im Ressortprojekt (insbesondere Referatsleiter 33, IdP, LPP). Hier konnten die Entwicklungen innerhalb eines „Entscheidungskorridors“ (hierzu Ortmann/Becker 1995, S. 62f; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 67) beeinflusst werden. Auf der Ebene des mittleren Managements ist eine enorme Verhandlungsmacht konzentriert. Die Ebene hatte im Prozess die Möglichkeiten Expertenwissen einzubringen oder vorzuhalten, Informations- und Kommunikationskanäle zu kontrollieren und Organisationsregeln zu nutzen. Dieses Machtpotenzial wurde im Wege (der Verweigerung) der Mitzeichnung (z.B. von Kabinettsvorlagen des FM) auch genutzt. Die eigene Position wurde nachhaltig verteidigt, wenn es darum ging fachspezifische Interessen zu vertreten (Forderung von Controllerstellen, Rahmenbedingungen etc.; Exp.Gspr.). Die Spitzen im IM sind per se auf die partielle Kooperation, den organisatorischen und technischen Sachverstand insbesondere des mittleren Managements respektive des dort konzentrierten Expertenwissens angewiesen, denn die Spitzen betrachten den Prozess unter dem Gesichtspunkt der politischen Verwertbarkeit. Ein Zuviel an Konflikten stellt regelmäßig die politische Legitimationsbasis in Frage. Deshalb war eine partielle Kooperation mit der Polizei auch unverzichtbar und die Berücksichtigung der dortigen Interessen angezeigt (vgl. Göbel 1999).

Zum Abschluss des Teilkapitels lässt sich nunmehr auch eine *zusammenfassende Klassifizierung* der überaus komplexen Akteursstrukturen der Ministerialverwaltung vornehmen. Dadurch werden die „Spielanteile“ bei der NSI-Einführung klarer sichtbar. Das FM dominierte das Projekt und die NeStUL kann als Wissenszentrale verortet werden, sie war in allen Gremien präsent. Diese

„Think-Tank-Funktion“ kommt auf Grund ihrer langjährigen Erfahrung auch der StaV zu. Sie war jedoch im Vergleich zur NeStUL unterrepräsentiert.

Als *zentrale kollektive Akteure des Ministerialkomplexes* können in nachstehender Reihenfolge genannt werden: Ministerrat und Kabinettsausschuss, Lenkungsausschuss, strategische Projektsteuerung (NeStUL/StaV), NSI Jour fixe und die landesseitige Gesamtprojektleitung (NeStUL).

Als *zentrale individuelle Akteure des Ministerialkomplexes* sind zu nennen: Zunächst die Minister und Amtschefs, vorwiegend aus dem FM und IM, dann die Leiter von NeStUL und StaV und weiterhin der Leiter des Bereichs „Neue Steuerung“ bei der NeStUL. In der nächsten Reihe befinden sich der Leiter „Bereich 30“ der StaV und weitere NeStUL-Mitarbeiter, welchen bei der Gesamtprojektleitung die Führung eines TP übertragen wurde. Ebenfalls nicht zu vernachlässigende Definitionsmacht, insbesondere in Bezug auf inhaltliche Komponenten, kam auch dem Leiter der Abteilung 1 und den Kopfstellenleitern bzw. Teamleitern zu. Durch die Vernetzung von Linienorganisation und Prozessmanagement wurde diese Definitionsmacht vorwiegend auf die Linienvorgesetzten, also die Vorgesetzten des „Ressortteams IM-Polizei“ projiziert, demnach auf den Referatsleiter 33, den IdP und den LPP.

Begrenzte Definitionsmacht hatten auch die Expertenteamleiter unterhalb des Teams der Polizei. In den Expertenteams wurde ein wesentlicher Teil der ressortspezifischen und inhaltlichen Arbeit geleistet. Für die dort und im Ressortteam mitarbeitenden Projektbeteiligten ist ein Akteursstatus noch bedingt anzunehmen, weil sie die Möglichkeit hatten die Mobilisierung eigener Ressourcen, wie Wissen oder Fähigkeiten, zu verweigern, zur Verfügung zu stellen oder interessenorientiert zu nutzen. Allerdings verliert sich diese Eigenschaft in der hierarchisch denkenden und handelnden Ministerialverwaltung mit abnehmendem Dienstgrad. Bei Mitarbeitern, die dort keine Führungsposition bekleiden, kann überwiegend nur noch von Agierenden gesprochen werden, d.h. sie führen lediglich aus. Eine Akteurseigenschaft kann in äußerst begrenztem Umfang auch noch für die übrigen Referatsleiter des LPP angenommen werden, weil sie im Wege der Mitzeichnung Einflüsse geltend machen konnten, wenn ihr Bereich betroffen war.

4.2.2.2 Polizeiführung der nachgeordneten Dienststellen

Mit der polizeilichen Führung der dem LPP nachgeordneten Dienststellen ist zunächst die „Polizeichefrunde“ gemeint, demnach neben den Vertretern aus dem LPP, die Leiter der LPDn, der WSPD, des BPP, der AkadPol, des LKA

und der FHPol. Sie genießen das Privileg zuerst informiert zu werden. Die Chefrunde fasste auch Beschlüsse zu den NSI. Allerdings war der Entscheidungskorridor äußerst eng bemessen, da die Leitlinien vom FM, IM und LPP strikt vorgegeben waren (vgl. IM BW 5/1999; Exp.Gspr.).

Eine Akteursqualität einzelner Polizeichefs kann kaum angenommen werden. Loyalitätsbeziehungen spielen in dieser Arena eine entscheidende Rolle. Nur wer die Gewähr für die Verbindlichkeit seines Handelns bietet, kann derartige Positionen erreichen. Die Sachgesetzlichkeiten dieser Dominanz- und Abhängigkeitsbeziehungen spielen allerdings in der „Gruppensituation Chefrunde“ eine untergeordnete Rolle. Dies zeigt beispielsweise die zeitlich schon weit in der Umsetzungsphase datierte erste Schulungsveranstaltung, in der die Polizeichefs beschult wurden. Akteursqualität kommt der Chefrunde somit als Ganzes zu, wenn sie mehrheitlich oder gar geschlossen gegen Projekte opponieren.

Die Kritikpunkte der Polizeichefs zielten bei der Schulung insbesondere auf die zu abstrakten, nicht bedürfnisgerechten Seminarinhalte, das Unvermögen der Moderatoren den konkreten Nutzen und die Aufwände für die Polizei darzustellen und die nicht vorhandenen Kenntnisse über den aktuellen Projektstand. Insgesamt konnte keine zielgruppenspezifische Information und Motivation erreicht werden. Ein völliges Scheitern der Veranstaltung wurde nur dadurch verhindert, dass einige Teilnehmer aus den Pilotdienststellen über Erfahrungen verfügten, und diese die positiven Wirkungen der NSI für die Polizei anhand konkreter Beispiele anschaulich darlegen konnten (Exp.Gspr.; vgl. Müller, 26.06.2002).

Weiterhin müssen die Leiter der PDen/PPen und die Leiter der darunter angesiedelten Organisationseinheiten erwähnt werden. Sie waren seit dem Produktivstart des FU I an der Umsetzung beteiligt. In dieser Phase kam es auf ihre Mitwirkung, Verantwortung und Solidarität an, denn die Gefahr einer Blockadehaltung ist in solchen Phasen besonders hoch. Auch hier muss eine Akteurseigenschaft für einzelne Dienststellenleiter verneint werden. Diese wäre erst dann zu bejahen gewesen, hätte sich eine Vielzahl von Polizeiführern zum Widerstand formiert, welcher dann über die darüber angegliederte Polizeichefrunde transportiert worden wäre. Es ist nicht zu belegen aber auch nicht zu verwerfen, dass die in der Schulungsveranstaltung beschriebene negative Haltung der Polizeichefs eine Signalwirkung auf die nachgeordneten Polizeiführer erzeugt hat. Es kann im umgekehrten Fall aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Polizeichefs in der beschriebenen Veranstaltung als Repräsentanten ihrer Polizeiführer aufgetreten sind. Die empirischen Befunde sind diesbezüglich zu spärlich, um valide Aussagen zur Einstellung der polizeilichen Führungsebene treffen zu können. Insgesamt ist jedoch bekannt, dass das Projekt schon damals

(quer durch die Polizeiführung) auf Reserviertheit, wenn nicht gar Ablehnung gestoßen ist (Exp.Gspr.).

Den Leitern der ehemaligen Pilotdienststellen kam bereits zu einem frühen Zeitpunkt Akteursqualität zu. Sie hatten durch ihre Vorgesetzteneigenschaft in der Pilotphase Einfluss auf die Entwicklungen und Ergebnisse. Diese wurden seitens der Polizei tendenziell als zufriedenstellend bewertet. Die KLR wurde zwar schon damals kritisch betrachtet, allerdings sind die Ergebnisse der dezentralen Budgetierung positiv hervorzuheben (IM BW 5/1999). Die Leiter zeigten sich dem Projekt gegenüber etwas aufgeschlossener. Sie konnten dazu beitragen, dass die Schulungsveranstaltung nicht gescheitert ist (Exp.Gspr.). Daraus lässt sich ableiten, dass tiefere Erfahrungen mit den NSI die Akzeptanz fördern, was aber auch voraussetzt, dass die Rahmenbedingungen aus der Pilotphase weitgehend zu erhalten sind (z.B. Nichtabschöpfung von Effizienzrenditen, Beibehaltung von Globaltiteln). Die logischen Schlussfolgerungen bei solchen Projekten sind offenbar: Rechtzeitige Einbindung und Partizipationschancen möglichst vieler Mitarbeiter, rechtzeitige Qualifizierungsmaßnahmen vorab, Einbettung des Prozesses in ein umfassendes Quality-Management-Konzept, Aufbau eines Kooperationsmanagements, frühzeitige, akzeptanzsichernde Maßnahmen etc.

Die Spitzen aus dem IM waren (nicht nur) bei dem Projekt auf die partielle Kooperation des nachgeordneten Bereichs angewiesen. Die Expertenmacht der Basiseinheiten darf nicht unterschätzt werden, meist liegt dort der Schlüssel für den Erfolg. Den Polizeiführern kommt daher eine Schnittstellenfunktion zu, wobei sie in erster Linie regelmäßig auf die Handlungsfähigkeit ihrer Einheit bedacht sind.

4.2.2.3 Projektbeteiligte – Pilotdienststellen und übrige Dienststellen der Polizei

Neben den angesprochenen Leitern der Pilotdienststellen sind die dortigen Projektbeteiligten zu nennen, welche über detaillierte Erfahrungen mit den NSI verfügen. Diese standen der Modernisierung meist etwas aufgeschlossener gegenüber und beurteilten die Instrumente positiver als die übrige Belegschaft. Sie hatten in den Projektgruppen die Möglichkeit eigene Ressourcen (Wissen, Fähigkeiten etc.) einzubringen oder zu verweigern und damit am Machtspiel teilzunehmen (vgl. IM BW 5/1999; Exp.Gspr.; vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 134ff). Die Projektgruppenleiter und Mitarbeiter hatten somit zum Zeitpunkt der Pilotierung einen Akteursstatus. Die ehemaligen Arbeitsgruppen bei den Pilotdienststellen, unterhalb des Ressortteams IM-Polizei, leisteten wesentliche in-

haltliche Vorarbeiten für die Entwicklung der NSI. Der Spielraum der seit Frühjahr 2000 gebildeten Expertenteams war im Vergleich zu den vormaligen Arbeitsgruppen allerdings geringer, da dieser durch die Vertragsbindung zum GU stärker eingrenzt wurde (IM BW 5/1999; Exp.Gspr.; siehe auch Kapitel 3.3.2).

Den seit dem Produktivstart des FU I in die Implementation eingebundenen Projektverantwortlichen, -beteiligten oder Controllern der übrigen Dienststellen kam ebenfalls Bedeutung zu. Sie sind jedoch zur Gruppe der Agierenden zu zählen. Sie setzten das bereits Beschlossene lediglich um. Ein wirksames Agieren und damit der Aufbau einer Druckkulisse gegen die NSI war in aller Regel nur über die organisierten Interessenvertreter oder die Personalräte möglich (Exp.Gspr.).

4.2.3 *Rechnungshof*

Dem im Lenkungsausschuss vertretenen RH⁴⁹ wird auf Grund seiner Bedeutung ein eigenes Teilkapitel gewidmet. Er war einerseits ebenfalls von der Modernisierung betroffen und ist andererseits unabhängiges Prüfungsorgan. Die Rechnungslegung des Finanzministers gegenüber dem Landtag sowie die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes wird durch den RH geprüft. Seine Mitglieder besitzen die gleiche Unabhängigkeit wie Richter (§ 83 LV BW; vgl. §§ 88ff LHO), was dem RH ein erhebliches Maß an Macht einräumt, da durch diesen Status die zur Regierung bestehende Abhängigkeit weitgehend aufgelöst wird.

Die Haltung des RH wurde eindeutig vom dortigen Vizepräsidenten dominiert. Dieser verlieh seiner schon weit vor dem Projektstart vertretenen kritischen Ansicht einen höheren Wirkungsgrad, als er bei der von der SPD-Fraktion initiierten Expertenanhörung im Landtag Position bezog und seine Argumente im öffentlichen Raum platzierte (SPD-Fraktion BW, 17.01.2003, S. 40ff). Er betonte hierbei die per se natürliche Projektverbundenheit des RH, weil diesem das grundsätzliche Bestreben naheliege, die Verwaltung wirtschaftlicher zu gestalten. Die Organisation stehe grundsätzlich für die Ziele der NSI, und somit für Transparenz öffentlichen Handelns, Klarheit über Kosten und Leistungen, Förderung von Kostenbewusstsein, wirtschaftliches Handeln und effektive Steuerung des Ressourceneinsatzes. Die NSI bedeuten jedoch mehr als lediglich die Übertragung einer „Industriesoftware“ auf die Verwaltung, so der RH. Kritisiert wurde die demotivierende Wirkung der Refinanzierung und die Entwicklung der

⁴⁹ Die Aufgaben und Befugnisse des RH ergeben sich aus Art. 83 LV BW und der LHO.

NSI zu einem „Mammutprojekt mit noch ungewissem Ausgang“, verbunden mit der Skepsis, ob das komplexe System überhaupt flächendeckend funktionieren kann. In diesem Kontext wurde die schnelle, flächendeckende Einführung in Frage gestellt und der Vorschlag unterbreitet, die NSI mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten weiterzufahren und gezielt in geeigneten Behörden zu forcieren respektive dort einzuführen, wo es praktikabel erscheint. In anderen, sich weniger eignenden Einrichtungen sei die richtige Strategie abzuwarten oder nur ein Mindestmaß zu realisieren. „Hoheitliche Aufgaben (...) lassen sich nur schwer betriebswirtschaftlich steuern. Das hat man (...) nicht (...) bedacht“ (Müller, 22.02.2003). Aus diesem Grund plädierte er dafür, Verhandlungen mit den Vertragspartnern aufzunehmen, um eine gewisse Modifizierung erreichen zu können. Die NSI wären nicht über das hinausgekommen, was die früheren „Piloten“ schon zu Projektbeginn an Führungs- und Arbeitsinformationen hatten, so der Vizepräsident. Angebracht sei die Vermittlung realistischer, konkreter Einsichten durch die Verantwortlichen, um das Risiko zu minimieren, eines Tages auf einem „Torso“ sitzen zu bleiben. Nur durch überzeugende Lösungen könne Akzeptanz geschaffen werden, dann würden die Bediensteten auch mitmachen, so der Vizepräsident weiter (SPD-Fraktion BW, 17.01.2003; S. 40ff).

Die Stellungnahme wurde von verschiedenen Pressemeldungen begleitet, in denen der RH-Vizepräsident immer wieder zitiert wird (Müller, 31.12.2002; ders., 07.03.2003; Durchdenwald, 18.01.2003) und nicht zuletzt von einem Interview in der Stuttgarter Zeitung (Müller, 22.02.2003). Dass nicht lediglich Personalratsvertreter und Gewerkschaften vor dem Landtag eindeutig Position bezogen, sondern auch der RH, hat wesentliche Bedeutung für den Prozess. Der Institution wird ein hohes Maß an Kompetenz zugestanden (Exp.Gspr.).

4.2.4 Personalrat und Polizeibesetzte

Das Projekt hatte bei der Belegschaft keinen guten Stand und wurde von dieser vorwiegend als Rationalisierungsmaßnahme begriffen. Eine nicht repräsentative Umfrage der GdP verdeutlicht, dass die NSI von rd. 90 % der Belegschaft abgelehnt wurden (GdP 02/2003). Vielfach war auch ein ausgeprägtes Unwissen über die NSI zu verzeichnen. Ferner wurde die KLR bei den „Piloten“ vereinzelt als Existenzbedrohung und als ein Mittel zur Personaleinsparung angesehen (Exp.-Gspr.; FM BW, 07.03.1999). Die nicht am Projekt beteiligten Polizeibesetzten hatten keinen Akteurs- und keinen Agierendenstatus, sie waren lediglich Betroffene. Die Bedürfnisse der Mitarbeiterschaft sind jedoch notwendigerweise zu berücksichtigen, denn die Ziele und Zwecke des Wandels gewinnen ihren Sinn

nicht an der Spitze, sondern auf der Ebene auf der sie tatsächlich erlebt werden. Sicherlich sind Entscheidungen an der Spitze notwendig, aber sie bestimmen nicht automatisch die Entscheidungen, die unten an der Basis zu treffen sind, so Crozier/Friedberg (1979, S. 278).

Vertreten werden die Beschäftigten durch die Personalräte und hierbei letztlich durch den HPR der Polizei. Die Personalvertretungen sind keiner Weisung oder Kontrolle des Dienststellenleiters unterworfen. Ihre Machtmittel ergeben sich aus den Beteiligungsrechten der §§ 69ff LPVG.⁵⁰ Analog der dreistufig gegliederten Polizei gibt es den so genannten ÖPR bei jeder(m) PD, PP, (damals) BPA, die Stufenvertretungen des BPR (RP, BPP und ehemals WSPD) und den *HPRPol* beim IM. Als wesentlicher Akteur trat der *HPRPol* auf. Bei den Ressortteamsitzungen des LPP war dieser beratend anwesend. Der Vorsitzende des *HPRPol* hatte auch einen Sitz in der ARGE HPR, die dem Lenkungsausschuss angehörte. Beschäftigten- bzw. Rationalisierungsschutz, Einflussicherung und Wiederwahl stehen bei den Personalräten ganz oben auf der Agenda (vgl. Lt.-Drs. 12/4678; vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 138; Exp.Gspr.).

Die Vorbehalte gegen die NSI lassen sich an einer Erklärung des *HPRPol* ablesen. Dieser hielt eine KLR weder für notwendig noch sachgerecht, insbesondere was den Polizeibereich betrifft. Kritisiert wurden vornehmlich die politischen Rahmenbedingungen, zur Projektfinanzierung Stellenstreichungen vornehmen zu wollen. Der *HPRPol* vertrat die Auffassung, dass es sich bei den NSI und der KLR um ein finanzpolitisches Instrument handelt, welches überwiegend auf Einsparungen setzt und damit alle anderen denkbaren positiven Aspekte negativ überlagert. Auf Unverständnis stieß weiterhin der (durch Stellenkürzungen finanzierte) enorme Einsatz von Haushaltsmitteln, um eine sachgerechte und mitarbeiterverträgliche Steuerungsrelevanz abzubilden. Der Polizei stünden genügend ungenutzte Zahlen, Daten und Fakten zur Verfügung, die Ansatzpunkte für Handlungsbedarf und Steuerungsrelevanz bieten, so das Gremium (02.07.2002). Auch die Partizipationsmöglichkeiten der Beschäftigten standen im Fokus des *HPRPol*, zudem die Einführung ohne Konsens zwischen Verwaltung und Personalrat, die Implementierung unter einem nicht vertretbaren Zeitdruck und schließlich die offenen datenschutzrechtlichen Belange der Mitarbei-

⁵⁰ Vom *HPRPol* ist der HPR (Innenverwaltung ohne Polizei) zu unterscheiden. Die Aufgaben der Personalräte werden durch § 68 Abs. 1 LPVG definiert. Nach Abs. 1 Nr. 2 u. 3 LPVG ist der Personalrat Überwachungs- und Beschwerdeinstanz. Das LPVG kennt u.a. die Beteiligungsrechte der Mitbestimmung (§§ 69ff) und der Mitwirkung/Anhörung (§§ 72 ff). Zudem hat der Personalrat Initiativrechte (§ 70) und auf eigene Initiative/Initiative der Dienststelle die Möglichkeit Dienstvereinbarungen abzuschließen (§ 73). Personalvertretungsrecht ist grundsätzlich Kollektivrecht, d.h. es geht um die Wahrung der Kollektivinteressen der Beschäftigten.

ter und damit verbunden die vermutete individuelle Leistungsüberwachung. Angesichts der politischen Grundsatzentscheidung wurde der Politik die gesamte Verantwortung für das risikobehaftete Projekt zugewiesen, da die Qualität der Aufgabenwahrnehmung, die Sicherheit der Bevölkerung und die Beschäftigtenmotivation erheblich tangiert sind. Der Personalrat verwies immer wieder auf ein Gutachten aus Bayern, in dem die flächendeckende Einführung der KLR für die Polizei abgelehnt wurde. Das LPP argumentierte dagegen und arbeitete die Schwachstellen dieses Ansatzes heraus (ebd.; vgl. Klaffke, 20.03.2003; vgl. IM BW, 13.06.2002; vgl. dies., 20.02.2003).

In der von der SPD-Fraktion initiierten Expertenanhörung wurde nachhaltig deutlich, dass die Hauptpersonalräte anderer Ressorts eine deckungsgleiche Sicht hatten:

„Die aus den (...) Daten sich ergebende Kostentransparenz (...) wird für (...) den Landtag sowie auch (...) die Ministerien von Nutzen sein. Für die nachgeordneten Verwaltungen dagegen werden sich hieraus keine wesentlichen zusätzlichen Erkenntnisse ergeben. Sie werden (...) ihre Arbeit nicht effizienter erledigen können. Vielmehr wird (...) auf Dauer eine personelle und finanzielle Mehrbelastung entstehen“ (SPD-Fraktion BW, 17.01.2003, S. 15).

Die *ARGE HPR* thematisierte wie der HPRPol die Projektfinanzierung, die Einführungsstrategie, die politische und vertragliche Zwangslage, um entscheidende Korrekturen anbringen zu können, die schwindende Beschäftigtenmotivation/-akzeptanz, das fragwürdige Verhältnis von (Kosten-) Aufwand und Nutzen und die mangelnden Partizipationsmöglichkeiten. Die Auffassung, dass bei der KLR-Einführung mehrfach Beteiligungstatbestände gegeben sind, musste juristisch erst durchgesetzt werden. Es wurde zwar eingeräumt, dass sich das komplexe Projekt mit den üblichen Beteiligungsverfahren aus dem LPVG nur bedingt fassen lässt, was aber nach Ansicht der *ARGE HPR* umso mehr ressortspezifische Dienstvereinbarungen notwendig macht. Eine entsprechende Vereinbarung bestand zwischen der Polizei und dem HPRPol im Untersuchungszeitraum nicht (ebd., S. 11f).

Der HPRPol hat gegenüber der Landesverwaltung eine massive Blockadepolitik aufgebaut und wehrte sich gegen die Einführung von Teilen der NSI und die autoritäre Übermacht der Landesverwaltung. Man spricht bei diesem mikropolitischen Spielzug auch von „Insurgency Games“ (in Küpper/Felsch 2000, S. 199). Der Personalrat setzte dabei immer wieder auf seine Definitionsmacht eines non-decision-making (Bogumil/Kißler 1998, S. 132). Das Projekt war derart von der Regierung und Ministerialbürokratie dominiert, dass sich so genannte Bargainingspiele in Grenzen hielten (vgl. ebd., S. 133). Vielfach ging es der

Administration allein um die Frage, ob der Personalrat rechtlich überhaupt zu beteiligen ist. Dieser wurde nur beteiligt, wenn ein Beteiligungstatbestand zweifelfrei feststand. Eine darüber hinausgehende Partizipation wurde meist nicht in Erwägung gezogen. Eine Vielzahl von Schreiben, Blockadeaktionen und „formaljuristischen Gefechten“ charakterisierten demzufolge die konkurrierende Akteursbeziehung.

Beim HPRPol sind ausgeprägte Beziehungsmuster zu den Mitgliederorganisationen zu beobachten. Der Vorsitzende des HPRPol ist zugleich Landesvorsitzender der DPolG. Weiter im HPRPol vertreten sind (und waren) u.a. der ehemalige Landesvorsitzende der DPolG, der erste stellvertretende Landesvorsitzende der DPolG und der Landesvorsitzende der GdP (zugleich Vorstandsmitglied im HPRPol) (Exp.Gspr.). Die Personalunion respektive Verknüpfung der Führungsfunktionen zwischen dem HPRPol und den Polizeigewerkschaften erhöhte die Wirksamkeit des Widerstands.

4.2.5 *Organisierte Interessenvertreter*

Bei der Polizei BW sind drei Interessenorganisationen erwähnenswert: Die DPolG, die GdP und der BDK. Die überwiegende Mehrzahl der Mitarbeiter ist in den zwei erstgenannten Gewerkschaften organisiert. Die DPolG gehört dem DBB an und die GdP dem DGB. Die grundlegenden Argumente aller drei Organisationen zielten in eine einheitliche Richtung. Die Gewerkschaftsinteressen sind vornehmlich auf den Schutz ihrer Mitglieder konzentriert (vgl. Alemann 1987, S. 30), zudem auf Einflussicherung und Wiederwahl. Auf Grund der erwähnten Überschneidung der Führungspositionen decken sich die Argumente der Gewerkschaften vielfach mit denen des HPRPol. Die Interessenorganisationen können sich somit der Machtquellen der Personalräte bedienen. Ein weiteres entscheidendes Machtmittel ist ihre öffentlichkeitswirksam ausgerichtete Kommunikations- und Informationspolitik.

Die Haltung der Gewerkschaften wurde schon weitgehend durch das vorige Unterkapitel deutlich. Sie manifestiert sich in einigen Schreiben an das LPP und einer Vielzahl von verbandsinternen Verlautbarungen.⁵¹ Der DPolG-Vorsitzende (zugleich HPRPol-Vorsitzender) betont, dass innerhalb der Gewerkschaft kein „Spagat“ notwendig sei, um selbst die unterschiedlichsten Strömungen bündeln

⁵¹ Einige Verlautbarungen der DPolG/GdP: Berberich 12/2002; Lautensack, 01.07.2002; ders. 10/2002; Seidenspinner 08, 09/2002; DPolG, 26.01.2002; dies., 06.03.2002; dies., 07.08.2002; dies. 09/2002, S. 73, 77f; dies., 01.10.2002; dies., 04.02.2003; GdP, 14.02.2002; dies., 28.06.2002; dies., 20.01.2003; u.v.a.

zu können. Eine einstimmig beschlossene Resolution des Landesvorstandes expliziert nachhaltig die Position der *DPolG*:

„Die DPolG bekennt sich zu Maßnahmen (...) soweit (...) die persönlichen und sozialen Belange der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter umfassend gewährleistet werden und (...) eine sachgerechte Steuerungsrelevanz abgeleitet werden kann. Dem Aufbau eines gigantischen „Überwachungssystems“, welches überwiegend finanzielle Interessen über die Interessen der Inneren Sicherheit sowie der Beschäftigten stellt, erteilen wir eine Absage. Die Konsequenzen, die der Polizei (...) entstehen, sind bereits jetzt verbindlich zu erklären. Die verlässliche Darstellung ist absolute Voraussetzung vor einer eventuellen wohlwollenden Projektbegleitung. Ohne die Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist das Projekt zum Scheitern verurteilt. Zwingend zu beachten ist außerdem, dass der gesetzliche Auftrag (...) oft keinen oder nur geringen Entscheidungsspielraum für eine Kosten-Leistungs-Abwägung zulässt und durch die gesetzlichen Weisungsbefugnisse der Justiz und Fachbehörden zusätzlich eingeengt wird. Der polizeiliche Service (...) darf nicht zur finanziellen, betriebswirtschaftlichen Disposition gestellt werden“ (Lautensack, 01.07.2002).

Die DPolG vertrat die Ansicht, dass die Instrumente den Besonderheiten des öffentlichen Bereichs nachweislich keine Rechnung tragen und unzureichend erprobt wurden. Einmal mehr wurde in der erwähnten Expertenanhörung im Landtag das Akzeptanzdefizit, die Refinanzierung, das unzureichende Projektmanagement, der rigide Zeitablauf, die lediglich hochgerechneten Einsparpotenziale und der bereits im Jahre 2004 beginnende Stellenabbau thematisiert, demnach zu einer Zeit, in der von den NSI noch kein Ertrag zu erwarten war. Die Gewerkschaft forderte nachhaltig eine Umsetzung nur gemeinsam mit dem Personal und seinen Vertretern, eine Berücksichtigung von datenschutzrechtlichen Belangen, die Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Subsidiarität, effektive Schulungen, die Einführung einer Anlagenbuchhaltung mit vertretbarem Aufwand, ein HMS in sachgerechten Grenzen, eine KLR ohne Leistungskontrolle, eine kontrollierte, kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung, eine dezentrale Budgetierung ohne Haushaltsdeckelung und eine behutsame Controllingeinführung (SPD-Fraktion BW, 17.01.2003, S. 20ff; vgl. auch GdP, 20.01.2003).

Im „Karlsruher Programm“ des Jahres 2003 bekräftigte die DPolG ihre ablehnende Haltung. Sie ist der Überzeugung, dass insbesondere eine KLR für den operativen Polizeidienst weder notwendig noch sachgerecht ist, die Wirkungen ausbleiben werden und der die Organisation über alle Maßen belastende Aufwand, durch die gigantischen Einführungs- und unüberschaubaren Folgekosten, nicht zu rechtfertigen ist. Sie forderte schließlich *uni sono* mit der SPD-

Fraktion „einen unverzüglichen Projektstopp“ und eine Neuausrichtung des Projekts (DPoIG, 20.03.2003).

Die *GdP* argumentierte noch offensiver. Sie forderte „diese Geldvernichtungsmaschine abzuschalten“ (SPD-Fraktion BW, 17.01.2003, S. 35). Die meisten Beteiligten wüssten nicht worum es überhaupt geht. Auch dem Kabinett wäre nicht klar, was beschlossen wurde, so die *GdP*. Es wurde bemängelt, dass polizeispezifische Belange und die Interessen der Mitarbeiter zu kurz kommen, da alles top-down vorgegeben ist, und die Personalvertretungen lediglich vor vollendete Tatsachen gestellt werden (ebd., S. 31f). Die *GdP* erklärte, dass die Dienstleistungen der Polizei nicht nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zu erbringen sind, da gesetzliche Vorgaben die Arbeit bestimmen, und der Bürger für seine Steuerleistung jederzeit einen Polizeieinsatz erwarten könne. Angesichts der desolaten Haushaltslage sollte das Geld für andere wichtige Zwecke ausgegeben werden (ebd., S. 31ff; vgl. *GdP*, 20.01.2003; vgl. Durchdenwald, 18.01.2003).

Die Interessenorganisationen und Personalräte stellten sich nicht grundsätzlich gegen die NSI, sondern gegen die Rahmenbedingungen und die Art und Weise der Implementation. Die Gewerkschaften verstanden es geschickt, das Thema nicht nur über ihre verbandsinternen Schriften innerhalb der Polizei zu transportieren, sondern sie nutzten intensiv ihre Kommunikationskanäle zu den Medien und zum Parlament. Dadurch gelangte das Thema „problembeladen“ an die Öffentlichkeit (vgl. Müller, 26.06.2002; vgl. ders., 31.12.2002; vgl. ders., 07.03.2003; vgl. Ruf, 20.08.2002; vgl. Rieger 04.02.2003). Dies hatte zur Folge, dass die Oppositionsfraktionen einen offensiven Kurs gegen das Projekt einschlagen haben, die Parlamentsmehrheit sensibilisiert wurde und mit der Regierung sukzessive unter Druck geriet.

4.2.6 Externe Akteure

Unter den privaten Akteuren spielte der GU eine zentrale Rolle. Er war in der Gesamtprojektleitung, den fünf TP und in der Kopfstelle des IM vertreten. Er nahm u.a. an den Besprechungen des Ressortteams der Polizei teil, konnte dort sein Expertenwissen einbringen und die Abläufe beeinflussen. In die übergeordneten Entscheidungsgremien war der GU nicht eingebunden, trotzdem kam diesem eine nicht unerhebliche Macht zu. Die grundlegenden Konzeptionen entstammen den Angeboten der jeweiligen privaten Anbieter. Der Führungsanspruch des Landes drückt sich darin aus, dass aus den Angeboten ein Referenzmodell erarbeitet wurde, das die Konzeption und eine idealtypische, bedürfnis-

gerechte Umsetzung beschreibt. Das Modell wurde den Bietern zugeleitet, darauf ein modifiziertes Angebot abzugeben. Dem GU gelang es, die politischen Spitzen und Führungsgremien von seinem Angebot und seinen Leitideen zu überzeugen, was zum Vertragsabschluss und damit in eine gegenseitige Abhängigkeitsbeziehung führte.⁵² Der GU-Vertrag (vgl. 3.3.2) beeinflusste die folgenden Modernisierungsschritte und führte seit dem Projektstart zu einer weitaus höheren Projektdynamik (vgl. FM BW 11/1999, vgl. IM BW 5/1999; Exp.-Gspr.).

Vertragsgegenstand der Konzeptionsphase war die Erstellung einer Einführungskonzeption. Der GU hatte den fristgerechten Abschluss dieser Phase zu garantieren, was andernfalls Zahlungsansprüche des Landes ausgelöst hätte. Ein Rechtsanspruch auf Übertragung der Umsetzung war ausgeschlossen (Ausstiegsklausel nach der Konzeptionsphase). Das Land behielt sich somit eine weitgehende Definitionsmöglichkeit vor. Nach Abnahme der Konzeptionsphase wurde dem GU die Verpflichtung übertragen, die Leistungen der Umsetzungsphase zu erbringen und die NSI nach dem in der vorangegangenen Phase festgelegten Umfang und der dort vereinbarten Vorgehensweise flächendeckend einzuführen (StM, 08.05.2001).

Damit bestand ab Mai des Jahres 2001 eine langfristige Vertragsbindung zum GU, was den weiteren Verlauf erheblich prägte. Es erschien schon damals unwahrscheinlich, dass das Land während der Umsetzung von dem vertraglich fixierten Kündigungsrecht Gebrauch machen wird, da in diesem Fall nicht unerhebliche Vergütungspflichten an den GU fällig geworden wären (vgl. FM BW 11/1999). Durch den Beschluss zur Umsetzung sicherte sich der GU eine längere, lukrative Teilnahme am Prozess. Vor diesem Hintergrund war auch das dringende Begehren des GU zu werten, schnellstmöglich einen Auftrag für die Umsetzung zu erhalten aber auch, um keine Zahlungsansprüche des Landes entstehen zu lassen, dies wegen der lang andauernden Konzeptionsphase. In der Phase der Umsetzung kommt immer wieder der geringe Spielraum des Landes zum Ausdruck, den Prozess zeitlich strecken, das Vorhaben einschränken oder flexibilisieren zu können (vgl. Müller, 31.12.2002; vgl. Klaffke, 20.03.2003). Dies deshalb, weil sich der in der Konzeptionsphase in hohem Maße vorhandene landesseitige Spielraum seit Umsetzungsbeginn zu Ungunsten des Landes verschoben hat, denn auf dem GU lastete bei der Implementation lediglich die Ver-

⁵² Die finanziellen Verpflichtungen des Landes ergeben sich aus dem GU-Vertrag, dem Vertrag über den IT-Betrieb und dem über die Leistungen des Application Management, jeweils mit dem GU. Ferner hatte das Land mit drei weiteren Firmen Qualitätssicherungsverträge abgeschlossen, einen Vertrag über Unterstützungsleistungen und Verträge für die Anbindung des HMS an das Kassenverfahren (Lt.-Drs. 13/1754).

antwortung für die Umsetzung und den Gesamterfolg. Dies war für den GU weitgehend problemlos, denn unabhängig vom Ergebnis wird die Regierung im weiteren Ablauf naturgemäß versuchen, diesem einen positiven Anstrich zu geben. Ferner lässt sich der Erfolg oder Misserfolg des Projekts nur vorwiegend quantitativ ermitteln. Dabei stellt sich immer die Frage der Kausalität (der NSI zum Erfolg bzw. Misserfolg). Im Falle eines (schwer messbaren und in einem derart komplexen System kausal zu verortenden) Misserfolgs war auch damals schon klar, dass sich die Regierung ihre Fehler bei der Auswahl des Modernisierungspartners und der Vertragsgestaltung später nicht eingesteht.

Die Interessen der privaten Akteure zielen auf Gewinnmaximierung. Immer wieder verweisen sie auf ihre Kompetenzen und Erfahrungen (vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 138f). Diese Spielzüge werden mikropolitisch als „Expertise Games“ bezeichnet (Küpper/Felsch 2000, S. 200f), d.h. es wird eine Machtbasis durch tatsächliches oder vorgetäushtes Expertentum gebildet (organisationsrelevantes Wissen/Fähigkeiten/Fertigkeiten). Das Experten-Knowhow wird quasi mythologisiert und beispielsweise durch eine extensive Expertensprache oder bestimmte Professionalisierungsstrategien gelebt (ebd.).

Legt man die Kriterien von Damkowski/Precht zu Grunde, dann sprach schon damals einiges dafür, dass der GU hinsichtlich der Wirksamkeit der NSI eher scheitern wird, weil die Einführung top-down angelegt war, sich die Ziele in erster Linie an Kostenreduzierung und Einsparquoten orientierten, der Prozess wenig partizipativ ausgestaltet war und Qualifizierungsaspekte eher in den Hintergrund traten. Hingegen ist positiv zu werten, dass der in der Konzeptionsphase tätige GU auch die Umsetzung begleitet hat und nicht etwa versucht wurde die Implementation auf ein anderes Unternehmen zu übertragen (1998, S. 19ff).

5 Analyse der Prozessphasen – diachrone Perspektive

5.1 Überblick zum Policy-Cycle

Bisher wurde das „Spielfeld“ der Akteure untersucht, nun werden die „Spielzüge“ des Entscheidungs- und Implementationsprozesses aus dynamischer Perspektive betrachtet. Als heuristischer Rahmen sekundiert das Modell des *Policy-Cycle*. Im Policy-making Prozess gilt, dass es einer Behörde selten allein möglich ist ein Programm durchzuführen, oftmals sind mehrere Institutionen beteiligt. „Politikmachen“ ist zudem ein dynamischer Prozess. Der iterative Problem- und Informationsverarbeitungsprozess ist durch das politisch-administrative System strukturiert und kann modellhaft in Sequenzen eines Zeitablaufs eingeteilt werden, wobei das in der Literatur repräsentierte Sequenzenspektrum terminologisch breit gefächert ist. Allen Phasenmodellen liegt jedoch das Eastonsche „Input-Output-Modell“ zu Grunde. Ausgehend von einem gemeinsamen Kern können die wichtigsten Policyphasen vereinfacht eingeteilt werden in die Phase der Problemdefinition und des Agenda Setting, in die der Programmformulierung und die der Implementation (Schneider 1998, S. 76; vgl. Schubert 1989, S. 65ff).

Die theoretisch-analytische Einteilung ist allerdings nicht dahingehend zu interpretieren, dass es eine festgefügte Reihenfolge bei der Bearbeitung von Regelproduktionsprozessen gibt. In der politischen Realität gibt es auch keine exakte Phasentrennung, diese ist vielmehr durch Überschneidungen und Parallelitäten charakterisiert. Der entscheidende Vorteil der heuristischen Cyclemodelle ist jedoch, den dynamischen Politikprozess in Problemverarbeitungsphasen einzuteilen und als Zyklus zu betrachten. Darüber hinaus ist die Perspektive von praktischer Relevanz, weil beispielsweise Möglichkeiten der Veränderung und Verschiebung in der Schwerpunktsetzung bei den Politikgehalten und zeitliche Einordnungen und Veränderungen des Akteurshandelns sowie die in den diversen Phasen bestehenden Beteiligungschancen und Machtmittel unmittelbar deutlich werden, was die Analyse erleichtert und nachvollziehbar macht (vgl. Schubert 1989, S. 73; vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 147).

Der Sinn der Phaseneinteilung wird insbesondere dann deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Machtmittel der Beteiligten nicht nur verschiedenartig sind, sondern die Akteure in den einzelnen Phasen in unterschiedlicher Kombination zueinander agieren und ihre Machtmittel in diesen auch erheblich variieren. Demnach kommt es nicht nur auf die Reichweite und Verbindlichkeit der Beteiligung an, vielmehr ist auch zu beachten, auf welche Phasen des Regelproduktionsprozesses sich die Partizipation bezieht (ebd. 1998, S. 128).

5.2 Überblick zu den Phasen der Einführung

Um die Komplexität des Problems auf ein handhabbares Maß reduzieren zu können, kategorisiere ich den Prozessverlauf in die nachfolgenden Schritte. Hierbei benutze ich die im NSI-Projekt verwendeten Phasenbegriffe. Der Prozess lässt sich qua vorliegender Beschlüsse, zum einen des Landtags von BW, der den Projektstart auf den 17.01.2000 festlegt (Lt.-Drs. 12/4678) und zum anderen des Ministerrats, der im Mai 2001 zum Eintritt in die Umsetzungsphase beschließt (StM BW, 08.05.2001), in *drei Phasen* einteilen:

- Initiierungsphase bis zum Start des Projekts am 17.01.2000
- Konzeptionsphase vom Projektstart bis zur Umsetzung
- Umsetzungsphase ab dem 08.05.2001

Bringt man die drei Phasen der NSI-Einführung mit dem vereinfachten Policy-Cycle oder z.B. mit der Einteilung von Bogumil/Kißler in Verbindung (1998, S. 128; vgl. Schneider 1998, S. 76ff; vgl. Schubert 1989, S. 65ff), so ist zu konstatieren, dass die *Initiierungsphase bis zum Projektstart* als Phase der Regelsetzung und Problemdefinition bezeichnet werden kann. Zunächst erfolgt eine Problemwahrnehmung und -artikulation, das Problem bekommt Handlungsrelevanz. Es folgen erste Problemstrukturierungen/-analysen, es werden Handlungsalternativen entwickelt, und in den Pilotdienststellen werden auf Grund der dortigen Erfahrungen erste Lösungsansätze erarbeitet. Zudem werden diverse Gutachten erstellt, die Verhandlungen mit dem späteren GU geführt und der Kosten- und Finanzierungsrahmen abgesteckt. Gegen Ende dieser Phase wird das Projektmanagement aufgebaut (Exp.Gspr.). Der Phase entstammt auch das so genannte Referenzmodell. Durch die einschlägigen Programmbeschlüsse werden die Weichen für den kommenden Verlauf gestellt, nicht zuletzt durch den Beschluss des Ministerrats vom Oktober 1997, mit welchem die Einführung politisch beschlossen wurde.

Der eigentliche Projektstart erfolgte jedoch erst mit Eintritt in die *Konzeptionsphase*. Die Entscheidung das Programm zu initiieren war gefallen und stützte sich nicht mehr allein auf politische Beschlüsse der Landesregierung, sondern lässt sich nunmehr auch durch den Vertrag mit dem GU dokumentieren, welcher dazu beitragen hat, dass sich eine weitaus höhere Projektdynamik entwickelte. Die Chance, das Projekt wesentlich anders zu gestalten, verringert sich in der Konzeptionsphase sukzessive. In diesem Zeitabschnitt findet eine Regelinterpretation und Programmformulierung statt. Es beginnt eine Phase der inhaltlichen Konkretisierung. Gemeinsam mit dem GU und den Ressorts sollen unter Federführung des FM u.a. die für die Umsetzung notwendigen Schritte geplant und der AZFP festgelegt werden. Gegen Ende der Phase wurde eine abschließende Entscheidung über die vorliegenden Konzepte und Problemlösungen getroffen.

Der Beschluss zur Umsetzung erfolgte im Mai 2001. In der *Implementationsphase* sollten die politischen Absichten und die bisher „auf dem Papier“ existierenden Konzeptionen schließlich in die Tat umgesetzt werden. Mittlerweile bestand zum GU eine längerfristige Vertragsbindung. Die Wahrscheinlichkeit, dass das Projekt wesentlich anders ausgerichtet oder sogar noch verworfen wird, geht seit diesem Zeitpunkt gegen „Null“.

5.3 Prozessphasen

5.3.1 Initiierungsphase, Pilotierung und Phasen bis zum Projektstart

Die Phase verlief „hinter den Kulissen“, wenig öffentlichkeitswirksam, von den später auftretenden Akteuren nur beiläufig beachtet und bis ins Jahr 1999 relativ unspektakulär. Sie wurde wesentlich durch die *politischen Verantwortungsträger* bestimmt. Zur damals noch nicht entschiedenen jedoch diskutierten Refinanzierung, wohl einem der sensibelsten Belange, waren die Meinungen allerdings divergierend. Das LPP vertrat eine skeptische Haltung, wobei die StaV die Auffassung äußerte, dass bei Stellenkürzungen die früheren Vorrangbereiche (z.B. Polizei) nicht ausgenommen werden können (Exp.Gspr.).

Durch die Pilotierung bekamen die Dienststellenleiter, Projektgruppenleiter und -beteiligten der *Pilotdienststellen* in einer frühen Phase Einfluss auf die inhaltliche Gestaltung. Die Erfahrungen der „Piloten“ und deren Ergebnisse wurden seitens des LPP positiv bewertet. Die dezentrale Budgetierung ist bei den Pilotdienststellen „Alltag und nicht mehr wegzudenken“, so das IM BW (5/1999). Beklagt wurde lediglich, dass auf Grund der geringeren Haushaltsansätze und der Einsparverpflichtung das Gesamtvolumen des Budgets Jahr für

Jahr kleiner wird, wobei die Wirtschaftlichkeitspotenziale schon damals als ausgereizt galten, was die Notwendigkeit einer Personalkostenbudgetierung bestätigt. Bei der KLR bildeten die Piloterfahrungen ein breiteres Bewertungsspektrum ab. Verschiedene Einflüsse, wie Zweifel an der Qualität der Daten oder die nicht deutlich werdende praktische Relevanz, bewirkten, dass das Instrument kritischer betrachtet wurde. Insgesamt kam das IM nach rd. vier Jahren Piloterfahrung jedoch zum Ergebnis, die NSI so weiterzuentwickeln, dass diese für die gesamte Polizei eingeführt werden können. Das Einbinden der Pilotdienststellen in den weiteren Prozess wurde auf Grund des dortigen Erfahrungswissens als entscheidend erachtet (ebd.; FM BW, 07.03.1999).

Aus mikropolitischer Sicht bekam der Prozess erstmalig im Jahr 1999 erwähnenswerte Brisanz, als das Projekt auf Unwägbarkeiten traf, weil die Bewertung der Pilotergebnisse des LPP nicht im Einklang mit der kritischen Sichtweise des RH stand. Letzterer führte im Jahr 1998 eine detaillierte Untersuchung in den polizeilichen Pilotdienststellen durch. Die Ergebnisse mündeten in eine Prüfungsmitteilung und setzten ein erstes Warnsignal. Der RH verband gemäß seiner Interessenlage die NSI-Einführung ganz wesentlich mit einem hohen Maß an Wirtschaftlichkeit. Seine Kritik konzentrierte sich auf die nicht nennenswerten Umsetzungserfolge und praktischen Erfahrungen im Bereich Controlling, die mangelnde Einsatzreife der Instrumente Controlling und FIS, die nicht erzielten Einsparungen, die konzeptionellen Mängel und organisatorischen Defizite, die ungenügende Unterstützung der Projektleitung, die Gesamtkosten des Projekts, die für ein Controlling nicht vorhandene Akzeptanz der Verwaltung und die Versäumnisse des IM und der Pilotämter der Polizei, wesentliche Voraussetzungen zur Implementierung eines Berichtswesens zu schaffen. Die Ergebnisse der dezentralen Budgetierung wurden hingegen positiv hervorgehoben. Das erzielte Einsparpotenzial wurde auf dieses Instrument und nicht auf die KLR zurückgeführt. Vielmehr wurde der Aufwand einer KLR als zu hoch bewertet (IM BW 5/1999; vgl. FM BW, 07.03.1999; Exp.Gspr.).

Das FM, die StaV und das LPP teilten die Haltung des RH keineswegs. Sie bezogen eine verteidigende Position. Die Prüfungsmitteilung des RH wurde als verheerendes politisches Signal in einer entscheidenden Phase begriffen. Es wurde befürchtet, dass vor allem diejenigen, die keine Veränderungsbereitschaft zeigen, Bestätigung finden könnten und zur Blockade motiviert werden. Zudem wurde ein demotivierender Effekt bei den „Piloten“ befürchtet. Der Grundtenor des Prüfberichts war für das IM (LPP und StaV) insgesamt nicht nachvollziehbar (Exp.Gspr.; vgl. FM BW, 07.03.1999). Insbesondere aus Sicht des FM wurden die Zielvorgaben vollumfänglich erreicht (FM BW, 07.03.1999).

Die Ungereimtheiten der Prüfungsmitteilung des RH wurden im Frühjahr 1999 zwischen FM (MD und NeStUL), IM (StaV und LPP) einerseits und dem RH andererseits diskutiert. Die Besprechungsergebnisse mündeten in eine im Duktus modifizierte Denkschrift. Diese fiel inhaltlich positiver aus, gestaltete sich aber nach wie vor kritisch. Der Gesprächsverlauf macht ferner deutlich, dass das Meinungsbild des RH nicht einheitlich war. Der Präsident des RH zeigte sich dem Projekt gegenüber aufgeschlossener, fehlertoleranter und wohlwollender als der *RH-Vizepräsident* und der Leiter der Abteilung V. Der RH betonte, dass er nach wie vor an der Realisierung des Projekts interessiert sei. Deren Kritiker problematisierten jedoch den zentralistischen und technokratischen Ansatz und die gleichzeitige, flächendeckende Einführung, das Fehlen eines stufenartigen Vorgehens, eines verhaltensorientierten Ansatzes und eine Entkopplung der zur Gegenfinanzierung vorgesehenen Personaleinsparungen. Das FM stellte im Gegenzug dar, dass zu einem zentralen Ansatz keine vernünftige Alternative bestehe. Diese rechtfertigen das schmale Zeitfenster der Realisierung, da ab 2004 höhere Fluktuationsraten in der Verwaltung zu erwarten wären, die Notwendigkeit einer einheitlichen Konzeption und die Vorzüge des Vorgehens hinsichtlich anderer Bundesländer (Exp.Gspr.; vgl. dies. 5/1999).

Weiterhin stellte der RH die Einführung lediglich einer dezentralen Budgetierung und einen Verzicht auf die aufwändigen Elemente „KLR und Controlling“ zur Diskussion, weil sich nach seiner Ansicht bereits aus dieser ein wirtschaftlicher Nutzen ergebe. Erfolge wären nur bei der dezentralen Budgetierung zu verzeichnen und Personaleinsparungen würden sich auch ohne eine KLR betreiben lassen, so der RH damals. Es wurde für ein Alternativmodell mit flächendeckender Einführung der Budgetierung und einer Steuerung auf Basis weniger Kennzahlen plädiert, da die KLR weder auf der unteren noch auf der mittleren Verwaltungsebene Ergebnisse oder Nutzen aufgezeigt hätte. Für ein Controlling bestehe zwar ein einwandfreies Konzept, aus welchem jedoch keine konkrete Handlungsanleitung ersichtlich wäre, so der RH weiter. Die Akteure von FM und IM vertraten demgegenüber die Ansicht, dass die Budgetierung vor allem Einmaleffekte erbringen würde, ein Dauernutzen aber erst durch die KLR erreicht werden könne (Exp.Gspr.).

Der Gesprächsverlauf lässt zudem erkennen, dass die Argumente von FM und IM zwar geschlossen vertreten wurden, jedoch das FM auf ministerieller Seite dominierte. Dass die Interessen von *LPP* und *FM* nicht immer deckungsgleich und auf der einen Seite polizeispezifische Belange und auf der anderen Einsparungen vordergründig waren, zeigt die Kabinettsvorlage des FM für den Ministerratsbeschluss zur Gesamtkonzeption und Finanzierung des Projekts, welche dem *LPP* vorab zur Mitzeichnung zugeleitet wurde. Das *LPP* machte

hierbei deutlich, dass eine Akzeptanz nur zu erreichen sei, wenn die Reform einen erkennbaren Nutzen für die Dienststellen mit sich bringe und nicht nur zur Konsolidierung des Landeshaushalts benutzt würde. Der Tenor des Entwurfs der Kabinettsvorlage war leider ein anderer. Es wurden fast ausschließlich Einsparpotenziale beschrieben und bereits als Fakt bewertet. Das LPP teilte zwar die Auffassung des FM, dass die Kosten des Vorhabens ab dem Jahr 2004 gegenzufinanzieren sind, nicht jedoch die Ansicht, dass bereits in der Einführungsphase eine Abschöpfung von Effizienzrenditen vorzunehmen ist. Es wurde dringend empfohlen, die Zeiträume klar voneinander abzugrenzen. Die Vorschläge fanden letztlich ihren Niederschlag im oben genannten Ministerratsbeschluss (Exp.Gspr.; FM BW 11/1999; StM BW, 22.11.1999).

Zum Projektstart explizierte das LPP nochmals unmissverständlich seine Position gegenüber der eigenen Hausspitze. Als erfolgskritische Einflussfaktoren wurden insbesondere die theoretischen Konzepte und übergeordneten Interessen (des FM) angesehen, die dazu führen, dass die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen bzw. den Pilotdienststellen zu wenig Berücksichtigung finden. Es wurde dargelegt, dass eine KLR die Informationssysteme bei der Polizei nicht ersetzen und nur als Ergänzung dienen könne, und diese nicht zu sehr in den Mittelpunkt der konzeptionellen Überlegungen gerückt werden sollte. Zudem wurde betont, dass eventuellen Begehrlichkeiten anderer Ressorts, die Polizei anteilmäßig bei den geplanten Stelleneinsparungen heranzuziehen, frühzeitig entgegengewirkt werden müsse. Als nicht vermittelbar wurde angesehen, dass die durch die Reorganisation der Polizei erzielten Gewinne zur Stärkung der operativen Basis wenige Jahre später durch ein anderes Reformvorhaben wieder reduziert werden (Exp.Gspr.).

5.3.2 Konzeptionsphase

Das Projekt befand sich nach dem Start in einer etwas ruhigeren Phase. Die erste Projektkrise zeigte sich gegen Mitte des Jahres 2000 in einer Zeit, in der nach den ursprünglichen Planungen die Konzeptionsphase abgeschlossen sein sollte. Die Kritik fand in dieser Phase nur im innerministeriellen Raum statt und hielt bis zum erheblich verzögerten Start der Umsetzung an. Zunächst wendete sich die *StaV* an die Hausspitze im IM und übte intern Kritik am Projektverlauf. Der geplante Beginn der Arbeiten zur Umsetzungsphase sollte nach deren Auffassung vollständig unterbleiben, weil sonst die Gefahr bestünde, dass die aufgelaufenen Probleme zu einem Crash führen werden. Sie forderte den Einschub eines Abschnitts von sechs Monaten, in der notwendige Nacharbeiten zur vertragsmä-

ßigen Erfüllung der Konzeptionsphase geleistet werden und eine Konsolidierung auf Seiten des Landes und des GU erfolgt. Das FM war der Ansicht, dass drei Monate genügen würden. Konsolidierung bedeutete nach den Ausführungen der StaV: Überprüfung von Lösungen, Mängelbeseitigung, ein Nachholen unterbliebener Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz und aktiven Mitarbeit aller Ressorts und Ressortgespräche über Grund- und Kernfragen. Erstmals stellte sich auch die Frage einer Änderung des GU-Vertrags und ob die Kosten für die erwähnten Arbeiten dem GU in Rechnung zu stellen sind (Exp.Gspr.).

Die Hauptursache der Projektkrise lässt sich durch den enormen Zeitdruck in der Konzeptionsphase begründen, der nach Ansicht der StaV dazu geführt hat, dass die Konzepte ohne logische Reihenfolge, teilweise parallel erstellt und wenig aufeinander abgestimmt wurden. Der Zeitdruck bewirkte zudem, dass wichtige Vorarbeiten unterblieben sind und viele für die Konzeptionsphase vorgesehene Arbeiten in die Umsetzungsphase verschoben werden mussten und somit die Linie, umsetzungsreife Konzepte fertig zu stellen, zunehmend verlassen wurde. Als weitere Ursachen für die Krise nannte die StaV die nicht vorhandene bzw. unzureichende Kompetenz des GU, dessen mangelnde Erfahrung mit vergleichbaren Projekten der öffentlichen Hand, dessen nicht erkennbare, inhaltliche Verantwortungsübernahme bei der Gesamtprojektleitung, die im Projekt unzureichende IuK-Sachkunde, die am Projektaufwand gemessene, mangelnde personelle Ausstattung der Ressorts und die nicht koordinierte, überschnelle Aufstellung einer Projektgruppe. Es wurde betont, dass das Projekt nur erfolgreich sein kann, wenn es als gemeinsames Vorhaben aller Ressorts betrieben wird, und dass eine Akzeptanzförderung im Hinblick auf den extremen Zeitdruck schwierig erscheint. Die StaV stellte folgerichtig einen mehrseitigen Katalog auf, um das weitere Vorgehen zu konkretisieren. Dieser beinhaltete Forderungen zur Zusammenarbeit im Projekt, Forderungen an die Landesseite und an die Qualifikation der Mitarbeiter des GU (Exp.Gspr.).

Die StaV erklärte zu dieser Zeit, dass alle Ressorts gegen das Projekt aufgebracht sind. Deren Intervention hat insbesondere dazu beigetragen, dass der Eintritt in die Umsetzungsphase weitaus später erfolgte als geplant. Die bereits Mitte des Jahres 2000 seitens der StaV angesprochenen Probleme waren jedoch im Wesentlichen auch noch im Frühjahr 2001 existent. Dies belegen die noch darzulegenden Aussagen der Ressortteams des IM, die im Frühjahr des Jahres 2001, also unmittelbar vor Eintritt in die Umsetzungsphase, zunehmend kritischer argumentierten.

Zumindest Teilinformationen der geschilderten Probleme erreichten die parlamentarische Opposition. Dies wird durch einen Antrag der *Grünenfraktion* deutlich, übrigens die einzige Anfrage der Opposition vor der Umsetzung. Die

Fragen sind vorwiegend auf die nach Kenntnis der Grünen zerrüttete Zusammenarbeit zwischen Land und GU, die Einhaltung des Zeitplans und das großzügige Tagungsintervall des Lenkungsausschusses gerichtet. Sie erfragten zudem, welche Maßnahmen angedacht sind um die Ziele zu realisieren. Bemerkenswert ist, dass der Antrag eher auf institutionelle Fragen und Problembereiche gerichtet war und weniger auf die inhaltliche Gesamtkonzeption, die geplante Einführungsstrategie und die bedenklichen Finanzierungsmodalitäten (Lt.-Drs. 12/5419). Dies kann als Indiz betrachtet werden, dass die zu diesem Zeitpunkt sicherlich vorhandenen aber erst im Sommer 2000 „in voller Bandbreite“ auftretenden Detailprobleme noch nicht von der Opposition perzipiert wurden. Es ist auch festzustellen, dass die Anfrage in ein Zeitfenster fiel, das bereits der Wahlkampfphase zur Landtagswahl im März 2001 zuzurechnen war. Der Antrag kann somit als Versuch gewertet werden Spielanteile und Profil zu gewinnen.

Das FM ließ bei der Beantwortung keine Probleme im Projekt erkennen, und gab der Opposition damit auch keine Gelegenheit ihre Spielanteile auszuweiten. Es wurde als nicht außergewöhnlich erachtet, dass bei einem Projekt dieser Größenordnung und Aufgabenstellung sowie bei einem derartig „ehrgeizigen“ Zeitplan (...) nicht in allen Einzelheiten völlige Übereinstimmung“ zwischen den Vertragspartnern herrscht (ebd.). Um weiteren Spekulationen vorzubeugen wurde das Ende der Konzeptionsphase kurzerhand ungefähr auf den ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt (Ende Juni 2000) zurückdatiert. Das FM teilte mit, dass sich entsprechend der Vertragslage an die Konzeptionsphase eine Zwischenphase anzuschließen hat, in der die durch den GU vorgelegten Konzepte geprüft werden. Inwieweit sich daraus ein Nacharbeitungsbedarf ergibt und was dies für Auswirkungen auf den Zeitplan hat, kann noch nicht abgeschätzt werden, so damals das FM (ebd.; vgl. FM BW, 21.08.2000).

Die Regierung ließ sich nicht auf ein Datum festlegen und hielt sich einen zeitlichen Spielraum offen. Festzustellen ist auch, dass die interne Berichterstattung deutlich von der Außendarstellung des FM abweicht. In der so genannten Zwischenphase ging es nicht, wie dargestellt, um eine Prüfung der Konzepte, sondern tatsächlich um die Aufarbeitung bestehender Mängel. Mit Stand Sommer 2000 sollte die Zwischenphase bis Jahresende abgeschlossen sein, so der interne Fahrplan, ein offizielles Konzept bestand hierzu allerdings nicht. Es ist erkennbar, dass die eingeschobene Phase ursprünglich nicht geplant war, zumindest nicht in der vorliegenden zeitlichen Dimension. Die Konzeptionsphase sollte ursprünglich nur bis Sommer des Jahres 2000 andauern. Für den Herbst waren die ersten Umsetzungsschritte angesetzt (Exp.Gspr.; vgl. IM BW, 07.03.2000). Die Phase wurde eingeschoben, weil auf Grund massiver Probleme intern Kritik laut wurde, dadurch das Projekt ins Stocken geriet, und man letzt-

lich zu diesem Kunstgriff gezwungen war, um das Umfeld weiterhin kontrollieren zu können.

Der *Vizepräsident des RH* trug seine Bedenken wenige Monate vor der Implementation und damit vor einer quasi Irreversibilität auch im Lenkungsausschuss vor. Ergänzend betonte er die zu hoch gesteckten Erwartungen, und dass die Verwaltung in kurzer Zeit nicht verändert werden könne. Er monierte die auf technische Fragen begrenzte, einseitige Projektausrichtung, die Problematik einer wirtschaftlichen Steuerung hoheitlicher Aufgaben, die vielen nicht aufgearbeiteten konzeptionellen Defizite und die ungelösten, ständig vertagten Fragen und (Grund-)Probleme, beispielsweise welche Aufgaben sich für die NSI überhaupt eignen. Der Verlauf erwecke den Eindruck, der Projektträger gehe davon aus, dass sich nach einer Implementation der technisch-betriebswirtschaftlichen Lösungen die offenen, inhaltlichen, organisatorischen und konzeptionellen Fragen alleine lösen werden, für diesen Optimismus gebe es allerdings wenig Stützen, so der Vizepräsident. „Jedenfalls dürfe es nicht passieren, dass im Jahr 2003 überall die KLR eingeführt ist (...) und die NSI ein Schattendasein führen“ (RH, 05.12.2000). Er erinnerte daran, dass mit Auftragserteilung für die Umsetzung die Weichen für die nächsten zehn Jahre gestellt werden sollen (ebd.; vgl. SPD-Fraktion BW, 17.01.2003, S. 40ff; vgl. Müller, 22.02.2003; vgl. Behr, 07.04.2003).

Die Haltung der StaV und des RH-Vizepräsidenten blieb nicht ohne Wirkung. Im Sog der Kritik mehrten sich vor der Umsetzung auch die Bedenken der *Ressortteams* im IM. Dort zweifelte man mittlerweile an den Erfolgsaussichten des Projekts und stützte sich auf die (nunmehr) „zutreffende“ Position des RH-Vizepräsidenten. Dessen anfängliche Zweifel erfuhren somit nachträgliche Bestätigung. Das FM hingegen beharrte auf seiner Linie (Exp.Gspr.). Die Kritik aus den IM-Ressortteams wurde der Spitze der Abteilung 3, dem FM (NeStUL/Projektleitung) und dem Amtschef des IM vorgetragen. Es wurde erklärt, dass die Qualität der Konzepte zwar zugenommen habe, sich für die Umsetzung jedoch personelle Aufwände abzeichnen, die außer Verhältnis zum erwarteten Nutzen stehen. Es wurde insbesondere bezweifelt, ob eine KLR zur Zielerreichung, und demnach u.a. zur Realisierung des Stelleneinsparpotenzials, beitragen könne. Es machte sich die Auffassung breit, dass eine Umsetzung (noch) nicht möglich ist, weil zentrale Leistungen – entgegen der Meinung des GU – zu einem Großteil nach wie vor nicht erbracht waren, und damit eine wesentliche Grundlage für die Auftragserteilung fehlte. Die Teams waren der Ansicht, dass der GU in keinem der TP in erforderlichem Ausmaß Kompetenz nachgewiesen habe, und die Gesamtprojektleitung des Landes auf Grund des zentralistischen Ansatzes kaum in der Lage sei das Projekt erfolgreich zu steuern und somit auf

die Bedürfnisse der Ressorts ausreichend einzugehen. Insgesamt war Anfang des Jahres 2001 eine verhaltene bis ablehnende Stimmung aus den Ressorts zu vernehmen und es wurde bezweifelt, dass sich dies zum Positiven wandeln lässt, wenn zeitnah zur Umsetzung entschieden wird. Das Risiko des Projektscheiterns würde in einem solchen Fall drastisch steigen, so die Teams (StM BW, 12.12.2000; Exp.Gspr.).

Der Ministerrat hatte bereits Ende des Jahres 2000 die Zustimmung zur Umsetzung erteilt, sobald die aufschiebenden Bedingungen erfüllt sind.⁵³ Er ging davon aus, dass dies bis Ende Februar 2001 der Fall sein würde. Der Termin konnte vom GU allerdings nicht eingehalten werden, da insbesondere der AZFP als nicht umsetzungsreif erachtet wurde, die vom GU angenommenen Unterstützungsleistungen des IM nicht realisierbar, die hierfür vorgesehenen Termine und Zeiträume zu knapp bemessen und andere Aufwände zu gering eingeplant waren. Beide Ressortteams plädierten nunmehr für einen klaren Schnitt im Projekt und dessen Neuausrichtung (Exp.Gspr.).

Im weiteren Verlauf formulierten die Teams des IM in Richtung Hausspitze klare Bedingungen für eine Auftragserteilung. Es wurde dafür plädiert, dass der Lenkungsausschuss in der Sitzung vom April 2001 die Bedingungen als nicht erfüllt ansieht und somit keine Beauftragung des GU erfolgen kann. Dem wird zunächst entsprochen. Auf Grund der massiven Kritik beauftragte der Amtschef des IM die StaV und die beiden Teams, die Situation des Projekts und mögliche Alternativen darzustellen. Die Kernbotschaften lauten:

- Das IM steht mit seiner fachlichen Bewertung nicht alleine und wird u.a. durch den RH und das JuM unterstützt,
- das Projekt erscheint in seiner derzeitigen Form auf absehbare Zeit nicht refinanzierbar,
- das Projekt wird seine Ziele nicht erreichen und mit hoher Wahrscheinlichkeit scheitern.

Im Gegenvorschlag kam zum Ausdruck, dass das IM und das LPP nach wie vor hinter den Zielen der Neuen Steuerung stehen. Man sah sich auf Grund der Piloterfahrung und der konzeptionellen Vorarbeiten selbst in der Lage das Projekt neu auszurichten. Dies würde die Aufteilung des Gesamtprojekts in Ressortprojekte erforderlich machen, so die Teams. Diese warben dafür, die operative Projektverantwortung auf die jeweiligen Ministerien zu übertragen. Die strategische

⁵³ Bedingungen für die Umsetzung: u.a. ein mit den Ressorts abgestimmter AZFP und ein abgestimmtes Rahmenkonzept über die KLR. Über die Erfüllung entschied der Lenkungsausschuss (StM BW, 12.12.2000).

Ressort übergreifende Projektleitung sollte nur noch die unabdingbaren Rahmenbedingungen setzen, eine weitere Beschäftigung des GU wäre nicht mehr erforderlich, was das Vorhaben deutlich kostengünstiger machen würde, so die Teams weiter (Exp.Gspr.).

Der Amtschef des IM konnte den weiteren Projektverlauf nicht beeinflussen. Trotz aller Bedenken der Expertenebene entschied der *Ministerrat* auf Vorschlag des *Lenkungsausschusses* am 08.05.2001 zur Umsetzung. Festgestellt wurde, dass die vertraglichen Leistungen der Konzeptionsphase durch den GU im Wesentlichen erfüllt sind. Das FM wurde beauftragt, die Abnahme dieser Phase zu erklären und dem GU den Auftrag für die Durchführung zu erteilen (StM, 08.05.2001).

Die Bemühungen des GU und auch in Teilen des FM waren vor der Umsetzungsphase stark von der Motivation getragen, schnellstmöglich eine Beauftragung für die Implementation zu erhalten (Exp.Gspr.). Das Land hatte in der Konzeptionsphase einen relativ großen Dispositionsspielraum und wäre eigentlich nicht gezwungen gewesen diesen aufzugeben. Dass dennoch – mit Verzug und trotz aller Warnungen – zur Umsetzung entschieden wurde, lässt sich nur damit begründen, dass weitere Projektverzögerungen noch mehr externe Kritik erzeugt hätten und schließlich Imageverluste für die Regierung.

5.3.3 *Umsetzungsphase*

Nach Eintritt in die Umsetzungsphase im Mai 2001 wurde es um die NSI bis zum Jahresende etwas ruhiger. In dieser Zeit kam es beim Ressortteam der Polizei zu organisatorischen Änderungen. Das vormalig beim IdP angegliederte Team wurde direkt dem Referatsleiter 33 unterstellt und der zuletzt sehr kritische Teamleiter durch einen anderen ersetzt. Damit war der Einfluss des IdP nach der formalen Aufbauorganisation zwar weiterhin gegeben, über einen unmittelbaren Einfluss verfügte nun jedoch der Referatsleiter 33. Im weiteren Ablauf ist erkennbar, dass die projektbezogenen, abteilungsinternen Kontakte zunehmend zwischen dem Leiter der Abteilung 3 und dem genannten Referatsleiter bzw. dem Teamleiter von Referat 33 stattfanden, und der IdP sich zunehmend aus dem Projekt zurückzog, möglicherweise auch heraus gehalten wurde. Warum dies der Fall ist, lässt sich nicht exakt empirisch verifizieren, aber vermuten. Der IdP befindet sich in der Besoldungsendstufe, damals drei Jahre vor dem Ruhestand, und er bekleidet das ranghöchste Amt des PVD, was bedeutet, dass die Gratifikations- und Sanktionspotenziale weitgehend ausgereizt sind. Auch erkennbar war, dass bei ihm andere dienstliche Belange Priorität hatten. Für den

wesentlich jüngeren Referatsleiter waren die Gratifikations- und Sanktionspotenziale noch nicht ausgeschöpft. Die Übernahme einer lukrativen PD mag als Anreiz gedient haben dem Projekt Bedeutung beizumessen (Exp.Gspr.).

Durch die organisatorischen Maßnahmen bekam das Projekt innerhalb der Polizeiabteilung zunächst wieder etwas an Fahrt. Dort war man nach dem Umsetzungsstart vorwiegend mit Maßnahmen wie Kostenstellendefinition, Vorbereitung von Schulungen etc. beschäftigt. Die vor der Umsetzung zu verzeichnende offensiv-kritische Haltung des Ressortteams wird im weiteren Verlauf aufgegeben. Die Abteilungsspitze wurde nunmehr in regelmäßigen Abständen verstärkt mit Schriftsätzen aus dem Ressortteam versorgt, in welchen die Bedeutung der NSI für die Polizei betont und die Argumentationsstränge für die Abteilungs-führung gegen Projektkritiker dargelegt wurden. Deutlich wird in diesem Zusammenhang auch eine Neuorientierung des LPP in der Frage zur KLR, im Vergleich zu ihrer äußerst skeptischen Auffassung noch im Frühjahr des Jahres 2001 (Exp.Gspr.).

Blickt man über den Polizeibereich hinaus, so ist zu erkennen, dass das Gesamtprojekt in den ersten Monaten der Umsetzungsphase noch unter den Entscheidungen des Ministerrats vom 08.05.2001 litt. Der AZFP und der daraus abzuleitende Durchführungsplan lagen im Oktober 2001 immer noch nicht vor. Aus diesem Grund konnte bis zum Herbst auch kein detaillierter Projektplan entwickelt werden, da es erst auf dieser Basis möglich gewesen wäre antizipative Maßnahmen für eine konkrete Rolloutplanung einzuleiten (Exp.Gspr.).

Ab Ende des Jahres 2001 geriet das Projekt in eine Krise, die sich im zeitlichen Verlauf verschärfte und von der sich das Projekt nicht mehr erholte. Der Widerstand baute sich über den RH und anschließend über den HPRPol und die DPolG und später auch über die GdP auf. Die Kritik wurde im weiteren Verlauf sukzessive über die Personalräte und die Interessenorganisationen der Polizei in den öffentlichen bzw. parlamentarischen Raum getragen. Wie noch zu sehen sein wird, stellten sich mit fortlaufender Projektdauer immer mehr Akteure gegen die NSI-Einführung. Diese entstammten in zunehmendem Maße nicht dem polizeilichen Umfeld.

Der sich bis Ende des Jahres 2001 zurückhaltende *HPRPol* erklärte, dass er sich auf Grund der Gesamtkomplexität außer Stande sehe, das Projekt und die möglichen Konsequenzen im Hinblick auf seine Aufgabenwahrnehmung zu überschauen. Er ging einerseits davon aus, dass durch den Ministerratsbeschluss vom 08.05.2001 die Beteiligung der jeweiligen Personalvertretungen bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen nicht suspendiert werden könne und andererseits, dass bei Ressort übergreifenden, federführend von anderen Ressorts konzipierten Einzelmaßnahmen die Beteiligungsrechte aus § 85 Abs. 6 LPVG zwin-

gend zu beachten wären (HPRPol, 19.12.2001). Seitens des LPP wurde entgegnet, dass eine finale personalvertretungsrechtliche Beurteilung (noch) nicht möglich sei. Man vertrat allerdings die Rechtsauffassung, dass bei abschließenden Ministerratsentscheidungen und Ressort übergreifenden Regelungen eine förmliche Beteiligung nach dem LPVG regelmäßig nicht in Betracht komme, und folgerte daraus, dass diesbezügliche Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte ausgeschlossen wären. Soweit die Ausgestaltung und Umsetzung jedoch Entscheidungsspielraum zulasse, sollte der HPRPol vorab und im Einzelfall nach Maßgabe des LPVG beteiligt werden, so das LPP (IM BW, 13.06.2002; Exp.-Gspr.).

Im nächsten Schritt verweigerte der HPRPol seine Zustimmung zu den Schulungsveranstaltungen und zur Kostenstellenbildung. Im ersten Fall wurde von einer zustimmungsbedürftigen Maßnahme ausgegangen. Im zweiten Fall wurden Bedenken zu den vielen Kleinstkostenstellen vorgebracht. Der Personalrat war der Ansicht, dass dadurch Rückschlüsse auf einzelne Mitarbeiter möglich wären und stellte in diesem Zusammenhang insbesondere in Frage, ob die datenschutzrechtlichen Belange der Beschäftigten hinreichend gesichert sind. Darüber hinaus wurde die vom LPP dargestellte Zustimmung der örtlichen Personalvertretungen zur Kostenstellenstruktur als rechtlich bedenklich erachtet (HPRPol, 06.03.2002; vgl. ders., 23.04.2002). Das Angebot vom LPP, eine zweite Kostenstellenvorlage zu erörtern, wurde vom HPRPol abgelehnt, was letztendlich vor die Einigungsstelle des IM führte, wo mit den Beteiligten des IM und des HPRPol unter Vorsitz eines Richters des VGH über die Kostenstellenbildung beschlossen werden musste (vgl. IM BW, 30.09.2002; Exp.Gspr.).

Im Vorfeld des Einigungsverfahrens fand im Juli 2002 zwischen dem Innenminister und dem HPRPol ein Gespräch nach § 66 LPVG (so genanntes „66er-Gespräch“) statt. Ziel war es hierbei, die Blockadehaltung des HPRPol durch eine Aussage zur Frage der „Refinanzierung durch Stellenstreichungen bei der Polizei“ und durch ein politisches Bekenntnis zur NSI-Einführung aufzulösen, dessen Bereitschaft zu fördern, die Einführung konstruktiv zu begleiten und kurzfristig einen einvernehmlichen Abschluss zur Kostenstellenbildung zu erreichen. Das klärende Gespräch wurde notwendig, weil die Polizei zwischenzeitlich „vom Schrittmacher zum Hemmschuh“ des Projekts geworden war (IM BW, 13.06.2002). Der HPRPol behielt jedoch seine Linie bei, somit war das erwähnte Einigungsverfahren unumgänglich.

Die Einigungsstelle ist gemäß § 69 Abs. 3 und 4 LPVG zur Entscheidung berufen. Es sei nur beiläufig bemerkt, dass der Vorsitzende durch den Beschluss zum Akteur avancierte. Die Einigungsstelle kam zu dem für den HPRPol ablehnenden Beschluss, dass dieser „seine Zustimmung zur (...) Kostenstellenbildung

(...) nicht aus zutreffenden Gründen verweigert“ habe (dies., 30.09.2002). Auch in allen anderen Punkten unterlag der HPRPol.⁵⁴ Ein kleiner Erfolg war lediglich dadurch zu verzeichnen, dass wenigstens – quasi im Wege eines „Bargaining“ – eine erhebliche Reduzierung der Kleinstkostenstellen erreicht werden konnte. Dies war aber bereits durch den modifizierten Vorschlag des LPP im Vorfeld des Einigungsverfahrens gegeben (vgl. ebd.; vgl. HPRPol, 16.09.2002). Letztlich wurde die Vorlage des LPP zur Kostenstellenbildung „gegen den ausdrücklichen Widerstand und ohne Zustimmung des HPRPol umgesetzt“ (DPoIG, 01.10.2002).

Etwa zeitgleich mit der Niederlage vor der Einigungsstelle formierten sich die drei *Polizeigewerkschaften* (GdP, DPoIG, BDK) in einer Kooperationsvereinbarung zu einer gemeinsamen Allianz u.a. gegen das NSI-Projekt. „Die Kooperation strebt in (...) grundsätzlichen berufspolitischen Sachthemen eine weitgehend abgestimmte und einvernehmliche Positionierung und Durchsetzung an“ (DPoIG 09/2002, S. 73). Im Zuge dieser Aktivitäten kam es Mitte des Jahres 2002 auch zu einem Schulterschluss und zur Vertiefung der Kooperationsbeziehungen der Personalräte und Interessenorganisationen der Polizei mit der Opposition im Landtag. Die mikropolitischen Spielzüge können als „Alliance-Building Games“ betrachtet werden. Durch die Allianzbildung wird mit quasi Gleichgestellten eine gemeinsame Machtbasis gebildet (vgl. Küpper/Felsch 2000, S. 200; i.O. Singular). Die verschiedenen Akteure ließen eine weitgehende Interessenshomogenität erkennen. Bei vielen Argumentationssträngen bestanden gemeinsame Frontlinien. Die notwendigen Informationen und Problempunkte wurden ab Mitte des Jahres 2002 insbesondere durch die Polizeigewerkschaften sukzessive und mit mehr Nachdruck in den öffentlichen bzw. parlamentarischen Raum transportiert (vgl. z.B. Lautensack, 01.07.2002). Der HPRPol und die Polizeigewerkschaften hatten somit an der Einleitung der „Gegenoffensive“ maßgeblichen Anteil, denn sie haben die parlamentarische Opposition für die Missstände erst sensibilisiert. Auch wird deutlich, und dies ist im Vorgriff zu bemerken, dass die Personalvertretungen und Interessenorganisationen ca. ab dem Jahr 2003 nicht mehr als „Vorreiter“ gegen die NSI mobil machen mussten. Die Vorreiterposition konnte nun mehr und mehr der parlamentarischen Opposition überlassen werden. Die Oppositionellen hatten durch den angewachsenen Informationsstand zunehmend die Möglichkeit Profil zu gewinnen. Diese Trümpfe wurden auch intensiv genutzt (vgl. SPD-Fraktion BW, 07.08.2002).

Die *SPD-Fraktion* markierte mit einer Anfrage im Sommer des Jahres 2002 den Beginn einer parlamentarisch-oppositionellen Offensive nicht gegen die NSI

⁵⁴ Weitere Ergebnisse zum Beschluss der Einigungsstelle siehe IM BW, 30.09.2002.

an sich, jedoch gegen die Art und Weise der Implementation. Die Anfrage erfolgte kurz vor der Bundestagswahl. Die SPD nahm im Gegensatz zur genannten Anfrage der Grünen offensiv Kurs auf die sichtbar werdenden Detailproblematiken. Thematisiert wurden u.a. die Refinanzierung, die Frage wie das Einsparpotenzial berechnet wurde, ob u.a. die Polizei ebenfalls von den Personaleinsparungen betroffen ist und ob bzw. wie die Personalvertretungen an der Einführung und Umsetzung beteiligt waren und werden. Die Beantwortung der Anfrage (siehe Kapitel 4.2.1.4) zeigt, dass damals geplant war auch bei der Polizei Stellen einzusparen (Lt.-Drs. 13/1167). Die SPD ließ der Anfrage weitere Verlautbarungen folgen und warf der Regierung eine unverantwortliche Verschleierungstaktik vor, weil diese keine Aussagen dazu traf, wo die Stellenstreichungen genau erfolgen sollten. Aus dem Verhalten der Landesregierung resultieren nach Ansicht der Sozialdemokraten die fehlende Projektakzeptanz und der ständig zunehmende Vertrauensverlust bei den Beschäftigten (SPD-Fraktion BW, 07.08.2002). Mit der von ihr Anfang des Jahres 2003 initiierten Expertenanhörung im Landtag übernahm die SPD endgültig die Vorreiterrolle der Gegenallianz. Das Expertenmeeting brachte die wesentlichen Opponenten an einen Tisch. Diese rekrutierten sich auch aus anderen Bereichen des öffentlichen Sektors. Die Anhörung ließ nicht nur die Allianz anwachsen, sondern ist als Beginn einer konzertierten Gegenoffensive zu betrachten. Es wird deutlich, dass die verschiedenen Referenten (z.B. aus GdP, ver.di, ARGE HPR, BBW, RH) nicht den Modernisierungsaspekt im Vordergrund sahen. Die NSI wurden hingegen als pauschale Sparmaßnahmen der Landesregierung deklariert (vgl. SPD-Fraktion, 17.01.2003; vgl. Lt.-Drs. 13/1754; vgl. GdP, 20.01.2003; vgl. auch Durchdenwald, 18.01.2003).

Bereits im Frühjahr 1999 wurden intern im Fraktionsvorstand der *CDU* Zweifel an den NSI diskutiert (Exp.Gspr.; vgl. Kapitel 4.2.1.3). Im Herbst des Jahres 2002 wurden zudem einzelne und moderat vorgetragene kritische Stimmen aus der Fraktionsführung der *CDU*⁵⁵ vernommen. Im Sog der Kritik aus HPRPol, den Polizeigewerkschaften und der SPD, ließ sich der Fraktionsvorsitzende der *CDU* dazu verleiten, bei der DPolG sachliche Zweifel an den NSI zu äußern. Er machte jedoch auch unmissverständlich klar, dass er in seiner politischen Funktion darauf bestehen müsse, dass die Gegenfinanzierung haushaltsrechtlich gewährleistet sei. Weiterhin wird der Fraktionsvorsitzende dahinge-

⁵⁵ Der Fraktionsvorsitzende der *CDU* (Oettinger) wurde später Nachfolger des amtierenden MP Teufel. Das kritische Verhalten kann als Profilierungsversuch gedeutet werden, denn Oettinger gehörte dem anderen Fraktionsflügel an (Exp.Gspr.). Auch wurde damals angenommen, dieser versuche sich gegen eventuelle Spätfolgen eines NSI-Debakels argumentativ abzusichern (Müller, 31.12.2002).

hend zitiert, dass die Neue Steuerung mittelfristig keine Entlastung für den Etat erbringen würde. Vielmehr sei zu gewährleisten, dass keine dauerhaften Mehrausgaben entstehen. Vom Fraktionsvorsitzenden waren letztlich Zweifel zu vernehmen, ob sich die Investitionen überhaupt rentieren werden. Im Zusammenhang mit den Aussagen des Fraktionsvorsitzenden verbleibt der Eindruck seitens der Gewerkschaft versucht zu haben, einen potenten Akteur der Gegenseite einzuspannen. Nicht zuletzt deshalb, weil die Gewerkschaftsvertreter in ihren Äußerungen von „Verbündeten“ im Kampf gegen die NSI sprechen (Lautensack 10/2002, S. 85; vgl. BBW 9/2002, S. 10; vgl. Müller, 31.12.2002; vgl. ders., 07.03.2003). Dem war zu diesem Zeitpunkt sicherlich nicht so. Allerdings kann der Versuch auch nicht als „untauglich“ gewertet werden. Erstmals äußerte sich eine Mehrheitsfraktion zu den NSI in der Öffentlichkeit etwas kritischer. Für die Authentizität der Aussagen des Vorsitzenden spricht auch die Tatsache, dass keine Gegenreaktion der CDU auf die Mitteilungen erfolgte und sich der Fraktionschef nach einer längeren Pause im Frühjahr 2003 in einem anderen Zusammenhang gegen Stellenstreichungen bei der Polizei aussprach, was eindeutig nicht mit dem NSI-Projekt konform ist (Reinhardt/Görlitz, 12.03.2003). Auch die noch anzusprechenden Entwicklungen in der Landesverwaltung bestätigen die Haltung der CDU-Fraktion.

Ferner räumt der Vorsitzende des *Unterausschusses „NSI“* (CDU) ein, dass es psychologisch ungeschickt gewesen war, die NSI argumentativ und vorab mit einem Stellenabbau zu verknüpfen. Es wurde allerdings zu diesem Zeitpunkt noch relativierend betont, dass die NSI vordergründig auf Effizienzverbesserungen und nicht auf einen Stellenabbau zielen (Rieger, 04.02.2003). Ende des Jahres 2002 meldete sich die *FDP-Fraktion* zu Wort. Angesichts der desolaten Haushaltslage und der zu erwartenden drastischen Einsparungen forderte die FDP das Vorhaben abzuspecken oder zumindest zeitlich zu strecken. Die Regierungsvertreter der CDU verwiesen diesbezüglich jedoch auf den nicht vorhandenen Spielraum des Landes, resultierend aus den Vertragspflichten mit dem GU (vgl. Müller, 31.12.2002).

Im Februar 2003 kam es zu einem weiteren „66er-Gespräch“ zwischen dem Innenminister und dem HPRPol. Ziel war es hierbei, die Verweigerungshaltung des HPRPol für künftige Vorhaben aufzulösen, dessen Bereitschaft zu fördern, die Vorbereitung für den FU II konstruktiv zu begleiten und auf den Abschluss einer Dienstvereinbarung hinzuwirken. Ein zu diesem Zeitpunkt untauglicher Versuch. Das LPP hatte dem HPRPol bereits Mitte des Jahres 2002 einen Entwurf als Diskussionsgrundlage zugeleitet. Dies geschah demnach über ein Jahr nach Eintritt in die Umsetzungsphase, also zu einem Zeitpunkt, als die Fronten bereits verhärtet waren. Zum Abschluss einer Dienstvereinbarung kam es des-

halb nicht (IM BW, 20.02.2003). Es ist sicherlich zu bemängeln, dass nicht schon weit vor Projektstart eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Personalrat gesucht wurde. Von der Chance einer innovationsfördernden Projektbegleitung war man für den anstehenden Prozess nicht nur weit entfernt, sondern es war schon damals mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sich die Blockadehaltung des HPRPol nicht mehr auflösen lässt und zwingend weitere Einigungsverfahren anstehen werden.⁵⁶

Die *Regierung* hielt an ihrem Kurs fest, auch wenn sie zunehmend in die Defensive geriet.⁵⁷ Das Land setzte gemäß den Äußerungen des Finanz- und Innenministers das Projekt ohne Abstriche fort (Südwestpresse, 21.03.2003). Die Beibehaltung der Linie wird insbesondere auch durch die Beantwortung eines Antrags der SPD-Fraktion Anfang des Jahres 2003 deutlich, in welchem die SPD u.a. den Stopp des Projekts forderte und vor dem FU II eine gründliche Evaluation für dringend geboten hielt (Lt.-Drs. 13/1754). In der Regierungsantwort kommt insbesondere zum Ausdruck:

Die Erwartungen, die an den FU I gestellt wurden, sah die Regierung als erfüllt an. Es wurde die Ansicht vertreten, dass die Einsparungen sowohl den Einführungsaufwand als auch die Kosten des Betriebs mittelfristig deutlich übersteigen werden und dauerhaft Einsparungen möglich sind. Die Forderung nach einem Projektstopp vor FU II und einer zunächst ressort- und aufgabenspezifischen Evaluierung der Ergebnisse aus FU I wurde abgewiesen. Eine kontinuierlich den Prozess begleitende Evaluierung wurde als selbstverständlich angesehen. Die bereits mit dem FU I eingeführte erste Stufe der KLR kann nur in Verbindung mit der in FU II zu implementierenden Kostenträgerrechnung Sinn machen, so die Landesregierung. Eine gegenüber dem FU I nicht flächendeckende Umsetzung in FU II würde in den nicht vom FU II umfassten Teilen der Verwaltung die erste Stufe der KLR ad absurdum führen, so weiter. Hinsichtlich der operativen Umsetzung wurde auf die ressortinternen Entscheidungsmöglichkeiten verwiesen, wo eine detaillierte bzw. weniger differenzierte KLR eingeführt werden soll. Weiterhin wurde zur Beteiligung der Personalräte auf die im LPVG kodifizierten Tatbestände hingewiesen. Die Regierung räumte ein, dass die NSI-Einführung Gegenstand von Dienstvereinbarungen sein könne, weshalb

⁵⁶ Im Gegensatz zum Verhältnis LPP vs. HPRPol kam es zwischen dem HPR (für die übrige Innenverwaltung) und dem IM (erst) am 22.05.2003 (aber dennoch) zum Abschluss einer Dienstvereinbarung, die u.a. vorsieht auf betriebsbedingte Kündigungen „grundsätzlich“ zu verzichten (IM BW/HPR, 22.05.2003).

⁵⁷ Den Kurs der Regierung belegen u.a. eine Vielzahl von Schriftsätzen (z.B.: FM BW, 29.08.2000; dies., 12.12.2000; dies., 08.05.2001; dies., 25.06.2001; dies., 22.03.2002; Staatsanzeiger BW, 07.10.2002).

in allen Ressorts diesbezügliche Vorbereitungen getroffen worden wären (ebd.; vgl. Südwestpresse, 21.03.2003). Es ist in diesem Zusammenhang allerdings zu betonen, dass wir uns auf der Zeitachse im Frühjahr des Jahres 2003 befinden und eine derartige Vereinbarung zwischen Polizei und HPRPol bereits gescheitert ist. Von der SPD-Fraktion wurde das Festhalten am NSI-Projekt scharf kritisiert. „Die Landesregierung ist offensichtlich unfähig, aus ihren Fehlern zu lernen und verweigert eine Neuausrichtung des NSI-Projekts“ (SPD-Fraktion BW, 10.03.2003).

Ende März 2003 ist eine nahezu für die gesamte Landesverwaltung völlig unerwartete Entwicklung zu verzeichnen. Unabhängig vom NSI-Projekt und ohne sich von diesem zu distanzieren, wurde im Rahmen der vom Ministerpräsidenten (MP) geleiteten *Haushaltsstrukturkommission* durch den MP (CDU), den Wirtschaftsminister und stellvertretenden MP (FDP) und die zwei Fraktionsvorsitzenden der Regierungsparteien am 25.03.2003 ein weiteres, tief greifendes Reformkonzept für die Landesverwaltung beschlossen (StM BW, 25.03.2003). Dieses noch umfassendere Projekt hat die organisatorische Anbindung der Behörden im Land und der Polizei radikal verändert, obwohl erst im Jahr 2000 eine umfassende Reorganisation bei der Polizei umgesetzt wurde. Die Veränderungen hatten entscheidende, letztlich bis heute noch nicht verifizierte Auswirkungen auf das NSI-Projekt, weil die beiden Projekte quasi miteinander kollidierten. Die genannte Verwaltungsstrukturreform trat Anfang 2005 in Kraft und wurde damit begründet, dass angesichts der dramatischen Haushaltslage eine Haushaltskonsolidierung nur durch eine drastische Reduzierung der Personalkosten gelingen könne, weshalb ein Paradigmenwechsel einzuleitet sei, welcher sich auf die Änderung der Verwaltungsstrukturen zu konzentrieren hat (StM BW, 31.03.2003; dies., 25.03.2003; hierzu insbesondere Reiners 2008a; vgl. ders. 2008b, 2008c und 2010):

„Es genügt nicht mehr, auf der Basis der vorhandenen Strukturen Verbesserungen zu erreichen. Wir müssen (...) die Grundstruktur in Frage stellen. Stelleneinsparungen auf der Basis der vorhandenen Verwaltungsstrukturen werden zunehmend schwieriger. Weitere Stelleneinsparprogramme setzen eine umfassende Verwaltungsreform voraus (...). Deshalb setzt sich die Landesregierung das Ziel, die Verwaltungsstruktur des Landes (...) umfassend zu verschlanken, zu reformieren und zu bündeln. Die Landesverwaltung soll dadurch schneller, schlagkräftiger und kostengünstiger werden“ (StM BW, 25.03.2003).

Die wesentlichen Grundsätze der Reform lassen sich mit Blick auf die Polizei und im Kontext zum NSI-Projekt cursorisch wie folgt zusammenfassen: u.a. sollten ursprünglich die vom NSI-Projekt umfassten PDen auf der unteren Ver-

waltungsebene (Behörden der Landesverwaltung) an die Landratsämter angegliedert und die Polizei demnach „verkommunalisiert“ werden. Entscheidend ist jedoch, dass es sich beim *NSI-Projekt* um ein *Programm der Landesverwaltung* handelt. Die Landratsämter waren nicht vom NSI-Programm umfasst. Viele Land-/Stadtkreise hatten zu diesem Zeitpunkt bereits Neue Steuerungsmodelle eingeführt und arbeiten jeweils mit anderen Systemen und Komponenten. Zudem strebte das neue Projekt in den folgenden fünf bis sieben Jahren insgesamt sogar eine 20-prozentige Effizienzrendite an (die allerdings nicht erzielt wurde), welche durch Sachmitteleinsparungen und eine Personalfuktuation erreicht werden sollte. Dies bedeutete im Ergebnis noch weitaus mehr Stelleneinsparungen als geplant. Beim Polizeivollzugsdienst sollte es durch diese Maßnahmen keine Stellenreduzierungen geben, was aber auch heißt, dass Kürzungen beim NVZ erfolgen sollten. Ebenso stand lange nicht fest, ob damit auch die bei der Polizei geplanten Stellenreduzierungen aus dem NSI-Projekt obsolet werden, was allerdings zu verneinen ist, da es sich um diverse Programme handelt (ebd.; Müller, 02.04.2003; Stuttgarter Nachrichten, 27.03.2003; vgl. Rieger, 29.04.2003; Exp.-Gspr.).

Für den Gesamtkontext ist es nicht unerheblich, welche Bedingungen die plötzliche Entscheidung herbeigeführt haben. In Regierungskreisen machte sich nach und nach die Einsicht breit, dass auf Basis der bestehenden Strukturen keine erheblichen Einsparungen zu erreichen sind. Zudem kam die Regierung wegen des wachsenden Haushaltsdefizits immer mehr unter Druck (vgl. Müller, 26.03.2003). Weiterhin ist anzufügen, dass die zwei Oppositionsparteien und der FDP-Koalitionspartner schon länger für einen jeweils unterschiedlich ausgestalteten zweistufigen Verwaltungsaufbau plädierten. Damit standen sie gegen die Vorstellung der CDU, welche einen dreistufigen Aufbau präferierte. Noch ca. zwei Monate zuvor verteidigte der Innenminister (CDU) die Strukturen vehement. Er bekräftigte die Einigkeit der Koalitionspartner, die Strukturen in der laufenden Legislaturperiode nicht antasten und sich auf die innere Verwaltungsreform konzentrieren zu wollen. „Und da steht nun wirklich Epochales an“, nämlich die NSI auf Basis der bestehenden Strukturen (Stuttgarter Zeitung, 22.01.2003). Im weiteren Verlauf wurde jedoch der akute Handlungsbedarf der FDP hinsichtlich einer Verwaltungsstrukturreform deutlich, demnach dringender als von den Christdemokraten dargestellt (z.B. Durchdenwald, 23.01.2003). Als die FDP von ihrem Kurs abwich bzw. sich gemäß den Vorstellungen der CDU doch auf einen dreistufigen Verwaltungsaufbau festlegte, sich aber nachhaltig für eine Stärkung der unteren Verwaltungsstufe aussprach, war die CDU zum Handeln aufgefordert (vgl. ebd.; vgl. FDP-Fraktion BW, 31.03.2003). Die Regierungsfractionen stimmten im Landtag für das neue Projekt (vgl. Müller,

26.03.2003). Die Landräte und Oberbürgermeister begrüßten die Vorschläge ausdrücklich (StM BW, 28.03.2003; vgl. Landkreistag BW, 28.03.2003; Städte- tag BW, 31.03.2003). Die äußerst verunsicherte Polizeiführung konnte von dem Vorhaben nur schwer überzeugt werden. Innerhalb der Polizei bestanden zu- nächst erhebliche Bedenken.

Für die Forschungsfragen ist insbesondere bedeutsam, welche tieferen Auswirkungen der einschneidende, fast diametrale Kurswechsel für das NSI-Projekt hat, denn die Verwaltungsstrukturreform kollidierte mit der Einführung der NSI in der Landesverwaltung (Müller, 29.03.2003; vgl. Lt.-Drs. 13/1962). Der erste Vorstoß kam wiederum vom *Fraktionschef der CDU*, der in die Ent- scheidung über das neue Vorhaben eingebunden war. Der in Bezug auf die NSI bislang nicht unkritische Fraktionsvorsitzende wurde im weiteren Fortgang of- fensiver. „Alle Fachämter auf unterer Ebene werden künftig (Anm. d. Verf.: bei den NSI) außen vor sein“ (Stuttgarter Nachrichten, 27.03.2003). Er forderte die Regierung erstmalig auf, Konsequenzen aus der neuen Situation zu ziehen und sprach sich für eine Begrenzung und Änderung beim NSI-Projekt aus. Die in der Kreisverwaltung aufgehenden Landesbehörden müssten von den NSI ausge- nommen werden (ebd.; Neu, 27.03.2003; Müller, 29.03.2003). Weitere CDU- Fraktionsmitglieder betonten ergänzend, dass die NSI nur Sinn machen, wenn die untere Verwaltungsebene in das NSI-Projekt eingebunden wird. Genau diese Einbindung konnte den Land- und Stadtkreisen auf Grund ihrer Hoheitsstellung (kommunale Selbstverwaltung) jedoch nicht aufgezwungen werden (vgl. Rieger, 29.04.2003), was die Überlegung hinfällig macht, denn es war schon damals offenbar, dass die Kreisebene an den NSI kein Interesse haben wird. Der *Frakti- onsvorsitzende der FDP* knüpfte an seine bereits Ende 2002 gemachten Aussa- gen an. Er machte unmissverständlich klar, dass das NSI-Projekt von der Regie- rung überprüft und neu justiert werden müsse. Nach seiner Ansicht sind Abstri- che und eine zeitliche Streckung notwendig. Auf Grund des neuen Reformvor- habens hätte sich die Geschäftsgrundlage hinsichtlich des NSI-Vertrags drama- tisch verändert, so der Vorsitzende (FAZ, 29.03.2003; Müller, 29.03.2003).

Der *Finanzminister* äußerte sich zum NSI-Projekt nach wie vor optimis- tisch und bezog eine verteidigende Position. Er dementierte, dass durch das neue Reformvorhaben die Geschäftsgrundlagen für die NSI entfallen wären, räumte jedoch noch nicht näher verifizierbare Veränderungen und Folgen bei der Neuen Steuerung ein. Nach Ansicht der Regierung würden sich beide Projekte ergän- zen, da beim einen Projekt der Ablauf und beim anderen der Aufbau angespro- chen ist. Es drängt sich dabei allerdings die Frage auf, ob hierbei nicht der zwei- te vor dem ersten Schritt gemacht wurde, und es nicht weitsichtiger und auch kostengünstiger gewesen wäre, zunächst die Aufbaustrukturen zu ändern und an-

schließlich darüber zu debattieren und zu entscheiden, ob, wo und wie eine Neue Steuerung eingeführt werden soll bzw. die Abläufe zu gestaltet sind (vgl. Lehner 2002, S. 4f).

Es wurde betont, dass für die vom CDU-Fraktionsvorsitzenden geforderte Vertragsänderung mit dem GU Gespräche aufgenommen worden sind, um die Situation und die Möglichkeiten zu prüfen. Es wurde jedoch deutlich, dass der Verhandlungsspielraum für eine Änderung oder Kündigung des Vertrags äußerst eng bemessen ist und eingeräumt, dass eine Ausstiegsklausel für die Umsetzungsphase nicht vereinbart wurde. Es wurde davon ausgegangen, dass die betroffenen Behörden mit eingeführten NSI an die unteren Verwaltungsebenen übergeben werden können, es würde dann darum gehen, die NSI mit den in den Kreisen vorhandenen Systemen kompatibel zu machen, so der Minister. Es wurde schlussendlich erklärt, dass die NSI wie geplant implementiert werden, Zweifel unnötig sind und für Abstriche bzw. eine zeitliche Streckung keine Möglichkeit und kein Grund besteht. Es wurde somit am vorgesehenen Zeitplan festgehalten. Allerdings entfiel das zur Haushaltssteuerung geplante HMS (Anm. d. Verf.: welches bereits in FU I realisiert sein sollte), weil die Kreise in ihren Behörden die Finanzhoheit haben. Da die ursprünglichen Kosten auf eine Pauschkalkulation zurückzuführen sind, würden durch eine kostenbewusste Realisierung zudem mindestens 50 Mio. Euro niedrigere Einführungskosten entstehen, so der Minister abschließend (Müller, 02.04.2003; Behr, 07.04.2003; vgl. Stuttgarter Nachrichten, 27.03.2003).

Den neuen Reformplänen stellten sich insbesondere die *Polizeigewerkschaften* und die *SPD-Landtagsfraktion* in den Weg. Die Gewerkschaften lehnten eine Angliederung der PDen an die Landkreise strikt ab. Deren Proteststürme konzentrierten sich deshalb zunächst fast ausschließlich auf die neuen Entwicklungen und nicht auf die Neue Steuerung. Die Gegenfront gegen das NSI-Projekt blieb aber schon deshalb erhalten, weil die zum Vorreiter der NSI-Gegenallianz avancierte SPD-Fraktion sich nebenbei weiterhin auf die Neue Steuerung konzentrierte und auf die neue Reform sogar mit der Forderung reagierte, die NSI-Einführung jetzt erst recht zu stoppen (Müller, 29.3.2003; DPoIG, 25.03.2003; dies. 06.04.2003; GdP, 28.03.2003). Anfang April 2003 untermauerten sie ihre Haltung mit einem Parlamentsantrag (Lt-Drs. 13/1962).

Hierbei wurde die Landesregierung u.a. ersucht zu berichten, welche Auswirkungen sich durch die neue Reform auf das NSI-Projekt ergeben, ob und mit welchem Ziel diese beabsichtigt, die Verträge zur NSI-Einführung zu ändern und den neuen Gegebenheiten anzupassen und ob die Regierung nunmehr bereit sei, das Projekt neu auszurichten und von der bisherigen Konzeption abzusehen. Sie wurde insbesondere aufgefordert, die Verträge dem Landtag vorzulegen, die

bisherige Konzeption einer schnellen und flächendeckenden für alle Behörden gleichermaßen geltenden NSI-Einführung aufzugeben und eine maßgeschneiderte Neukonzeption im Hinblick auf die unterschiedlichen Verwaltungsbereiche und Behördentypen zu erarbeiten, die NSI für die in die Landratsämter zu überführenden Behörden der Landesverwaltung auszusetzen und die Verträge daraufhin zu überprüfen, ob sie eine grundsätzliche Neuorientierung des NSI-Konzepts ermöglichen und gegebenenfalls die notwendigen Änderungskündigungen herbeizuführen (ebd.).

Die Antwort der Regierung erfolgte erst acht Wochen nach Antragstellung, was u.a. auf erhebliche Begründungsschwierigkeiten schließen lässt und letztlich durch die Art und Weise der Beantwortung auch gestützt wird. Die Sachlage um die NSI ist durch die Entwicklungen noch komplexer geworden, und die Vorgehensweisen galten als weitgehend ungeklärt. Die Antwort knüpfte erwartungsgemäß an die Aussagen des Finanzministers an. Es wurde zwar einleitend betont, dass eine veränderte Ausrichtung des NSI-Projekts notwendig sei, in fast allen Punkten wurde jedoch lediglich in wenigen Sätzen auf die anstehenden Gespräche zwischen dem Land und den unteren Verwaltungsbehörden und das hierbei abzuwartende Ergebnis verwiesen. Eine Vorlage der Verträge wurde abgelehnt, da dies schutzwürdige Interessen der Vertragspartner verletzen würde (ebd.).

Die *SPD-Fraktion* kam in einer sich anschließenden Presseerklärung – rekurrierend auf die dürftigen Aussagen und die „Verweigerungshaltung der Landesregierung“ (SPD-Fraktion BW, 15.05.2003) – zum Schluss, dass diese nicht in der Lage sei eine moderne Reform durchzuführen. Sie bestand nachhaltig auf die Einsicht in die NSI-Verträge, um letztlich den rechtlichen Spielraum der Regierung beurteilen zu können. Sie war der Meinung, dass das NSI-Projekt durch die neu beschlossene Reform nunmehr völlig ad absurdum geführt wird, da sie auch die Auffassung vertrat, dass die zwei Programme nicht kompatibel zueinander sind (ebd.).

Die *Fraktion der Grünen* reagierte mit einem inhaltsähnlichen Antrag (Lt.-Drs. 13/2019). Mit einem weiteren Antrag der Grünen erfragten diese die zu erwartenden Kollisionen und Effizienzverluste, die sich bei der Realisierung der neuen Reform und der Verknüpfung dieser mit laufenden Reformvorhaben ergeben werden, ob sich die in den Landesbehörden erst im Aufbau befindlichen NSI an die künftigen Aufgabenträger ohne Effizienzverluste übertragen lassen und ob die in der Landesverwaltung vorgesehenen NSI mit den unterschiedlichen Steuerungsinstrumenten auf Kreisebene kompatibel sind. In der Antwort wird wiederum lediglich auf die abzuwartenden Ergebnisse der anstehenden Gespräche mit dem Städte- und Landkreistag verwiesen (Lt.-Drs. 13/2013).

Ferner ist anzumerken, dass der Polizeibereich von der Verwaltungsstrukturreform letztlich weitgehend ausgenommen wurde und keine Eingliederung der PDen in die untere allgemeine Landesverwaltung erfolgte. Dies auf Grund der massiven Widerstände der Polizeigewerkschaften. Der Entscheid hierzu erfolgte allerdings zu einer Zeit, als die Strukturreform bereits politisch fixiert war und diese kurz vor der Umsetzung stand, um keine Begehrlichkeiten anderer Ressorts zu wecken.

6 Ergebnisse

6.1 Zusammenfassende Evaluation

6.1.1 Überblick

Der empirische Teil liefert Hinweise für die Probleme, Defizite und Risiken beim NSI-Projekt, die Schwierigkeiten des Projektmanagements, den Zeitbedarf, den organisationalen Konservatismus und insgesamt die Mängel der Managementlogik. Es darf deshalb zu Beginn des letzten Kapitels festgehalten werden: „Innovationsmanagement, ohne entsprechende mikropolitische Analysen, ohne Orte für die Kommunikation legitimer mikropolitischer Interessen, ohne Partizipation der Betroffenen, ohne organisatorische Fundierung und Flankierung, ohne Blick auf mögliche strukturelle *double binds* stellt sich selbst die Fallen, in die es dann stolpert“ (Ortmann/Becker 1995, S. 69).

Die Analysen machen auf die maßgeblichen *Akteursgruppen* aufmerksam, wobei verschiedene mächtige kollektive Akteure durch einzelne „*Topspieler*“ vertreten sind. Sie verdeutlichen die Einbettung der Akteure in den institutionellen Kontext, verweisen auf deren Einflussmuster (Spielanteile), Machtpotenziale, Interessen, Strategien, Beziehungskonstellationen und Zwänge. Die in Kapitel zwei dargelegten *Akteursrationalitäten* werden durch den empirischen Teil fast ausnahmslos untermauert. Ebenso werden zumindest schemenhaft die vielfachen, informellen Kontaktstrukturen eines komplexen Netzwerks sichtbar. Es wird deutlich, dass eine wechselseitige Abhängigkeit der Ministerialbürokratie zu anderen Funktionssystemen des politisch-administrativen Systems besteht. Die Beziehungsmuster im *Politiknetzwerk* sind hierbei asymmetrisch zu Gunsten des Regierungskomplexes ausgestaltet. Diese vielfältigen Abhängigkeitsmuster stellen u.a. eine Grundlage für Macht und Einfluss dar. Es ist zudem ersichtlich, dass die Verantwortungsträger der Ministerien ständig bestrebt sind autark und abgekoppelt von anderen Akteuren zu agieren. Aus diesem Grund werden die Problematiken auch keiner kooperativen Lösung zugeführt bzw. kooperative Lösungen per se unwahrscheinlicher.

Weiterhin deutet der Prozess auf die Merkmale des *Policy-Cycle* hin. Durch die Spielzüge der opponierenden Akteure baut sich gegen das Projekt nach und

nach eine massive Gegenfront auf. Es gelingt diesen Akteuren zunehmend Einfluss auf das Projekt zu nehmen und damit Spielanteile zu gewinnen. Dies beeinflusst einerseits die Durchsetzbarkeit bei der Polizei, wirkt sich andererseits auf das gesamte Landesprojekt aus und lässt letztlich die Wahrscheinlichkeit eines Projektscheiterns anwachsen. Die Kritik ist dabei weniger auf den durch die NSI einhergehenden Paradigmenwechsel fokussiert, der insbesondere das Verhältnis zwischen Politik und Administration neu herausfordern wird, sondern mehr auf die Problematik bei der Übertragung privatwirtschaftlicher Modelle, den rechtlichen Auftrag und das immaterielle Aufgabenspektrum der Polizei. Sie konzentriert sich jedoch insbesondere auf die (falsch angelegte) Art und Weise der Einführung, demnach auf die nach dem Projektstart unter hohem zeitlichen Druck durchgeführte, schnelle, flächendeckende, unterschiedslose, technokratisch und nicht partizipativ ausgestaltete Top-down-Einführungsstrategie par excellence, die Finanzierungsmodalitäten bzw. den mit der Einführung verknüpften Stellenabbau, die daraus resultierende mangelhafte Akzeptanz, die nicht absehbaren Folgekosten und die letztlich aus dem Projekt nicht ableitbare Steuerungsrelevanz.

Bei den meisten Akteuren steht die Projektfinanzierung und somit die geplante Rationalisierung im Personalbereich im Vordergrund. Der Entstehungszusammenhang und die Dominanz des FM in den maßgeblichen Gremien stützt die These, dass seitens der Regierung nicht die Effizienzsteigerung bzw. die Modernisierung vordergründig ist, sondern pauschale Einsparungen und die Konsolidierung des Landeshaushalts in der Zielhierarchie an oberster Stelle rangieren. In der einschlägigen Fachliteratur wird hingegen vielfach dargelegt, dass pauschales Sparen lediglich zu einem Leistungsabbau und nicht zu Effizienzsteigerungen führt. Unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung verengen sich die Reformansätze auf die alleinige Erschließung von Rationalisierungs- und Kostensenkungseffekten, was im Personalbereich in einer Rationalisierungsfalle enden kann. Ein ledigliches Ausweichen auf Sparsamkeit kann zwar zur Effizienz beitragen, wenn der Output nicht tangiert wird, aber auch zu Ineffizienz, wenn an der falschen Stelle gespart wird, was die Effektivität der Verwaltungsleistung minimiert und vornehmlich für den Personalbereich erhebliche Folgen haben kann (vgl. Pinkwart 2000, S. 49f; vgl. Naschold/Bogumil 1997, S. 42ff). Die Entscheidung ex ante einen Stellenabbau festzulegen kann vor diesem Hintergrund als wenig handlungsrational bewertet werden. Dem Projekt wäre eine höhere Glaubwürdigkeit verliehen worden, wenn die Regierung erst nach konkreter Feststellung der Einsparmöglichkeiten darüber entschieden hätte. Durch die gewählte Strategie besteht auch die Gefahr, dass die unter dem Vorwand der Modernisierung sich lediglich in Personal- und Finanzmitteleinsparungen er-

schöpfende Politik zu einer rein symbolischen Reformpolitik degeneriert, in der die Probleme nicht gelöst, sondern lediglich verlagert werden (vgl. Benz 1995, S. 120).

Geht man ad fontes, so ist zu bemerken, dass die Ursprünge des Projekts in den Vorschlägen der Verwaltungsreformkommission zu finden sind. Der überall zu beobachtende Modernisierungsboom der neunziger Jahre und die Finanzsituation des Landes können dabei als Auslöser betrachtet werden. Von dem Mammutvorhaben ist rd. die Hälfte der Beschäftigten der Landesverwaltung berührt, wobei die Polizei annähernd ein Drittel des betroffenen Personalkörpers stellt. Allein diese Tatsache fordert per se eine größere Partizipation im Prozess. Das Projekt kann von den Polizeiakteuren (vornehmlich aus dem LPP) jedoch nicht entscheidend beeinflusst werden. Nachhaltig wird beklagt, dass polizeispezifische Interessen zu wenig Berücksichtigung finden und übergeordnete Interessen (des FM) dominieren. Die Aussage wird u.a. dadurch belegt, dass die Polizei in den maßgeblichen Gremien oberhalb des NSI Jour fixe nicht mehr vertreten ist. Nicht ausschließlich aber auch vorwiegend durch Akteursgruppen der Polizei (HPRPol, Polizeigewerkschaften) erleidet das Projekt immer wieder Verzögerungen. Dabei geht die ursprünglich beanspruchte Schrittmacherrolle im Laufe der Zeit sukzessive verloren. Die Polizei entwickelt sich mehr und mehr zum Bremser der Reform. An ihrer Stelle findet sich in der Umsetzungsphase kein anderes Ressort, das diese Schrittmacherfunktion erfüllen könnte. Auf Grund des massiven Drucks insbesondere der Personalräte und Polizeigewerkschaften sowie weiterer Akteure, welche sich zunehmend auch aus anderen Bereichen des öffentlichen Sektors rekrutieren, und nicht zuletzt durch die Opposition im Landtag, mutiert das Projekt – vermutlich auch für die Regierung – zunehmend zu einem „Projekt non grata“. Dies dürfte die Einsicht der Landesregierung zumindest begünstigt haben einen Paradigmenwechsel einzuleiten, ohne dass sich diese verständlicherweise von den NSI zu lösen vermag, zumindest nicht in der Außendarstellung.

Nach dieser überblicksartigen Zusammenschau werden nunmehr die wesentlichen Einzelaspekte zu den zentralen Akteuren und einzelnen Phasen vor dem Hintergrund des Erkenntnisziels bewertet.

6.1.2 Bewertung der Einzelaspekte

Die Regierung und die ministerialbürokratischen Spitzen waren die zentralen Promotoren des Projekts, sie dominierten die *Initiierungsphase bis zum Projektstart*. Die Landesregierung wird durch die Mehrheitsverhältnisse im Parlament

handlungsfähig, da deren wesentliche Entscheidungen vorab durch die Regierungsfractionen legitimiert werden. Es gelingt ihnen, die Modernisierung dem Parlament gegenüber entsprechend zu vertreten, was dadurch erleichtert wird, dass die SPD noch bis 1996 maßgeblich in den Initiierungsprozess involviert war, und der damalige SPD-Innenminister die Verwaltungsreformkommission leitete. Die Regierung verweist in diesem Zusammenhang oftmals auf „ihre“ Ergebnisse - und nicht z.B. auf Evaluationen von per se kritischen Institutionen, wie dem RH - und verschiedene Gutachten, somit auf externen Sachverstand und institutionalisiert dadurch eine Machtbasis („Expertise Games“; Küpper/Felsch 2000, S. 200f). Die jeweiligen Unternehmensberatungen haben in der Initiierungsphase noch keinen echten Akteursstatus, gleichwohl haben diverse Gutachten einen starken Einfluss auf den weiteren Ablauf.

In der Pilotphase kommt der Polizei schon zu einem frühen Zeitpunkt eingeschränkte Definitionsmacht zu. Eingeschränkt deshalb, weil die Leitlinien klar vorgegeben sind. Die „Piloten“ und das vorgesetzte LPP bewerten ihre Pilotergebnisse insgesamt positiv und zu wenig differenziert, da u.a. keine eindeutige Distanzierung von der nicht unkritisch beurteilten KLR erfolgt. Durch die überwiegend positive Ergebnisbewertung und -darstellung verliert die Polizei zunehmend Spielräume, weil ein „Umkehren im Prozess“ danach weitgehend ausgeschlossen ist. Die Außendarstellung der Ergebnisse hat somit weitreichende Konsequenzen, denn: Eine spätere Erkenntnis, dass die NSI bei der Polizei keinen Sinn machen, wird nicht nur durch die äußerst ausgeprägten Loyalitätsbeziehungen der obersten Polizeiführung zur Politik unwahrscheinlicher, sondern insbesondere deshalb, weil ein Verlassen der bei der Pilotierung im Entscheidungskorridor gefassten Vorgehensweisen durch hohe interne und externe Barrieren begrenzt wird. Die restringierenden Aspekte liegen z.B. in der hohen Bindungswirkung vorangegangener Entscheidungen (vgl. Ortmann/Becker 1995, S. 62f; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 67; IM BW, 07.03.2000). Zu den Pilotergebnissen und der geplanten Einführungsstrategie bezieht insbesondere der RH-Vizepräsident äußerst kritisch Stellung, wobei er auch mehreren Projektkomponenten ablehnend gegenübersteht. Er kann den weiteren Verlauf zunächst jedoch nicht entscheidend beeinflussen. Die von der StaV, dem LPP und insbesondere dem FM vertretene Auffassung setzt sich letztlich durch.

Die Ministerialbürokratie hat eine erhebliche Definitionsmacht, da sie über einen entsprechenden Informationsvorsprung und die Spitzen über Organisationshoheit sowie über Steuerungs- und Durchführungskompetenzen verfügen. Die zentralen Grundsatzbeschlüsse gehen vom Ministerrat aus. Der Modernisierungsinhalt und -verlauf wird wesentlich durch dieses oberste Entscheidungsgremium bestimmt. Dort spielen der Finanzminister und der Innenminister eine

wichtige Rolle, welche insbesondere auf ihre Amtschefs zurückgreifen. Der MD des FM steht dem Lenkungsausschuss vor, welcher unterhalb der politischen Ebene als höchstes administratives Steuerungsorgan fungiert. Der Ausschuss setzt auf der administrativen Ebene die erforderlichen Rahmenbedingungen und bewertet die Ergebnisse vor der Zuleitung an den Ministerrat. Die Ministerialbürokratie zeigt sich dem Projekt vor dem Start aufgeschlossen, wobei allerdings deutlich wird, dass die Interessen der Administration differieren. Für das FM haben Einsparungen Priorität, für das IM bzw. LPP sind polizeispezifische Belange und die Ergebnisse aus ihren Pilotdienststellen bzw. Arbeitsgruppen vordergründig sowie das Interesse, dass diese auch entsprechend bei der Implementation Berücksichtigung finden und nicht von übergeordneten Interessen kompensiert werden. Die Divergenzen werden jedoch durch Loyalitätsverpflichtungen, Dominanzverhältnisse und die bestehende Hierarchie überlagert. Die Polizei ist durch diese übergeordneten Interessen weitgehend fremdbestimmt und kann sich insgesamt nur punktuell und bedingt in den Prozess einbringen.

Aus den Oppositionsfraktionen sind in der Vorphase keine nennenswerten Aktionen zu vernehmen. Bogumil/Kißler bezeichnen in ihrer Studie das parteiübergreifende Stillhaltemanöver als ein innovationsförderndes rationales Politikspiel, bei dem sich die politischen Spitzen und Fraktionen in einem Bündnis darauf verständigen, dass letztere hinsichtlich des Umstrukturierungsprozesses nicht in Verwaltungsentscheidungen intervenieren und im Gegenzug mit entsprechenden Informationen versorgt und am Prozess beteiligt werden (1998, S. 142f). Im vorliegenden Fall kann allerdings nicht von einem derartigen Politikspiel gesprochen werden, denn die anfängliche oppositionelle Zurückhaltung gründet nicht in einem derartigen Bündnis, sondern vielmehr in einem breit angelegten Informationsdefizit, den dadurch hervorgerufenen bescheidenen Profilierungsmöglichkeiten und der – weitgehend quer durch alle Parteien bestehenden – allgemeinen Unkenntnis über die Folgen und Konsequenzen einer Neuen Steuerung. In den jeweiligen Projektgruppen sind die Parlamentarier nicht beteiligt. Die mangelnden Profilierungsmöglichkeiten bewirken ferner, dass der durch die Kontrollrechte der LV BW kodifizierte Definitionsspielraum nicht entsprechend genutzt wird. Das Informationsdefizit lässt sich von daher auch nicht minimieren, was einen Kreislauf erzeugt. Informationen erhält die Opposition von der Regierung nur auf Anfragen, die aus den genannten Gründen jedoch ausbleiben. Die Regierung sieht von sich aus keine Veranlassung eine umfassende Informationspolitik zu betreiben. Diese ist ohnehin hochgradig selektiv angelegt und auf die Erhaltung bzw. Ausdehnung der eigenen Machtbasis gerichtet. Das genannte Spiel wurde als „Informationsselektionsspiel“ bezeichnet. Die Spielzüge der Initiierungsphase begrenzen sich vorwiegend auf den

inneradministrativen Raum, und die Problematiken verlassen dieses Spielfeld zunächst auch nicht. Als in der Umsetzungsphase die Detailprobleme nach und nach sichtbar werden gibt die Opposition ihre reservierte Rolle auf und versucht nachhaltig öffentlichkeitswirksam Profil zu gewinnen, denn die bei der Implementation schwindenden Gewinnmöglichkeiten der Mehrheitsfraktionen und Regierung implizieren eine höhere Gewinnaussicht beim Wählermaximierungsspiel.

Der Projektablauf ist seit dem Start weitgehend festgelegt, steht unter hohem Zeitdruck und enthält insgesamt zu wenig flexible Komponenten. Die bisher maßgeblichen Akteure bleiben auch in der *Konzeptionsphase* dominierend. Sie bestimmen letztlich die Verfahren, das Regelsystem und verfügen über ein Letztentscheidungsrecht. Dies zeigt sich allein durch die Entscheidung des Ministerrats vom Mai des Jahres 2001, der auf Vorschlag des Lenkungsausschusses, entgegen aller Warnungen der ministeriellen Expertenebene, zur Umsetzung beschließt. Das Handeln der politischen und administrativen Spitzen wird in der Konzeptionsphase allerdings ganz wesentlich durch die ministeriellen Spielzüge mitbestimmt. Die ausschließlich interne Kritik dieser Phase kommt zunächst aus der StaV, dann erneut vom RH und schließlich aus den beiden Teams im IM. Das FM bleibt bei seiner rechtfertigenden Linie. Die Kritiken führen letztlich zu erheblichen Verzögerungen. Die Teams des IM zweifeln an den Erfolgsaussichten des Projekts und plädieren für eine Neuausrichtung, keinesfalls jedoch für eine zeitnahe Implementation. Dem Bestreben der Teams, das Projekt selbst auszurichten, dieses in Ressortprojekte aufzuteilen und den GU von seinen Pflichten zu entbinden, wird nicht entsprochen.

Die Regierung fürchtet durch weitere Projektverzögerungen Imageverluste, weshalb sie sich im Mai 2001 gezwungen sieht ihre Spielanteile zu Gunsten des GU zu minimieren. Aber auch die Interessen des GU sind darauf ausgerichtet schnellstmöglich in die Umsetzung einzutreten. Dessen Motive sind vorwiegend durch eine „Gewinnmaximierung“ getragen. Sein Akteursstatus ist immer noch vage, da im Zweifelsfall der Ausschluss aus dem Modernisierungsprozess droht. Erst mit Eintritt in die Umsetzung erhält er ein langfristiges Engagement, was ihm u.a. deshalb ermöglicht wird, weil er im Prozess immer wieder, für die Regierung glaubhaft, auf seine Kompetenzen und Erfahrungen verweist, demnach auf seine Expertenmacht („Expertise Games“; Küpper/Felsch 2000, S. 200f).

Im Projektmanagement spielt insbesondere der Lenkungsausschuss eine zentrale Rolle. Eine gewisse Bindekraft bekommt das Projekt durch die Vernetzung der Führungsfunktionen des FM, die sich auf administrativer Ebene vorwiegend in der „Akteurstrilogie“ von Lenkungsausschuss, strategischer Projektsteuerung und NSI Jour fixe ausdrückt. Mit Blick auf die dort vertretenen indi-

viduellen Akteure kommt insbesondere den Amtsspitzen aus dem FM/IM, den Leitern der NeStUL/StaV und dem Bereichsleiter „Neue Steuerung“ bei der NeStUL eine besondere Funktion zu. Das FM bzw. die NeStUL ist in allen maßgeblichen Gremien an vorderster Stelle vertreten. Das IM und insbesondere das LPP spielen eine eher nachgeordnete Rolle. Nicht zu unterschätzen sind jedoch deren Einflussmöglichkeiten durch die Nutzung von Organisationsregeln (z.B. Mitzeichnungsregelung). Damit können die Entwicklungen innerhalb eines Entscheidungskorridors beeinflusst werden. Die politischen Spitzen und das FM sind auf die partielle Kooperation und den Expertensachverstand aus dem LPP angewiesen, was eine teilweise Berücksichtigung der dortigen Interessen notwendig macht (vgl. Göbel 1999). Eine entsprechende Rolle spielt in diesem Kontext das Ressortteam der Polizei bzw. dessen Teamleiter, welcher gemeinsam mit dem Teamleiter „allgemeine Innenverwaltung“ die NSI-Kopfstelle im IM führt und im NSI Jour fixe präsent ist. Das zur Berücksichtigung polizeilicher Interessen gegründete Team kann den Prozess allerdings nur marginal beeinflussen, da die spezifische Interessenlage oberhalb des NSI Jour fixe nicht mehr angemessen vertreten wird. Weil sich die Prozessorganisation an der Hierarchie orientiert, bekommen die Vorgesetzten des Teamleiters der Polizei Einfluss, ohne dass diese der Projektorganisation angehören, ein weiteres Indiz für die „stiefmütterliche Behandlung“ der Polizei. Im Vergleich zum Leiter der Abteilung 1 ist der LPP nicht im NSI Jour fixe repräsentiert. Er hat aber das Schlusszeichnungsrecht für viele polizeispezifische Belange. Auf Grund seiner Transmissionsstellung lassen sich die spezifischen Interessen jedoch nur moderat vertreten, denn ein Zuviel an Kritik ist ob seiner Position nicht angezeigt.

Wie eben erwähnt arbeitet die Prozessorganisation nicht abgekoppelt von der Hierarchie. Sie ist an dieser orientiert und insgesamt als eine Top-down-Struktur zu kennzeichnen. Dies fördert die Aufrechterhaltung von Routine und steht einer umfassenden Innovation entgegen. In den Ressortteams werden somit „nicht authentische Teamarbeitsspiele“ gespielt. Diese Spielform nenne ich so, weil die Teams in der Parallelhierarchie zwar prinzipiell teamorientiert arbeiten, sie jedoch einer strikten Top-down-Determinierung unterliegen. Trotz des Gestaltungsspielraums wird dadurch kein effizienter Prozess eingeleitet, ihm fehlt das Fundament. Verwaltungsabläufe müssen sich auch von unten nach oben modernisieren. Dies gelingt nur, wenn die ausführenden Beschäftigten selbst am Prozess teilnehmen. Die Projektorganisation durchbricht somit nicht die Struktur der herkömmlichen Entscheidungsprozesse. Jede Ebene des Projektmanagements besitzt für die jeweils nächsthöhere eine Zuliefererfunktion und den Teams werden von oben nach unten Aufgabenstellungen vorgegeben. Damit hat sich innerhalb des Projekts ein hierarchisches Delegationsprinzip durchgesetzt.

Jenseits dieser inhaltlichen Vorgaben haben die Teams nur einen begrenzten Freiraum, um über die Partizipationsgegenstände reflektieren zu können. Ein derartiger Partizipationstrichter, in dem sich die Gestaltungsspielräume nach unten verengen, zementiert die vorhandenen Hierarchiestrukturen, damit die Aufrechterhaltung von Routine und letztlich die bestehenden Spielregeln (Naschold/Bogumil 1997, S. 159f; vgl. Ortmann/Becker 1995, S. 63f; vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 139ff; vgl. Bogumil/Schmid 2000, S. 68f). Die Beziehungsmuster lassen sich demnach als Dominanz- und Abhängigkeitsverhältnisse verifizieren. Ungeachtet dessen existieren informelle Informations- und Kommunikationskanäle im Projekt, welche insbesondere im Vorfeld der Gremiensitzungen genutzt werden, um die Konzeptionen, Problemlagen und Sachstände zu erörtern, bevor diese dort einem höheren Verbindlichkeitsgrad zugeführt werden.

Die parlamentarische Opposition verhält sich auch in der Konzeptionsphase zurückhaltend. Es ist lediglich ein Parlamentsantrag anhängig, welcher verdeutlicht, dass die Detailproblematiken vor der Umsetzung von der Opposition noch nicht perzipiert werden. Die anhaltenden begrenzten Profilierungsmöglichkeiten bewirken, dass die Kontrollrechte nach wie vor nur spärlich genutzt werden. Das Informationsdefizit bleibt somit weitgehend bestehen.

Das LPP und die Ressortteams des IM stellen sich mit Beginn der *Umsetzungsphase* in der Außendarstellung wieder rechtfertigend hinter das Projekt, was aber nicht bedeutet, dass die Zweifel bei den Projektbeteiligten intern keinen Bestand mehr haben. Die Kurskorrektur liegt einerseits daran, dass der Prozess mit Eintritt in die Umsetzung quasi irreversibel geworden ist, d.h. der Ministerrat hat der konzeptionellen Diskussionsphase am 08.05.2001 ein Ende gesetzt. Andererseits haben jedoch auch die personellen und organisatorischen Umstrukturierungen beim Team der Polizei dazu beigetragen.

Die nicht am Projektmanagement beteiligten Beschäftigten haben auf den Prozess keinen Einfluss, sie sind von der Einführung lediglich betroffen und betrachten die NSI vor allem als Rationalisierungsmaßnahme. Die Projektbeteiligten in nicht verantwortlicher Stellung und die bei der Implementierung mitarbeitenden Beschäftigten der Dienststellen vertreten vielfach ebenfalls diese Auffassung. Sie setzen die Vorgaben lediglich um und sind deshalb zu den Agierenden zu zählen. Akteursqualität kommt allen Beschäftigten jedoch über die Personalsräte zu. Die Regierung und Ministerialbürokratie ist auf Grund der Beteiligungsrechte des Personalsrats auf dessen Mitarbeit angewiesen. Durch diese Organisationsregeln haben die Personalsräte ein nicht unerhebliches Bargainingpotenzial inne. Zu einem im Politikprozess oft zu beobachtenden Bargainingspiel, bei dem konkurrierende Akteure üblicherweise zu kooperativen Lösungen gelangen, kommt es hingegen weitgehend nicht (vgl. Bogumil/Kißler 1998, S. 133).

Derartige Bargainingprozesse können sich deshalb nicht entfalten, weil es häufig allein um die Streitfrage geht, ob der Personalrat rechtlich überhaupt zu beteiligen ist. Der Personalrat hat in verschiedenen Gremien zwar einen Sitz, eine wahre, konstruktive Beteiligung (im Sinne eines „Miteinanders“) wird seitens der Ministerialbürokratie allerdings nur dort bejaht, wo dies gesetzlich zweifelsfrei feststeht. Eine rechtzeitige und intensivere Beteiligung wird nicht in Erwägung gezogen. Die konkurrierende Akteursbeziehung verhärtet sich somit zunehmend und der Personalrat zieht sich immer wieder auf ein non-decision-making zurück und blockiert dadurch den Prozess, was letztlich bis hin zu richterlichen Entscheidungen führt. Man spricht bei den mikropolitischen Spielzügen auch von „Insurgency Games“, da der Personalrat bei der Implementation und der Ausführung von Entscheidungen Widerstand gegen die autoritäre Übermacht der Landesverwaltung ausübt und sich gegen die Einführung von Teilen der NSI wehrt (Küpper/Felsch 2000, S. 199).

Es wurde seitens der Landesverwaltung und der polizeilichen Führung versäumt, schon weit vor Projektstart eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Personalrat zu suchen, was beispielsweise durch eine frühzeitige Dienstvereinbarung hätte geschehen müssen. Eine solche liegt zwischen dem LPP und dem HPRPol nicht vor. Dass die erst im Mai 2003 zwischen dem IM und dem HPR (der übrigen Innenverwaltung) abgeschlossene Dienstvereinbarung einen Pull-Effekt auf das Verhältnis zwischen LPP und HPRPol auslöst, war nicht zu erwarten. Die Chance einer innovationsfördernden Projektbegleitung, im Sinne eines Co-Managements, ist bereits seit Anfang des Jahres 2002 vertan (vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 132).

In der Implementationsphase schwindet der (Handlungs-) Spielraum der Regierung und Ministerialbürokratie zunehmend. Mit der Entscheidung zur Umsetzung verlieren sie bereits Spielanteile an den GU. Ca. ab Ende des Jahres 2001 geraten sie neben dem RH nunmehr auch durch den HPRPol und die Polizeigewerkschaften unter Druck. Die Verknüpfung der Führungsfunktionen zwischen dem HPRPol und den Gewerkschaften ist hierbei ein wesentliches Moment eines wirkungsvollen Widerstands. Der Druck verschärft sich, als sich die drei Polizeigewerkschaften in einem Kooperationsvertrag gegen das Reformprojekt formieren. Die Interessenvertreter nutzen zudem intensiv ihre Kommunikationskanäle zum Parlament und den Medien und betreiben eine öffentlichkeitswirksame Informationspolitik. Im Gegensatz zu den Prozessphasen zuvor bleibt die Kritik nicht mehr auf das inneradministrative Spielfeld begrenzt. Dadurch wird die Opposition im Landtag zunehmend sensibilisiert, deren Informationsstand sukzessive erweitert und bessere Profilierungsmöglichkeiten für diese geschaffen, was sie veranlasst einen konkurrierenden bzw. wählermaximieren-

den Kurs einzuschlagen („Wählermaximierungsspiel“; ebd. 1998, S. 131ff). Der Druck auf die Regierung kulminiert in einem Schulterschluss der vorgenannten Akteure mit der parlamentarischen Opposition und schließlich in einer Expertenanhörung Anfang des Jahres 2003, in der die SPD-Fraktion zum Vorreiter der Gegenallianz avanciert. Durch die umfassende Allianz, die sich zunehmend aus Akteuren der verschiedensten Bereiche des öffentlichen Sektors zusammensetzt, wird der Gegendruck letztlich entscheidend verschärft („Alliance-Building Game“; Küpper/Felsch 2000, S. 200). Die opponierenden Akteure fühlen sich zwar verschiedenen Rationalitäten verpflichtet, auch variieren deren Machtmittel und Strategien erheblich, ihre Interessen und Handlungsorientierungen sind jedoch homogen und zielen weitgehend in eine Richtung.

Eine neue Situation ergibt sich Ende März des Jahres 2003, als die Regierung, ohne sich vom NSI-Projekt zu lösen, einen Kurswechsel vollzieht, der die NSI-Einführung entscheidend beeinflusst, weil künftig ein Großteil der Landesverwaltung an die dritte baden-württembergische Verwaltungsebene angegliedert wird, demnach an Behörden, die nicht vom NSI-Programm umfasst sind und bereits teilweise mit verschiedenen Neuen Steuerungsmodellen arbeiten, die mit den NSI der Landesverwaltung nicht kompatibel sind. Insbesondere die SPD-Fraktion reagiert daher auf die neue Reform mit der Aufforderung, die NSI-Einführung jetzt erst recht zu stoppen. Die bis dahin immer wieder zu vernehmende moderate Kritik der beiden Regierungsfractionen wird im Zuge der Neuerungen ebenfalls offensiver, und es werden sowohl von der CDU als auch der FDP Konsequenzen beim NSI-Projekt gefordert. Die Regierung hingegen bezieht weiterhin eine ungebrochene, rechtfertigende Haltung und verweist einerseits auf die Vertragspflichten und andererseits auf anstehende Gespräche mit dem GU und der unteren Verwaltungsebene, um Zeit zu gewinnen respektive die möglichen Projektmodifikationen ausloten zu können.

Im Juni 2003 steht gegen das Projekt eine massive und geschlossene Front, existierend aus den Oppositionsfractionen, Teilen des Rechnungshofs, den (Polizei-) Gewerkschaften und Personalräten und damit einem Großteil der Bediensteten und Polizeibeamten, ob von der Basis oder seitens der Führungsebenen. Es war schon damals nicht vorstellbar, dass eine erfolgreiche Implementation ohne die partielle Kooperation der nachgeordneten Verwaltungsebenen gelingen kann. Auch die Regierungsfractionen distanzieren sich sukzessive vom NSI-Projekt und auf der rechtfertigenden Seite befinden sich zum Schluss lediglich noch die privaten Akteure, die Regierung und die verantwortlichen Ministerialbeamten. Die Projektbeteiligten der Ministerialbürokratie äußern sich in den Außendarstellungen loyal.

6.1.3 *Rekurs zum theoretischen Hintergrund, zentrale Aussagen, Routinespielzüge*

Bei der Landesverwaltung und der darin eingebetteten Polizeiverwaltung handelt es sich um eine „Kampfarena konfligierender Rationalitäten“ (Crozier/Friedberg 1979, S. 226). Neue Lösungen bringen eine Umverteilung von Macht und Einfluss mit sich und bewirken, dass Gewinner und Verlierer produziert werden. Die NSI-Einführung zeigt, dass es u.a. deshalb zu massiven Widerständen kommt, und letztlich zu diagnostizieren ist, dass vieles so bleibt wie zuvor. Anspruch und Wirklichkeit, Theorie und Empirie klaffen im Prozess deutlich auseinander. Dieser Umstand liegt nicht per se am NSI-Konzept, sondern an der viel zu rationalistischen, technokratischen Sichtweise der externen Akteure und Hauptakteure auf Landesebene. Die Einführung der Instrumente ist dabei weniger an einer Handlungsrationale orientiert, was letztlich bedeutet, dass den mikropolitischen Konstellationen im Prozess zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Es kann durchaus behauptet werden, dass das Gesamtkonzept dem mikropolitischen Handeln der Akteure insgesamt zu naiv gegenübersteht, und die Planungsrationalität die Funktionsweise der Polizei in der Landesverwaltung nur unzureichend erfasst.

Am wenigsten werden die beachtet, die das Veränderungsprojekt tatsächlich umsetzen sollen, nämlich die Beschäftigten. Dort liegt letztlich der Schlüssel zum Erfolg, und die Landesadministration wäre gut beraten gewesen, hätte sie rechtzeitig einen vertrauensvollen Kontakt zu den späteren Opponenten aufgebaut. Mitarbeiter aller Verwaltungsebenen, Interessenorganisationen, Personalräte und andere Akteure im Prozess mitzunehmen kann nur gelingen, wenn sie von der Vorhersehbarkeit, Handhabbarkeit und dem Sinn des Programms überzeugt sind. Werden sie „übrumpelt“, entfacht sich Widerstand, die Fronten verhärten sich und der Prozess droht zu scheitern. Mit dem geplanten Stellenabbau konnte diese Überzeugungsleistung nur schwerlich gelingen, da der vermeintliche Modernisierungsprozess zur Rationalisierungsmaßnahme degeneriert.

Der Modernisierungskontext wurde als *Machtspiel* rekonstruiert. Die Machtkonstellationen machen die Konsequenzen und Restriktionen sichtbar und beeinflussen nachhaltig die Durchsetzbarkeit des Veränderungsprozesses. Es zeigt sich, dass sich die Machtverhältnisse im Prozess nicht grundsätzlich verändern und diese durch die traditionellen Akteurszirkel – in den Strukturen der alten Machtverteilung – dominiert werden (vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 139). Es darf ergänzend und in Kürze festgehalten werden:

- In der Initiierungsphase bis zum Projektstart dominieren die Regierung und vorwiegend die Verwaltungsspitzen des FM. Die Polizei hat bei der Pilotierung einen begrenzten Einfluss, verliert aber ihre Spielräume durch die bei der Ergebnisbewertung im Entscheidungskorridor gefassten Vorgehensweisen. Trotz der internen Kritik aus dem RH startet das Projekt.
- Die bisher dominanten Akteure behalten auch in der Konzeptionsphase die meisten Spielanteile. Die Phase wird jedoch durch die Spielzüge der ministeriellen Expertenebene mitbestimmt, die projektverzögernd aber nicht richtungsändernd wirken.
- Die Regierung fürchtet durch die Projektverzögerungen Imageverluste, weshalb sie zur Umsetzungsphase beschließt und damit die Abhängigkeit zum GU maximiert. Mit zunehmender Projektdauer gelangen die Problematiken über den inneradministrativen Spielfeldrand. Dadurch werden die Spielanteile der dominierenden Akteure weiter minimiert. Der Widerstand baut sich auf der kritischen Sichtweise des RH-Vizepräsidenten auf und wird über die Personalräte und Interessenorganisationen der Polizei sukzessive in den öffentlichen Raum getragen. Als Anfang des Jahres 2003 die SPD-Landtagsfraktion zum Vorreiter der sich mittlerweile gebildeten Gegenallianz avanciert, finden sich unter den Opponenten auch Akteure aus anderen Bereichen des öffentlichen Sektors. Als die Regierung im Frühjahr 2003 schließlich einen Kurswechsel vollzieht, werden auch die Beiträge aus den Mehrheitsfraktionen kritischer. Zum Schluss bekennen sich seitens der Landesverwaltung nur noch die Regierung und die Verantwortlichen der Ministerialbürokratie zum Projekt.

Es wurde dargelegt, dass Organisationen das Ergebnis einer Reihe von Spielen sind. Die formalen und informellen Regeln beschreiben hierbei die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten (Crozier/Friedberg 1979, S. 68f). Die Spielregeln sind dabei der Ausdruck der inneren Machtverhältnisse einer Organisation, die darüber entscheiden, inwieweit die Verhaltensstrukturen und die sie beeinflussenden Formal-, Ressourcen- und Informationsstrukturen im Handeln organisationaler Akteure reproduziert oder verändert werden (Küpper/Felsch 2000, S. 151). Mit Blick auf den theoretischen Hintergrund und das Erkenntnisziel können die wesentlichen (Akteurs-) *Spiele* stichpunktartig wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Regierung und Ministerialbürokratie recurriert vornehmlich auf die Expertenmacht externer Akteure („Expertise Games“) und ihre eigenen Pi-

lotergebnisse und nicht auf die Sichtweisen per se kritischer Institutionen (z.B. RH).

- Diese „Expertise Games“ werden auch von den externen Akteuren gespielt, um im „Gewinnmaximierungsspiel“ erfolgreich zu sein.
- Die Spiele der Ministerialbürokratie sind intensiv durch die „Hierarchie“ geprägt.
- In den Projektteams werden „nicht authentische Teamarbeitsspiele“ gespielt, denn die prinzipielle Teamarbeit unterliegt einer strikten Top-down-Determinierung.
- Um potenzielle Kritiker kontrollieren zu können, werden diese mit äußerst selektiven Informationen versorgt („Informationsselektionsspiel“).
- Als die Probleme über den inneradministrativen Spielfeldrand gelangen, reagieren verschiedene Akteure mit Widerstand („Insurgency Games“).
- Um den Widerstand zu effektivieren schließen sich die Opponenten in Akteursallianzen zusammen („Alliance-Building Game“).
- Seitens der Landesverwaltung wird mit verschiedenen Formen des Gegen-drucks oder mit formaler Autorität reagiert („Counterinsurgency Games“).
- Durch die gewachsene Informationsbasis erkennen die Oppositionsfraktionen zunehmend Profilierungschancen („Wählermaximierungsspiel“).

Die Spiele lassen sich vorwiegend einem *routineprärogativen Akteursverhalten* zuordnen (vgl. auch Bogumil/Kißler 1998, S. 140). Bei Routinespielen verändern sich die empfundenen Freiheiten und Zwänge der Akteure und damit ihre Strategien nicht, die Spielregeln bleiben bestehen. Dadurch reproduziert sich das Spiel (ebd.; Bogumil/Schmid 2000, S. 69). Es ist offenkundig, dass die Spielregeln der Polizei in der Landesverwaltung, somit die Form der Arbeitsteilung, der hierarchische Aufbau, die kameralistische Haushaltsführung etc., weitgehend erhalten bleiben. Im Gesamtkontext wird unübersehbar deutlich, dass die Regierung ständig bestrebt ist anderen Akteuren keine Machtbasis zu eröffnen.

Die Routinelogik steht einer umfassenden Innovation entgegen. Demgegenüber erfordert das NSI-Konzept, wie alle Modernisierungskonzepte, eine *Innovationslogik*, bei der sich die Spielregeln und Gewinne verändern, so dass die Akteure neue Strategien finden müssen. Dies bedeutet eine Veränderung der Verteilung von Macht, Kontrolle und des Wertes von Ressourcen (ebd.; vgl. auch Reiners 2004b, S. 162ff).

6.2 Lernende Organisation und Innovationsprärogative

Gegen Ende der Studie erscheint es angemessen zu bemerken, wie ein Modernisierungserfolg theoretisch eher erreicht werden könnte. In der Arbeit geht es um Machtaspekte und die Tatsache, dass es kein soziales Handeln ohne Machtbeziehungen gibt. Ohne Macht ist daher kein Eingriff in bestehende Verhältnisse möglich. Man kann sich im Grunde nur Ziele setzen für die man genügend Handlungsfähigkeiten – also Macht – mobilisieren kann. Jedoch ist auch kein Wandel ohne eine Veränderung des Machtssystems wahrscheinlich. Die Veränderung eines Machtssystems respektive der bestehenden Machtbeziehungen ist damit eine wesentliche Etappe, wenn nicht überhaupt das oberste und erste Ziel aller Bemühungen um Veränderungen. „Nur Macht kann Macht bekämpfen“ (Crozier/Friedberg 1979, S. 276). Man bekämpft sie dadurch, dass man einer größeren Anzahl von Personen ermöglicht in das Spiel der Machtbeziehungen mit mehr Autonomie, Freiheit und Entscheidungsmöglichkeiten einzutreten (ebd., S. 275ff).

Die in der Studie skizzierten Annahmen lassen den Schluss zu, dass ein Wandel unmöglich wird. Derart fatalistische und falsche Folgerungen sollen jedoch keineswegs vermittelt werden, ganz im Gegenteil: Sozialer Wandel ist nicht zu begreifen als die bloße Durch- bzw. Umsetzung eines a priori und ex cathedra festgelegten Modells, dessen Rationalität und Rechtfertigung nicht zur Diskussion steht und das gegen den Willen und die irrationalen Widerstände der in ihren überkommenen Routinen entfremdeten und/oder durch die bestehenden Herrschaftsverhältnisse konditionierten Akteure durchgesetzt werden muss. Sozialer Wandel kann nur als ein kollektiver Prozess verstanden werden, in dessen Verlauf die Mitglieder einer Gesamtheit neue Spielweisen für das soziale Spiel der Zusammenarbeit und des Konflikts – also eine neue soziale Praxis – erlernen, d.h. erfinden und festlegen, und in dessen Verlauf sie sich die dafür nötigen kognitiven, relationalen und organisatorischen Fähigkeiten aneignen. Sozialer Wandel ist damit ein „Prozess kollektiven Lernens“ (ebd., S. 18f, vgl. S. 248).

Die einzige Alternative zu den Formen des technokratischen, autoritären, von oben aufgesetzten Wandels liegt in der Ausweitung und progressiven Generalisierung des sozialen Experimentierens, d.h. des kollektiven und institutionellen Lernens auf allen Ebenen, oder genauer gesagt, in der Herstellung der Bedingungen, die eine solche Ausweitung ermöglichen (ebd., S. 20). Es geht nicht darum, sich zu einer neuen Struktur, Technik oder einem neuen Verfahren zu entschließen, sondern darum, einen Wandlungsprozess einzuleiten, der Aktionen, Reaktionen, Verhandlungen und Zusammenarbeit voraussetzt und beinhaltet.

tet. Es handelt sich dabei um ein Vorhaben, das nicht den Willen einzelner, sondern die Fähigkeit verschiedener an einem komplexen System beteiligter Gruppen repräsentiert, ihre für die gemeinsame Tätigkeit notwendige Zusammenarbeit anders zu gestalten. Eine Veränderung kann also nicht aus der Ersetzung eines alten Modells durch ein neues erfolgen. Die Bedingungen für den Erfolg liegen im Lernen aller Akteure zusammen. Durch kollektive Prozesse werden die nötigen Ressourcen und Fähigkeiten der Beteiligten für den Aufbau neuer Spiele mobilisiert oder sogar geschaffen, deren freie, nicht erzwungene Anwendung es dem System als Ganzem ermöglicht, sich wie eine menschliche Gesamtheit, und nicht wie eine Maschine, zu steuern und umzuorientieren. Die Kräfteverhältnisse wandeln sich in aller Regel dann, wenn sich eine bessere Fähigkeit zu bewähren beginnt. Um in der Lage zu sein, ein neues (kollektives) Spielmodell zu erarbeiten, beizubehalten oder festzulegen, muss man mit Interessen, Machtverhältnissen, affektiven Schutzmechanismen und intellektuellen Modellen brechen (ebd., S. 246ff).

Die NSI könnten nur funktionieren, wenn es zu einem Wandel der Arbeitsbeziehungen und zu neuen Formen der Arbeitsteilung kommt, mit denen die Kooperations- und Koordinationsleistungen der Polizei in der Landesverwaltung gesteigert werden. Die Einführung der NSI ist jedoch weitgehend geprägt durch einen Prozess der Einflussicherung und nicht durch die Einsicht in die Notwendigkeit neuer Abläufe und Strukturen. Die traditionellen Akteure orientieren sich vornehmlich an ihren eigenen Interessen und nicht an der Herstellung eines optimalen Spielgewinns für die Gesamtorganisation. Es dominieren Routinespiele, weil diese den Akteuren den größten Gewinn versprechen. Die Frage ist demnach, wie die Akteursstrategien zu beeinflussen sind, dass Innovationsspiele entstehen können, sich also Spielregeln ändern bzw. wie es gelingen kann, eine neue organisatorische Gesamtrationalität mit den Interessen und Strategien der Akteure, also der individuellen Rationalität, zu vermitteln (Bogumil/Kißler 1998, S. 142).

Bogumil/Kißler konkretisieren die Aussagen von Crozier/Friedberg. Sie betonen die Notwendigkeit von Innovationsspielen in Veränderungsprozessen für einen Wandel und legen anhand ihrer empirischen Studie dar, dass es nicht außerhalb jeglicher Möglichkeit liegt teilweise bzw. zumindest in der Anfangsphase von Modernisierungsprozessen zu Innovationsspielen zu gelangen. In Anlehnung daran erscheinen auf Grund der Forschungsergebnisse nachstehende Möglichkeiten - auch als Hinweis für künftige Modernisierungsvorhaben - diskussionswürdig (vgl. ebd., S. 141ff):

Grundsätzlich hätte sich die Politik schon weit vor Projektstart auf ein *rationales Politikspiel* einigen müssen. Wird ein solches weitgehend durchgehalten,

könnte dies dazu beitragen, dass von einer wählermaximierenden Praxis Abstand genommen wird. Allerdings ist zu bemerken, dass wenig dafür spricht, solange das Mehrheitsprinzip üblich ist, ein parteiübergreifendes Vorgehen im Parlament als realistisch einzukalkulieren (vgl. ebd., S. 142). Ein solches Vorgehen wäre demnach nicht systemrational. Wesentlich realistischer und deshalb wichtiger erscheint mir (insbesondere hinsichtlich künftiger Vorhaben) eine frühzeitige Werbung um die Gunst und Akzeptanz der Personalräte und Gewerkschaften, welche die Problematiken (im Falle der NSI) erst in den öffentlichen bzw. parlamentarischen Raum hineingetragen haben. Unter den vormaligen Finanzierungsmodalitäten war jedoch auch dies nicht erreichbar, da gerade der Rationalisierungsschutz bei diesen Akteuren ganz oben auf der Agenda steht. Die Projektbegleitung und -beteiligung hätte, wie es Bogumil und Kißler beschreiben, im Sinne eines *Co-Managements* erfolgen müssen (vgl. ebd., S. 143). Es genügt dabei nicht lediglich ein Sitz in den entsprechenden Gremien. Diese Akteure müssen für solche Prozesse gewonnen, von Anfang an partizipativ integriert und nicht nur dann beteiligt werden, wenn die formalen Vorschriften dies ausdrücklich vorsehen. Ein stärkeres vertrauensvolles „Miteinander“ ist somit unverzichtbar. Weiterhin gilt es *echte Teamarbeitsspiele* zu institutionalisieren. Damit meine ich eine Teamarbeit, die von der Hierarchie abgekoppelt und nicht lediglich top-down determiniert ist.

Das Projekt hätte insgesamt - ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen - mehr zeitliche Spielräume und flexible Möglichkeiten für Kurskorrekturen erfordert, mehr dezentrale Komponenten, eine anteilige, stärkere Repräsentation der jeweiligen Ressorts in den maßgeblichen Gremien und verantwortlichen Positionen, eine stärkere und rechtzeitige Einbindung möglichst unterschiedlicher Akteure in das Projektmanagement, rechtzeitige Dienstvereinbarungen mit den Personalräten und Zusagen zum Rationalisierungs- sowie Datenschutz, die Einbettung des Projekts in ein umfassendes Quality-Management-Konzept, eine adäquate Ressourcenausstattung der Ressorts, angemessene und frühzeitige Qualifizierungsmaßnahmen und eine stärkere Berücksichtigung administrativer Experten, die per se kritischer urteilen (z.B. RH). Schließlich wäre zu empfehlen, dass derartige Prozesse nicht ex ante festgelegt werden, sondern solche mehr schrittweise, evolutionär und ergebnisoffen anzugehen, von Generallösungen abzusehen und eher adaptive, nach Behörden differenzierte Lösungsmuster zu priorisieren.

Dass der Übergang von Routine- zu Innovationsspielen im konkreten Fall nicht gelingt, liegt insbesondere daran, dass die Machtverhältnisse nicht grundsätzlich verändert werden bzw. an den ausgeprägten mikropolitischen Macht-

spielen, welche durch die falsch angelegte Einführungsstrategie erst entfacht werden (vgl. Reiners 2004b, S. 164f).

6.3 Fazit und aktuelle Entwicklungen

Mit Blick auf die zentralen Fragen der Studie ist anhand der Ergebnisse festzuhalten:

Die beabsichtigten Wirkungen der NSI haben sich in der Landesverwaltung im Allgemeinen und der Polizei im Besonderen nicht annähernd eingestellt. Diese bleiben minimal und stehen in einem krassen Missverhältnis zum exorbitant hohen Ressourceneinsatz. Dies gilt auch für das Instrument der dezentralen Budgetierung. Hier waren bei der Polizei zwar marginale Erfolge zu verzeichnen, die Wirkungen konnten sich jedoch nicht wie erwartet entfalten, weil u.a. die Globaltitelbildung aufgehoben und keine Personalkostenbudgetierung eingeführt wurde und immer wieder die Argumentation um eine Abschöpfung der Effizienzrendite das Bild bestimmte. Weiterhin hätte dieses Element sinnvoll mit den übrigen Instrumenten verknüpft werden müssen, jedoch genau hier liegt ein entscheidender Misserfolgswegpunkt begründet. Das Projekt gilt heute mit allen Komponenten als gescheitert. Die Ergebnisse können prinzipiell auch für die übrige Landesverwaltung unterstellt werden. Die Machtkonstellationen hatten demnach entsprechende Auswirkungen auf den gesamten Veränderungsprozess. Das zu Beginn der Studie genannte Zitat von Machiavelli erfährt somit einmal mehr nachhaltige Unterstützung.

Wie war die Situation Mitte des Jahres 2003? Aus den Aussagen des damaligen Finanzministers lässt sich ablesen, dass sich die Landesregierung auch zu dieser Zeit weiterhin zum NSI-Projekt bekannte, etwas anderes würde ohnehin außerhalb der Systemrationalität liegen. Gibt eine Regierung ihre Fehler zu, beraubt sie sich selbst der Chance auf Machterhalt oder gar -maximierung. Es kam der Landesregierung daher gelegen, dass das in Bezug auf die Durchsetzbarkeit erheblich in Mitleidenschaft gezogene Projekt in diesem Zeitabschnitt etwas mehr aus der Schusslinie geraten ist bzw. u.U. auch ganz bewusst aus der Schusslinie manövriert wurde. Dies durch das damals mehr im Fokus stehende und medienwirksamere neue Reformprojekt, die Verwaltungsstrukturreform, ein zweifelsohne positiver Nebeneffekt für die Landesregierung. Dass dieser Effekt durch den neuen Reformkurs von vornherein intendiert war, soll gar nicht unterstellt werden. Es lässt sich aber insgesamt ablesen, dass die Profilierungschancen in puncto Neuer Steuerung für die Regierung weit überschritten waren und das NSI-Projekt dort zunehmend zur Last wurde. Das NSI-Projekt wurde nach der

neuen Entscheidung der Landesregierung von verschiedenen Akteursgruppen nicht wie zuvor thematisiert, mit Ausnahme der SPD-Landtagsfraktion. Die weitere Zurückhaltung mancher Akteure in der NSI-Frage gründet ferner darin, dass die damaligen Reform- und Sparpläne die NSI-Einführung massiv überlagerten. Überlagert wurde das NSI-Projekt zudem durch die tiefen Einschnitte bei den Bediensteten des öffentlichen Sektors, was beispielsweise die Streichung des Urlaubsgeldes, die Kürzung des 13. Monatsgehalmtes oder die Thematik zur Erhöhung der Wochen- und Lebensarbeitszeit anbelangt.

Die Situation war für die Regierung im beschriebenen Zeitabschnitt nicht einfach, blickt man kursorisch auch auf die anderen Bereiche der Landesverwaltung. Durch die Entscheidung zu einer Verwaltungsstrukturreform, welche im Gegensatz zum NSI-Projekt in kurzer Zeit erfolgreich durchgesetzt und durchgeführt wurde, entstand hinsichtlich der Neuen Steuerung quasi ein Dilemma, denn auf der unteren Verwaltungsebene war für eine Neue Steuerung weder Bedarf noch Interesse vorhanden, auch wenn die kommunalen Verantwortungsträger die Integration der Behörden des Landes in ihren Machtbereich ausdrücklich begrüßten. Ein Interesse entwickelte sich schon deshalb nicht, weil das Projekt einerseits mit hohen Kosten verbunden war und insgesamt auf Ablehnung stieß, und andererseits in vielen Stadt- und Landkreisen Neue Steuerungsmodelle schon wesentlich früher implementiert wurden als auf Landesebene.

Ein Dilemma entstand überdies dadurch, weil die Vertragsbindung zum GU durch die neue Reformentscheidung nicht einfach hinfällig wurde, sondern der Vertragspartner auf Erfüllung bedacht war. Wie dargestellt, benötigten die unteren Verwaltungsbehörden die Systeme nicht mehr, mit der Folge eventueller Zahlungen an den Vertragspartner ohne entsprechende Gegenleistung. Die Vertragslage ist sicherlich auch der Grund dafür, dass in der weiteren Abfolge, u.a. nach dem Regierungswechsel von Teufel zu Oettinger, kein eindeutiges Bekenntnis zum Stopp der Neuen Steuerung erfolgen konnte. Wie bekannt ist, sah Oettinger die Neue Steuerung relativ kritisch (Bartsch/Kaiser; Exp.Gspr.). Aber auch er musste wohl erkennen, dass sich ein Ausstieg nicht auf Knopfdruck einleiten lässt. Daher blieb für die Regierung nur noch ein adäquater Weg übrig, denn Fehlereingeständnisse gehören aus systemrationalen Gründen nicht zur dortigen Tagesordnung, das Projekt nicht weiter zu thematisieren oder gar auf die Agenda zu setzen und der Opposition möglichst keine Angriffsfläche zu bieten, demnach ein in der Politik übliches Mittel zu wählen, wenn heranstehende Entscheidungen nicht zum Erfolg verhelfen, das Mittel so genannter non-decisions.

Wie ist die aktuelle Situation? Von den Neuen Steuerungsinstrumenten spricht heute keiner mehr offensiv. Allenfalls wird versucht „das Türschild aus-

zuwecheln und dem Kind einen anderen Namen“ zu geben. Damit ist latent die Gefahr verbunden, dass „alter Wein in neuen Schläuchen“ generiert wird. Zumindest ist mit den Governance-Konzepten die Einsicht eingekehrt, dass eine Fokussierung der Binnenstrukturen des öffentlichen Bereichs nicht ausreicht und ein globalerer Blick notwendig ist, ein Blick hinter die Kulissen des Systems und dessen Systemrationalitäten, die Sicht demnach auf die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen eines Staates unter der Berücksichtigung von Demokratie und Legitimität. Auf diesem Feld der Verwaltungswissenschaft besteht noch ausreichend Forschungsbedarf.

Zurzeit ist jedenfalls „Funkstille“, was so bleiben wird, nicht zuletzt auch deshalb, weil die neue Regierung andere Probleme auf der Agenda vorfindet, die dringlicher sind, denkt man nur an die Energiewende oder Stuttgart 21. Hin und wieder begegnet man hinter vorgehaltener Hand noch den verzweifelten Argumentationen beim Versuch den FU II einzuführen, denn dieser ist bis heute noch immer nicht vollständig implementiert. Verschiedene ministerielle Akteure sind noch damit betraut. Hierbei handelt es sich nur noch um einen Akt rein symbolischer Politik. Endgültig ad absurdum geführt werden die Neuen Steuerungsinstrumente durch die seit dem Jahr 2012 anstehende Polizeistrukturreform, bei der ein organisatorisch völlig neuer Zuschnitt der Polizeidienststellen erfolgen soll.

Schon früh im Jahr 2003 wurde meinerseits prognostiziert, dass das Projekt dem Land erhalten bleiben und scheitern wird. Nunmehr ist diese Vermutung Realität. Wesentliche Akteure folgen dieser Auffassung, so insbesondere der Rechnungshof Baden-Württemberg in einer beratenden Äußerung, die dem Landtag und der Landesregierung im März 2007 übergeben wurde. Er erklärte im Jahr 2006, dass die „Jahrhundertreform“ noch keines ihrer Ziele umfassend erreicht hat. Die Reform hätte kaum positive Wirkungen in Bezug auf die Effektivität und Effizienz der Landesverwaltung entfaltet. Es hätte sich gezeigt, dass sich die Instrumentarien der freien Wirtschaft nur schwer auf die öffentliche Verwaltung übertragen lassen. Auch die beabsichtigte Refinanzierung des Projekts wäre bisher nicht zu realisieren gewesen (RH 2006).

Der Südwestrundfunk und weitere Akteure schließen sich dieser Sichtweise an und erklären, dass verschiedene Gutachter dem Projekt ein Scheitern bescheinigen. Demgegenüber hat der damalige Finanzminister noch im Mai 2007 die Kritik des Landesrechnungshofs zurückgewiesen und der Ministerrat im April 2007 der Weiterentwicklung der Neuen Steuerungsinstrumente zugestimmt (SWR 2007; Bartsch/Kaiser; Lt.-Drs. 14/4002, S. 4446; Exp.Gspr.). Auch ein letzter bekannter Änderungsantrag der SPD zum Staatshaushaltsplan 2010/2011 aus dem Jahre 2010 wurde von der Landesregierung abgelehnt. In diesem bean-

tragen die Sozialdemokraten entsprechende Kürzungen von mehreren Mio. Euro im Staatshaushaltsplan. Dadurch sollte sichergestellt werden, dass hinsichtlich der Neuen Steuerung in den nächsten Jahren eine Zurückhaltung bei der Verausgabung von Steuergeldern erfolgt. Auch die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wurde bereits erörtert (Lt.-Drs. 14/5806, S. 6216f; Exp.Gspr.).

Die Neue Steuerung des Landes Baden-Württemberg ist gescheitert. Mit ihr sollte u.a. einer „organisierten Unverantwortlichkeit“ (Banner 1991) entgegen gewirkt werden, durch eine gebotene Aufhebung der Trennung von fachlichen und zentralen Diensten, von Fach- und Budgetverantwortung, was zu Verantwortungsdiffusionen führt. Stöbe spricht auch von einer „doppelt organisierten Unverantwortlichkeit“ (1995, S. 177ff). Bei dieser kommt die erhebliche Intransparenz aus vertikaler Sicht (insbesondere auf der Ebene einer Landesverwaltung) hinzu. In einem komplexen Geflecht von Ministerien, Mittelbehörden, regionalen und lokalen Verwaltungseinheiten sowie verschiedenen Sonderbehörden kann jede Behörde, sowohl bei Fach- als auch Ressourcenproblemen, auf die (Mit-) Verantwortung anderer Einheiten verweisen, was wesentlich zur Ineffektivität und Ineffizienz beiträgt. Es ist somit vielfach zwingend notwendig die Beziehungen zwischen den Behörden zu entflechten, was in Teilen bereits erfolgreich durch die Verwaltungsstrukturreform geleistet wurde.

Ausgangs bleibt die Frage, ob die politisch-administrativen Abläufe durch derartige Steuerungsmechanismen nicht eine Übersteuerung erfahren – eine Übersteuerung, die Regieren zunehmend erschwert. Provokativ könnte man hinsichtlich verschiedener systemischer Ebenen des Public Sector auch von einer „dreifach organisierten Unverantwortlichkeit“ sprechen. Eine Unverantwortlichkeit, die sich aus Verantwortungsdiffusion, Überorganisation und Übersteuerung zusammensetzt, eine Übersteuerung, die (vielleicht glücklicherweise) oftmals scheitert.

Literatur

- Alemann, U. von (1987): Organisierte Interessen und Politik in der Bundesrepublik Deutschland. Studienkurs 3215, FernUniv. Hagen.
- Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. (AWV) (1998): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Qualitäts- und prozessorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung. AWV-Schrift 01 588, Eschborn.
- Bandemer, S. von (1995): Qualitätsmanagement und Controlling in der öffentlichen Verwaltung. Ansatzpunkte für eine Verwaltung, die weniger kostet und mehr leistet? In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 199-228.
- Bandemer, S. von/Blanke, B./Hilbert, J. u.a. (1995): Staatsaufgaben - Von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 41-60.
- Banner, G. (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. In: VOP, S. 6.
- Baumbach, J./Ritsert, R. (2002): Warum Veränderungen schwerfallen. Betriebswirtschaftliche Methoden in der Polizei. In: Polizei-heute. Führung, Technik, Ausbildung, Recht. Heft 6/2002, 31. Jg, S. 223-226.
- Bartsch, M./Kaiser, S. (2007): Behörden. Fass ohne Boden (Der Spiegel v. 6.8.2007).
- Beamtenbund BW (2002): Die Kritik an der Einführung „Neuer Steuerungsinstrumente“ wird immer stärker. Beamtenbund bekommt Unterstützung von CDU-Fraktionschef Oettinger und der SPD-Landtagsfraktion. In: BBW Magazin, 54. Jg., 9/2002, S. 10f.).
- Behr, A.: Teufels doppelte Verwaltungsreform. Die Aufwertung der Landräte soll tausende Stellen einsparen (FAZ v. 7.4.2003).
- Belzer, V., Brandel, R. (1995): Modernisierung des öffentlichen Sektors. Privatwirtschaft als Vorbild, Privatisierung als Konsequenz? In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 159-175.
- Benz, A. (1995): Verwaltungsmodernisierung im föderativen Staat. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 107-126.
- Benz, A. (1996/1997): Verflechtung der Verwaltungsebenen. In: König, K., Siedentopf, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 165-184.

- Benz, A. (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, A./Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 88-113.
- Benz, A. (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München/Wien.
- Benz, A., Goetz, C.H. (1996): The German Public Sector. National Priorities and the International Reform Agenda. In: Benz, A./Goetz, C.H. (Hrsg.): A New Public German Sector Reform, Adaptation and Stability. Aldershot, S. 1ff.
- Berberich, D.: NSI - Setzt bei der Politik das große Umdenken ein? DPoIG-Info Nr. 12/2002, Informationen des Kreisverbandes Karlsruhe der DPoIG im DBB, www.ppka.bwl.de, übernommen am 5.7.2002.
- Böhret, C., Konzendorf, G. (1995): Mehr Sein als Scheinen. Der funktionale Staat. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 17-40.
- Bogumil, J. (1997a): Modernisierung des Staates durch Public Management. Stand der aktuellen Diskussion. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.): Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden, S. 21-44.
- Bogumil, J. (1997b): Das neue Steuerungsmodell und der Prozess der politischen Problembearbeitung - Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 33-45.
- Bogumil, J. (2000): Modernisierung der Landesverwaltung - Institutionelle Ausgangslage, Implementationsstand und Zukunftsperspektiven. In: Kißler, L./Kersting, N./Lange, H.-J. (Hrsg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 123-133.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1997): Modernisierung des Staates - ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe? In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.): Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden, S. 101-114.
- Bogumil, J./Kißler, L. (1998): Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse. In: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung, 8. New Public Management. Berlin/New York, S. 123-149.
- Bogumil, J./Schmid, J. (2000): Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Studienkurs 3904, FernUniv. Hagen.
- Broekmate, L./Dahrendorf, K./Dunker, K. (2001): Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. 1. Aufl., München/Berlin.
- Budäus, D. (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 2. Aufl., Berlin.

- Bürsch, M. (1996): Die Modernisierung der Deutschen Landesverwaltungen. Zum Stand der Verwaltungsreform in den 16 Ländern. Bonn.
- Bundesministerium des Innern (BMI) (2000): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Aktivitäten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung in Bund und Ländern 2000 (Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung).
- CDU-Landesverband BW/FDP-Landesverband BW: Vereinbarung zwischen der CDU und der FDP über die Bildung einer Regierungskoalition für die 13. Legislaturperiode des Landtags von BW.
- Crozier, M./Friedberg, E. (1979): Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns. Königstein/Ts. (L'acteur et le système, 1977; Übers. v. E. Friedberg und S. Stelzer).
- Damkowski, W./Precht, K. (1998): Public Management in Deutschland. Neuere Entwicklungen und eine Zwischenbilanz. In: Damkowski, W./Precht, K. (Hrsg.): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis. Stuttgart/Berlin/Köln, S. 15-33.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: Aktuelles zu NSI - Ziel: Personaleinsparungen, DPoIG-ID, verbandsinterner Infodienst, Nr. 5 v. 26.1.2002, S. 2-4.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: HPR stimmt Teilprojekte NSI nicht zu - 66er Gespräch im IM, DPoIG-ID, verbandsinterner Infodienst, Nr. 13 v. 6.3.2002, S. 5f.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: FM beantwortet SPD-Anfrage zu NSI. Gegenfinanzierung von 332 Mio. Euro durch 3.500 Stellenstreichungen bis 2010, DPoIG-ID, verbandsinterner Infodienst, Sonder-ID zu „NSI“ v. 7.8.2002.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: Kooperationsvereinbarung GdP, DPoIG und BDK. In: Polizeispiegel, Monatsmagazin der DPoIG im DBB, Ausgabe 9/2002, S. 73; zudem Kommentar des Landesvorsitzenden, S. 73.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: NSI, ein Alibi-Instrument für Personalabbau und Sachmitteleinsparungen. Schließung von Revieren und Posten konsequente Folge. In: Polizeispiegel, Monatsmagazin der DPoIG im DBB, Ausgabe 9/2002, S. 77f.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: HPR unterliegt vor Eini-gungsstelle i.S. NSI-Kostenstellen, DPoIG-ID, verbandsinterner Infodienst, Nr. 48 v. 1.10.2002, S. 4.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: CDU-Abgeordnete toben sich auf NSI-Spielwiese aus, DPoIG-ID, verbandsinterner Infodienst, Nr. 9 v. 4.2.2003, S. 3f.
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: Karlsruher Programm 2003: Berufspolitische Schwerpunkte der DPoIG BW, www.dpolg-bw.de, übernommen am 20.3.2003.

- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: DPolG lehnt die Integration von Polizeipräsidiien und Polizeidirektionen in die Landratsämter strikt ab (Pressemitteilung v. 25.3.2003, www.dpolg-bw.de, übernommen am 28.3.2003).
- Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB - Landesverband BW: PD-Leiter stehen geschlossen gegen Integration, DPolG-ID, verbandsinterner Infodienst, Nr. 23 v. 6.4.2003.
- Durchdenwald, T.: „Keiner kennt den Weg, aber alle fahren mit“. Das Projekt neue Steuerungsinstrumente oder es fährt ein Zug nach nirgendwo - Beschäftigte kritisieren millionenschweres Projekt (STZ v. 18.1.2003).
- Durchdenwald, T.: CDU blockiert Reformvorschläge für Landesverwaltung. In der Landtagsdebatte wird die Kritik am SPD-Modell geübt - FDP lehnt neue Regionalkreise ab und will die Landkreise stärken (STZ v. 23.1.2003).
- FDP-Fraktion BW: Vergleich der Positionen der im baden-württembergischen Landtag vertretenen Parteien zur Verwaltungsreform, www.fdp-dvp.de, übernommen am 31.3.2003.
- Ferlie, E./Ashburner, L./Fitzgerald, L. (1998): *The New Public Management in Action*. Oxford.
- Finanzministerium BW: Kabinettsvorlage FM/IM zur Einführung NSI in der Landesverwaltung (Entwurf, 5/1998).
- Finanzministerium BW: Stellungnahme FM/IM v. 7.3.1999 zur Prüfmitteilungen des RH über die Einführung NSI in der Landesverwaltung unter besonderer Berücksichtigung von Pilotämtern der Polizei.
- Finanzministerium BW: Kabinettsvorlage FM zur Einführung der NSI (Entwurf, 11/1999).
- Finanzministerium BW: Schreiben MD an die Amtschefs der Ressorts v. 28.1.2000 (u. Anlage); Einführung NSI in der Landesverwaltung.
- Finanzministerium BW: Schreiben FM v. 29.8.2000 bzgl. Antrag der Fraktion der Grünen (Lt.-Drs. 12/5419) und der Beantwortung der Anfrage v. 21.8.2000 durch das FM im Einvernehmen mit dem IM.
- Finanzministerium BW: Verwaltung im Wandel. Ministerialdirektor im Finanzministerium Klaus Fischer: „Effiziente und anpassungsfähige Verwaltung bedeutender Standortfaktor“ (Pressemitteilung FM v. 29.9.2000, www.NSI.bwl.de, übernommen am 19.8.2002).
- Finanzministerium BW: Neue Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung. Ein weiterer Schritt zur höheren Wirtschaftlichkeit und Effizienz der Verwaltung (Pressemitteilung FM v. 12.12.2000, www.NSI.bwl.de, übernommen am 19.8.2002).
- Finanzministerium BW: Grünes Licht für neue Steuerungsinstrumente. Ministerrat gibt grünes Licht für die Durchführungsphase des Projekts zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung (Pressemitteilung FM v. 8.5.2001, www.NSI.bwl.de, übernommen am 19.8.2002).
- Finanzministerium BW: Vertrag für die zweite Projektphase zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung unterschrieben. Finanzminister Gerhard Stratthaus: „Beispielloses Reformprojekt rüstet Landesverwaltung für das 21. Jahrhundert - Erhöhte Wirtschaftlichkeit im Umgang mit Steuergeldern“ (Pressemitteilung FM v. 25.6.2001, www.NSI.bwl.de, übernommen am 19.8.2002).

- Finanzministerium BW: Kabinettsausschuss „NSI“ hat sich konstituiert. Landesverwaltung wird durch die Einführung moderner Management-Methoden zukunftsfähig (Pressemitteilung FM v. 22.3.2002, www.NSI.bwl.de, übernommen am 19.8.2002).
- Finanzministerium BW: Staatshaushaltsplan 2002/2003 für das Land Baden-Württemberg.
- Finanzministerium BW/T-Systems: Die Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung. Präsentation. Stand 2002.
- Fisch, R. (2000): Widerstände gegen Veränderungen in Behörden - sozialpsychologische Perspektiven. In: König, K. (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungsforschung - deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 211), S. 117-166.
- Fischer, G./Rieker, J./Risch, S. (1994): Geheime Regeln. Warum Veränderungsprozesse in Unternehmen scheitern. In: Manager Magazin, 6/1994, S. 170-173.
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag von BW: NSI muss besser laufen, darf aber nicht eingestampft werden! (Pressemitteilung v. 6.2.2003, www.bawue.gruene-fraktion.de, übernommen am 17.2.2003).
- Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Dieser Staat ist zu teuer“. Verwaltungsreform soll 400 Millionen Euro sparen (Artikel v. 29.3.2003).
- Frey, H.-E. (1994): Agonie des Bürokratiemodells? Wo fehlt der politische Wille, wo hemmen Vorschriften die Reform des öffentlichen (kommunalen) Sektors? In: Steger, U. (Hrsg.): Lean-Administration. Die Krise der öffentlichen Verwaltung als Chance. Frankfurt a.M./New York, S. 23-47.
- Friedberg, E. (1992): Zur Politologie von Organisationen. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, S. 39-52.
- Gesetzessammlung für die Polizei BW (GesPol BW): 136. Ergänzungslieferung, Juli 2002, Stuttgart.
- Gewerkschaft der Polizei: Schreiben der GdP v. 14.2.2002; Position der GdP zu NSI.
- Gewerkschaft der Polizei: Schreiben der GdP v. 28.6.2002; Einführung NSI/KLR bei der Polizei.
- Gewerkschaft der Polizei: Anhörung der SPD-Fraktion zu NSI im Landtag. Mitgliederinfo Nr. 4/2003, Landesbezirk BW, Ausgabe v. 20.1.2003.
- Gewerkschaft der Polizei: Jetzt ist Schluss: Ausverkauf der inneren Sicherheit! Abstimmung über Kampfmaßnahmen bringt eindeutiges Ergebnis. In: Deutsche Polizei, Zeitschrift der GdP, Nr. 2, 2003, Landesjournal, S. 6.
- Gewerkschaft der Polizei: „Das Haus der Polizei steht in Flammen!“ Mitgliederinfo Nr. 25/2003, Landesbezirk BW, Ausgabe v. 28.3.2003.
- Giddens, A. (1984): The Constitution of Society. Outline of the theory of Structuration. Berkley/Los Angeles.
- Göbel, M. (1999): Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse. München.
- Greifenstein, R./Jansen, P./Kißler, L. (1993): Gemanagte Partizipation. Qualitätszirkel in der deutschen und französischen Automobilindustrie. München/Mering.

- Hauptpersonalrat der Polizei: Schreiben HPRPol v. 19.12.2001; Einführung NSI im Bereich Polizei.
- Hauptpersonalrat der Polizei: Schreiben HPRPol v. 6.3.2002; Einführung NSI in der Landesverwaltung; Schulungs- und Informationsveranstaltungen, Bildung von Kostenstellen.
- Hauptpersonalrat der Polizei: Schreiben HPRPol v. 23.4.2002; Datenschutzrechtliche Aspekte bei der Einführung von NSI.
- Hauptpersonalrat der Polizei: Erklärung HPRPol zur Einführung von Neuen Steuerungsinstrumenten (NSI) v. 2.7.2002, www.dpolg.bw.de, übernommen am 10.7.2002.
- Hauptpersonalrat der Polizei: Schreiben HPRPol an den Vorsitzenden der „Einigungsstelle“ v. 16.9.2002; Ergänzende Stellungnahme zur Ablehnungsbegründung des HPRPol zur Struktur der Kostenstellen.
- Hill, H. (2001): Zur Sicherung des parlamentarischen Budgetrechts im Neuen Steuerungsmodell. In: Hill, H. (Hrsg.): *Parlamentarische Steuerungsordnung* (Tagung vom 12./13.10.2000, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 220), S. 41-70.
- Holtkamp, L. (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells. In: *der moderne Staat* (dms). Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Heft 2/2008, S. 423-446.
- Holtkamp, L. (2010): Governance-Konzepte in der Verwaltungswissenschaft - Neue Perspektiven auf alte Probleme von Verwaltungsreformen. In: *Die Verwaltung*. Heft 2, S. 167-194.
- Hopp, H./Göbel, A. (2008): *Management in der öffentlichen Verwaltung. Organisations- und Personalarbeit in modernen Kommunalverwaltungen*. 3. Aufl., Stuttgart.
- Innenministerium BW (1990a): *Verwaltung 2000. Gesamtkonzeption. Die Ziele und ihre Umsetzung* (Schriftenreihe der Stabsstelle Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation, Bd. 1).
- Innenministerium BW (1990b): *Verwaltung 2000. Gesamtkonzeption. Die Einzelprojekte* (Schriftenreihe der Stabsstelle Verwaltungsstruktur, Information und Kommunikation, Bd. 2).
- Innenministerium BW (1999a): *Verwaltung im Wandel. Qualitätsmanagement und lernende Organisation* (Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bd. 19).
- Innenministerium BW (1999b): *Verwaltung im Wandel. Rahmenkonzeption Controlling* (Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bd. 20).
- Innenministerium BW (1999c): *Verwaltung im Wandel. Zwischenbilanz der Verwaltungsreform* (Schriftenreihe der Stabsstelle für Verwaltungsreform, Bd. 21).
- Innenministerium BW: Schreiben MD v. 7.3.2000; Einführung NSI in der Landesverwaltung; Projektstart.
- Innenministerium BW: Vermerk IM/LPP v. 13.6.2002; 66er-Gespräch MIN/HPRPol.
- Innenministerium BW: Innenministerium unterstreicht Leistungen für die Polizei (Pressemittteilung v. 5.9.2002).

- Innenministerium BW: Beschluss v. 30.9.2002 der Einigungsstelle im Mitbestimmungsverfahren zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung - Kostenstellenbildung für die Dienststellen und Einrichtungen der Polizei.
- Innenministerium BW: Vermerk IM/LPP v. 20.2.2003; 66er-Gespräch MIN/HPRPol.
- Innenministerium BW/Hauptpersonalrat: Dienstvereinbarung über die Einführung der NSI in der Landesverwaltung zwischen dem IM und dem HPR v. 22.5.2003.
- Kersting, N./Lange, H.-J./McGovern, K. (2000): Reform der Landesverwaltung. Qualitätskriterien für die Politikberatung. In: Kißler, L./Kersting, N./Lange, H.-J. (Hrsg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 135-157.
- Klages, H. (1998): Verwaltungsmodernisierung. „Harte“ und „Weiche“ Aspekte II (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 181).
- Klaffke, A: Von SAP und T-Systems verhaftet und zu lebenslänglich verurteilt? Bericht DPoIG BW, Landesvorstand, www.dpolg-bw.de, übernommen am 20.3.2003.
- Kniesel, M. (1996): Staatsaufgabe Sicherheit, Grundgesetz und Polizei. In: Kniesel, M./Kube, E./Murck, M. (Hrsg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei. Wissenschaft und Praxis. Essen, S. 41-98.
- Kodolitsch, P. von (1996): Die Zusammenarbeit von Rat und Verwaltung - Herausforderungen durch das „Neue Steuerungsmodell“. In: Reichard, C./Wollmann, H. (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? Basel/Boston/Berlin, S. 169-181.
- König, K. (1997a): Modernisierung von Staat und Verwaltung. Zum Neuen Öffentlichen Management. 1. Aufl., Baden-Baden.
- König, K. (1997b): Markt und Wettbewerb als Staats- und Verwaltungsprinzipien. In: Deutsches Verwaltungsblatt, S. 239ff.
- König, K. (1999): Verwaltungsstaat im Übergang. Transformation, Entwicklung, Modernisierung. 1. Aufl., Baden-Baden.
- König, K. (2001): Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte. Zehn Thesen. In: DÖV, 8/2001, S. 617-625.
- Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993): Das Neue Steuerungsmodell - Begründung, Konturen, Umsetzung (KGSt-Bericht 5/1993). Köln.
- Konzendorf, G. (1998): Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyerer Forschungsberichte 187).
- Küpper, W./Felsch, A. (2000): Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme. Wiesbaden.
- Küpper, W./Ortmann, G. (1992): Mikropolitik. Das Handeln der Akteure und die Zwänge der Systeme. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, S. 7-9.
- Lamnek, S. (1995a): Qualitative Sozialforschung. Bd. 1, Methodologie, 3. Aufl., Weinheim.
- Lamnek, S. (1995b): Qualitative Sozialforschung. Bd. 2, Methoden und Techniken, 3. Aufl., Weinheim.

Landeshaushaltsordnung für BW (LHO): v. 19.10.1971, zuletzt geändert am 15.12.1998.

Landkreistag BW: Pläne für Verwaltungsreform. Landräte sichern Ministerpräsident Teufel persönlich volle Unterstützung zu (Pressemitteilung v. 28.3.2003, www.landkreistag-bw.de, übernommen am 1.4.2003).

Landtag BW: Lt.-Drs. 12/1640, 12. Wahlperiode v. 19.6.1997, ausgegeben 28.7.1997, Antrag von Abgeordneten der CDU und Stellungnahme des Innenministeriums; Erfahrungen der Pilotämter bei der Polizei.

Landtag BW: Lt.-Drs. 12/4678, 12. Wahlperiode, ausgegeben 15.12.1999, Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 23.7.1999, Drs. 12/4283; Denkschrift 1999 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg mit Bemerkungen zur Landeshaushaltsrechnung 1997.

Landtag BW: Lt.-Drs. 12/5419, 12. Wahlperiode v. 2.8.2000, ausgegeben 5.9.2000, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und Stellungnahme des Finanzministeriums; Probleme bei der Umsetzung der Einführung der neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung.

Landtag BW: Lt.-Drs. 12/5529, 12. Wahlperiode, ausgegeben 28.9.2000, Beschlussempfehlung des Parlamentarischen Beirats „Neue Steuerungsinstrumente“. Auftrag, Ziele, Vorgehensweise.

Landtag BW: 13. Wahlperiode 2001 - 2006, Volkshandbuch, 1. Aufl., Stand: November 2001.

Landtag BW: Gremien, Ausschüsse, Finanzausschuss, Unterausschuss des Finanzausschusses (NSI), www.landtag-bw.de, übernommen am 24.9.2002.

Landtag BW: Lt.-Drs. 13/1167, 13. Wahlperiode v. 10.7.2002, ausgegeben 16.8.2002, Antrag der SPD und Stellungnahme des Finanzministeriums; Einführung neuer Steuerungsinstrumente (NSI) in der Landesverwaltung.

Landtag BW: Lt.-Drs. 13/1754, 13. Wahlperiode v. 4.2.2003, ausgegeben 12.3.2003, Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Finanzministeriums; Neuausrichtung des Projekts „Neue Steuerungsinstrumente“ (NSI).

Landtag BW: Lt.-Drs. 13/1962, 13. Wahlperiode v. 31.3.2003, ausgegeben 22.5.2003, Antrag der Fraktion der SPD und Stellungnahme des Finanzministeriums; Verwaltungsreform der Landesregierung und die Neuausrichtung von NSI.

Landtag BW: Lt.-Drs. 13/2013, 13. Wahlperiode v. 17.4.2003, ausgegeben 13.6.2003, Große Anfrage der Fraktion der Grünen; Reform der Verwaltungsstrukturen in Baden-Württemberg; Reformkonzept der Haushaltsstrukturkommission.

Landtag BW: Lt.-Drs. 13/2019, 13. Wahlperiode v. 17.4.2003, ausgegeben 22.5.2003, Antrag der Fraktion der Grünen und Stellungnahme des Finanzministeriums; Zwischenbericht zur Einführung der NSI.

Landtag BW: Lt.-Drs. 14/4002, 14. Wahlperiode, 62. Sitzung v. 18.3.2009, Top 10. Erste Beratung des Gesetzesentwurfs der Landesregierung. Gesetz zur Reform des Gemeindehaushaltsrechts, S. 4446.

Landtag BW: Lt.-Drs. 14/5806, 14. Wahlperiode, 86. Sitzung v. 5.2.2010, Änderungsantrag der SPD zum Staatshaushaltsplan 2010/11, S. 6216/6217.

- Lange, H.-J./Kersting, N./Kißler, L. (2000): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung; Einleitung. In: Kißler, L./Kersting, N./Lange, H.-J. (Hrsg.): Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 13-23.
- Lautensack, J.: NSI - Der Versuch einer sachlichen Betrachtung und Bewertung. DPoIG-Info, Informationen des Kreisverbandes Karlsruhe der DPoIG im DBB, www.pp-ka.bwl.de, übernommen am 1.7.2002.
- Lautensack, J.: Gibt es sie doch noch - Verbündete im Kampf gegen NSI? Fraktionsvorsitzender Oettinger teilt viele Bedenken der DPoIG. In: Polizeispiegel, Monatsmagazin der DPoIG im DBB, Ausgabe 10/2002, S. 85.
- Lehner, F. (2002): Thesen zur Organisation und Steuerung öffentlicher Aufgaben, www.regierungskommission.nrw.de, übernommen am 7.11.2002.
- Lenk, K. (1997): Kommunale Politik erschöpft sich nicht im Management der kommunalen Eigenproduktion. In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 145-156.
- Lindblom, C.E. (1975): Inkrementalismus. Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“. In: Narr, W.-D./Offe, C. (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität. Köln, S. 161ff (engl. 1959).
- Lindenberg, S. (1991): Die Methode der abnehmenden Abstraktion. Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt. In: Esser, H./Troitzsch, K.G. (Hrsg.): Modellierung sozialer Prozesse (Informationszentrum Sozialwissenschaften), Bonn, S. 29-78.
- Little, A.D. (1992) (Hrsg.): Management der Hochleistungsorganisation. Wiesbaden.
- Mädig, H. (1997): Die Budgethoheit der Räte/Kreistage im Spannungsverhältnis zur dezentralen Ressourcenverantwortung. In: ZKF, 1997, Nr. 5, S. 98-104.
- Mayntz, R. (1980): Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: Mayntz, R. (Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein/Ts., S. 236-249.
- Mayntz, R. (1997): Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel. In: Grande, E./Prätorius, R. (Hrsg.): Modernisierung des Staates? 1. Aufl., Baden-Baden, S. 65-74.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (1995): Der Ansatz des aktorszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.): Gesellschaftspolitische Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt a.M./New York, S. 39-72.
- Mayring, P. (1996): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zum qualitativen Denken. 3. Aufl., Weinheim.
- Miller, M. (1998): Vorstudien zur Organisation und Reform der Landesverwaltungen (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 149, 3. Aufl.).
- Ministerpräsident des Landes BW: Schreiben an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes des Landes BW v. 11.4.2003.

- Müller, A.: Beim „Jahrhundertprojekt“ wird der Misserfolg verwaltet. Neue Managementmethoden stoßen in den Behörden auf massive Vorbehalte - Beamte kommen wütend von Schulungen zurück (STZ v. 26.6.2002).
- Müller, A.: Ein Notausstieg aus dem Millionengrab gesucht. Zweifel an teurer Modernisierung der Behörden wachsen (STZ v. 31.12.2002).
- Müller, A.: SPD will Behördenmodernisierung stoppen. Neue Steuerungsinstrumente sind heftig umstritten - „Dem Land droht ein Millionengrab“ (STZ v. 7.2.2003).
- Müller, A.: „Jahrhundertprojekt könnte als teurer Torso enden“. Der Rechnungshof moniert Größenwahn bei der Modernisierung der Behörden - Interview mit Vizepräsident Gößler (STZ v. 22.2.2003).
- Müller, A.: Nach dem Größenwahn droht das Millionengrab. Das Land verhebt sich bei der Modernisierung der Behörden (STZ v. 7.3.2003).
- Müller, A.: Teufel stellt sogar seine Minister vor vollendete Tatsachen. Wie der Regierungschef das Kabinett und die CDU-Fraktion überrollt hat - Die Angst der Abgeordneten vor dem mächtigen Landrat (STZ v. 26.3.2003).
- Müller, A.: Teufels Reformpläne bremsen Modernisierung der Ämter. CDU und FDP fordern Konsequenzen bei Neuen Steuerungsinstrumenten - Pfister: Geschäftsgrundlage dramatisch verändert. Und: Unkoordiniert, noch eine Verwaltungsreform (zwei Artikel, STZ v. 29.3.2003).
- Müller, A.: „Reformen alleine sparen keine Stelle und keinen Euro“. Finanzminister Gerhard Stratthaus (CDU) über Behördenumbau, neue Steuerungsinstrumente und den Mut zum Sparen; Interview. Und: Ämterreform wird erheblich billiger (zwei Artikel, STZ v. 2.4.2003).
- Naschold, F. (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors. Modernisierung des öffentlichen Sektors. Band 1, Berlin.
- Naschold, F. (1995): „Der Blick über den Tellerrand“ - Internationale Erfahrungen bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und ihre Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 81-92.
- Naschold, F. (1997): Binnenmodernisierung, Wettbewerb, Haushaltskonsolidierung. Internationale Erfahrungen zur Verwaltungsreform. In: KGSt-Sonderinfo, 42. Jg., Nr. 1, S. 1-16.
- Naschold, F., Bogumil, J. (1997): Modernisierung des Staates. Studienkurs 3915, Fern-Univ. Hagen.
- Neu, H.: „Reform fällt vielen in der Fraktion nicht leicht“. Debatte über Nachtrag 2003 beschäftigt sich vorrangig mit Plänen Teufels für Verwaltung. Oettinger lässt Konflikte in den eigenen Reihen erkennen (Esslinger Zeitung v. 27.3.2003).
- Neuberger, O. (1995): Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen. Stuttgart.
- Oberreuter, H. (1993): Gewaltenteilung. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. 2. Aufl., München, S. 193-198.
- Ortmann, G. (1992a): Macht, Spiel, Konsens. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, S. 13-26.

- Ortmann, G. (1992b): Handlung, System, Mikropolitik. In: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen. 2. Aufl., Opladen, S. 217-225.
- Ortmann, G. (1995): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen.
- Ortmann, G./Becker, A. (1995): Management und Mikropolitik. Ein strukturationstheoretischer Ansatz. In: Ortmann, G. (Hrsg.): Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität. Opladen, S. 43-81.
- Picot, A./Wolff, B. (1994): „Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. 'Lean Management' im öffentlichen Sektor“. In: Naschold, F./Pröhl, M. (Hrsg.): Produktivität öffentlicher Dienstleistungen. Band I. Dokumentation eines wissenschaftlichen Diskurses zum Produktivitätsbegriff. Gütersloh, S. 51-120.
- Pinkwart, A. (2000): New Public Management in Deutschland - aktueller Entwicklungsstand und zukünftige Herausforderungen. In: Günther, A. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, S. 43-56.
- Prätorius, R. (1984): Soziologie der politischen Organisation. Darmstadt.
- Rechnungshof BW: Schreiben RH v. 5.12.2000 (Vorbereitung Lenkungsausschusssitzung am 6.12.2000).
- Rechnungshof BW (2006): Wirtschaftlichkeit des Projekts NSI in der Landesverwaltung (Rechnungshofbericht v. September 2006).
- Reichard, C. (1994): Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung. Berlin.
- Reichard, C. (1996/1997): Neue Ansätze der Führung und Leitung. In: König, K./Siedentopf, H. (Hrsg.): Öffentliche Verwaltung in Deutschland. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 641-660.
- Reichard, C. (1997): Politikeinbindung als Kernproblem Neuer Steuerungsmodelle. In: Bogumil, J./Kißler, L. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie. Risiken und Chancen eines Neuen Steuerungsmodells für die lokale Demokratie. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 139-144.
- Reinermann, H. (1994): Die Krise als Chance. Wege innovativer Verwaltungen (Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Forschungsberichte 139).
- Reinermann, H. (2000): Neues Politik- und Verwaltungsmanagement. Leitbild und theoretische Grundlagen (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer, Speyerer Arbeitshefte 130).
- Reiners, M. (2003): Wandlungsfähigkeit des Staates. Anspruch und Wirklichkeit im politisch-administrativen System. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“. Heft B51, S. 23-29.
- Reiners, M. (2004a): Modernisierung der Landesverwaltung Baden-Württemberg. Machtkonstellationen und Akteursrationalitäten bei der Neuen Steuerung. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. Heft März/April, S. 98-103.

- Reiners, M. (2004b): Diskrepanzen zwischen Theorie und Empirie bei der Neuen Steuerung des Landes Baden-Württemberg. Konsequenzen, theoretischer Kontext, Handlungslogik und alternierende Überlegungen. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. Heft Mai/Juni, S. 161-165.
- Reiners, M. (2007): Neugliederung des Verwaltungsgefüges. Institutionelle Grundlagen, Referenzpunkte, Impulse und theoretische Einordnung eines Erfolg versprechenden Politikprozesses. In: Verwaltung und Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung. Heft November/Dezember, S. 317-326.
- Reiners, M. (2008a): Verwaltungsstrukturereformen in den deutschen Bundesländern. Radikale Reformen auf der Ebene der staatlichen Mittelinstanz. Wiesbaden.
- Reiners, M. (2008b): Reform der Mittelbehörden. Rahmenbedingungen und Parameter zur Durchsetzung einer radikalen Strukturreform. Engl.: Reform of the medium regional government level. Basic conditions and success parameters of a radical structural reform. In: der moderne Staat (dms). Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management. Heft 2/2008, S. 303-324.
- Reiners, M. (2008c): Schlankere Staatsarchitektur in Baden-Württemberg. Strukturelle und akteursorientierte Momente als Katalysatoren tief greifender Veränderungen auf der Ebene der Regierungspräsidien und der Landkreise. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung. Heft 8, 29. Jg., S. 281-288.
- Reiners, M. (2010): Regierungsbezirke im Vergleich. Voraussetzungen umfassenden organisatorischen Wandels. Diverse Paradigmen, strukturelle Anpassungsleistungen und differierende Handlungsspektren deutscher Gliedstaaten. Engl.: Comparing administration districts - preconditions of comprehensive organisational change - Diverse paradigms, structural adjustments and differing variation possibilities of the German states. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft. Comparative Governance and Politics. Heft 1, 4. Jg., S. 105-129.
- Reinhardt, P./Görlitz, A.: „Müssen über die Zahl der Polizeiposten beraten“. CDU-Fraktionschef Oettinger zu Reformen in Land und Bund (Mannheimer Morgen v. 12.3.2003).
- Rieger, A.: Auf dem Reformzug sitzen immer mehr Bremser. Wachsender Widerstand gegen betriebswirtschaftliche Methoden in der Landesverwaltung (STN v. 4.2.2003).
- Rieger, A.: Eine Mammutreform stößt auf die andere. Zwischen Land und Kreisen bahnt sich Tauziehen um neue Wirtschaftsmethoden in der Verwaltung an (STN v. 29.4.2003).
- Rudzio, W. (1993): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Studienkurs 3205, FernUniv. Hagen.
- Ruf, R.: Vorsicht vor der Vision. Die bisher propagierte Stelleneinsparung wird zum Hindernis (Neue Württembergische Zeitung v. 20.8.2002).
- Sadler, G. (1999): Baustein V: Wie gestalten wir die Rolle und das Verhältnis zur Politik in Veränderungsprozessen? In: AWV-Schrift 01 593: Verwaltungsmodernisierung als Prozess. Projekt- und personalorientiertes Änderungsmanagement. Eschborn, S. 43-48.

- Scharpf, F.W. (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts. In: Kohler-Koch, B. (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. Opladen, S. 93-115.
- Schneider, V. (1998): Korporative Akteure, Netzwerke und Öffentliche Politik. Studienkurs 3914, FernUniv. Hagen.
- Schreiber, W. (1996): Polizeiliche Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern - Ausdruck kooperativen Föderalismus. In: Kniesel, M./Kube, E./Murck, M. (Hrsg.): Handbuch für Führungskräfte der Polizei. Wissenschaft und Praxis. Essen, S. 137-168.
- Schubert, K. (1989): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Studienkurs 3222, FernUniv. Hagen.
- Seidenspinner, R.: Neue Steuerungsinstrumente. Neues, Altes, Bekanntes und Vergessenes zum Thema „NSI“. In: Deutsche Polizei, Zeitschrift der GdP, Nr. 8 u. 9, 2002, Landesjournal, jeweils S. 5f.
- SPD-Fraktion BW: SPD fordert Klarheit über geplante Stellenstreichungen bei Polizei, Finanzverwaltung und Justiz (Pressemitteilung v. 7.8.2002, www.spd.landtag-bw.de, übernommen am 21.8.2002).
- SPD-Fraktion BW: Neue Steuerungsinstrumente. Wege und Irrwege der Einführung von NSI in der Landesverwaltung. Dokumentation der Expertenanhörung im Landtag (Standpunkt, Nr. 30); dies: Einführung von neuen Steuerungsinstrumenten in der Landesverwaltung. Anhörung der SPD-Landtagsfraktion am 17.1.2003 (beides: www.spd.landtag-bw.de, übernommen am 20.2.2003).
- SPD-Fraktion BW: NSI-Projekt stoppen und neu ausrichten (Pressemitteilung v. 6.2.2003, www.spd.landtag-bw.de, übernommen am 12.2.2003).
- SPD-Fraktion BW: NSI-Projekt stoppen und neu ausrichten. Drexler: Flächendeckende Einführung einer generellen Kosten- und Leistungsrechnung nicht sachgerecht - „Fass ohne Boden“ (Staatsanzeiger v. 17.2.2003).
- SPD-Fraktion BW: NSI - Landesregierung schaufelt munter weiter am Millionengrab (Pressemitteilung v. 10.3.2003, www.spd.landtag-bw.de, übernommen am 11.3.2003).
- SPD-Fraktion BW: NSI - Landesregierung verschanzte sich hinter einer Mauer des Schweigens (Pressemitteilung v. 15.5.2003, www.spd.landtag-bw.de, übernommen am 26.5.2003).
- Staatsanzeiger BW: „Reich ist Baden-Württemberg nur vor dem Länderfinanzausgleich“. Der scheidende Ministerialdirektor im Finanzministerium, Klaus Fischer, plädiert für eine konsequente Sparpolitik ohne Tabus (Interview v. 7.10.2002).
- Staatsministerium BW (1993): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Erster Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform.
- Staatsministerium BW (1995): Verwaltungsreform in Baden-Württemberg. Zweiter Bericht der Regierungskommission Verwaltungsreform.
- Staatsministerium BW: Niederschrift über Ministerratssitzung v. 26.1.1998 (TOP 3: Reorganisation der Polizei des Landes BW).
- Staatsministerium BW: Niederschrift über Ministerratssitzung v. 22.11.1999 (TOP 3: Einführung NSI).

- Staatsministerium BW: Niederschrift über Ministerratssitzung v. 12.12.2000 (TOP 12: Einführung NSI).
- Staatsministerium BW: Niederschrift über Ministerratssitzung v. 8.5.2001 (TOP 1: Einführung NSI; Entscheidung über Beauftragung der Phase 2).
- Staatsministerium BW: Tief greifende Verwaltungsreform beschlossen. Bündelung und Verschlinkung der Strukturen als Grundlage für größere Effizienz - Schnellere, schlagkräftigere und kostengünstigere Verwaltung (Pressemitteilung v. 25.3.2003, www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen am 28.3.2003).
- Staatsministerium BW: Volle Unterstützung für Verwaltungsreform. Arbeitsgespräche mit Regierungspräsidenten, Landräten und Oberbürgermeistern im Staatsministerium. Ministerpräsident Erwin Teufel: „Wir bringen ein Modell für das 21. Jahrhundert auf den Weg“ (Pressemitteilung v. 28.3.2003, www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen am 1.4.2003).
- Staatsministerium BW: Teufel will Verwaltungsreform schnell umsetzen. Noch vor Ostern erste Weichen stellen (Pressemitteilung v. 31.3.2003, www.stm.baden-wuerttemberg.de, übernommen am 1.4.2003).
- Städtetag BW: Verwaltungsreform - Städtetag BW begrüßt „Überraschungscoup“, sieht aber noch erheblichen Diskussions- und Klärungsbedarf (Pressemitteilung v. 31.3.2003, www.staedtetag-bw.de, übernommen am 1.4.2003).
- Statistisches Landesamt BW: Statistik von Baden-Württemberg. Amtliches Gemeindeverzeichnis von BW 2001. Gemeindestatistik 2001. Bd. 570, Heft 1, 2002, Stuttgart.
- Statistisches Landesamt BW: Einnahmen, Ausgaben, Personal des Landes BW etc., www.statistik.baden-wuerttemberg.de, übernommen am 16.12.2002.
- Stuttgarter Nachrichten: Abschied von der Betriebswirtschaft? (Artikel v. 27.3.2003).
- Stuttgarter Zeitung: „Im Inneren geschieht Epochales“. Schäuble weist Kritik zurück (Artikel v. 22.1.2003).
- Stöbe, S. (1995): Dezentralisierung und Entflechtung. Wege aus der „doppelten organisierten Unverantwortlichkeit“. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen (Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 3). Berlin, S. 177-197.
- Südwestpresse: „In fünf Jahren werden wir beneidet“. Prognose der beiden Minister: Führungshilfesystem wird dem Landtag die politische Kontrolle erleichtern (Interview v. 21.3.2003).
- Südwestrundfunk (SWR): Neue Steuerungsinstrumente in Baden-Württemberg gescheitert. Nach SWR-Recherchen rechnet sich millionteures System nicht. Ausstrahlung am 13.7.2007.
- T-Systems: BWL für FU I für Führungskräfte. Nachschlagewerk (NSI, Version 1.2, Stand: 31.10.2001).
- Wallerath, M. (2001): Verwaltungsreform in der Rationalitätenfalle? In: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 41-59.
- Walkenhaus, R. (2006): Governance. In: Voigt, R./Walkenhaus, R. (Hrsg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden, S. 162-166.

- Weber, J. (1977): Die Interessengruppen im System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart.
- Weber, M. (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß einer verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5. Aufl., Tübingen.
- Weller, H. (2000): Das Neue Verhältnis von Politik und Verwaltung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. In: Günther, A. (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung. Anforderungen - Erfahrungen - Perspektiven (Festschrift zum 10-jg. Bestehen des Institut für Kommunal- und Verwaltungswissenschaft NW). 1. Aufl., Baden-Baden, S. 110-126.
- Wewer, G. (1997): Vom Bürger zum Kunden? Beteiligungsmodelle und Verwaltungsreform. In: Klein, A., Schmalz-Bruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen. 1. Aufl., Baden-Baden, S. 448-488.
- Wohlfahrt, N. (1995): Hauptsache effizient? Zur Begründung eines politischen Anforderungsprofils der Verwaltungsreform auf kommunaler Ebene und Länderebene. In: Behrens, F./Heinze, R.G./Hilbert, J. u.a. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen. Berlin, S. 93-105.