

3

voran

Schriften zur Verwaltungsmodernisierung
in Rheinland-Pfalz

Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft

Reform der Landeskulturverwaltung
nach den Methoden des
Business Reengineering

RheinlandPfalz



Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz

Ministerpräsident Kurt Beck hat eine Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz berufen und sie beauftragt,

- als Bündelungsstelle alle Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung zu koordinieren;
- Modernisierungsinitiativen zu ergreifen;
- in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ressorts Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen zu formulieren und den Entscheidungsgremien zuzuführen;
- die Umsetzung der Modernisierungsmaßnahmen zu begleiten.

Die Verwaltungsmodernisierungskommission will wichtige Vorschläge und Ergebnisse veröffentlichen, um

- weiterführende Diskussionen anzuregen;
- über erfolgreiche Entwicklungen zu berichten;
- ein Forum für die Modernisierungsdiskussion zu schaffen.

Die in unregelmäßiger Folge erscheinenden Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz sollen diese Absicht verwirklichen helfen.

Carl Böhret

Herausgeber:
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz; Peter Altmeier-Allee 1; 55116 Mainz
Schriftleitung:
Carl Böhret
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Hermann Bolz
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz

Gastschriftleitung für Heft 3:
Günter Brack
Manfred Buchta
Axel Lorig
Johannes Pick

voran

Schriften zur Verwaltungsmodernisierung
Heft 3 (3/96) Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft
Reform der Landeskulturverwaltung nach den Methoden des Business Reengineering

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort	7
Landeskulturverwaltung - Wer ist das?	8
Warum eine Reform der Landeskulturverwaltung?	9
Wo liegen die Ziele der Reform?	11
Warum Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft?	14
Wie wurde die Reform angepackt?	19
Wie sehen die Schwerpunkte der Reform aus?	24
- Termine und Abstimmungsverfahren in der Bodenordnung werden zusammengefaßt.....	24
- Die planerischen Arbeitsschritte der Ländlichen Bodenordnung werden optimiert.....	25
- Die Kontrollen werden in den Prozeß zurückgeführt.....	27
- Die Bearbeitung der Register als verfahrenstechnischer Kernprozeß der Ländlichen Bodenordnung wird völlig neu gestaltet.....	28
- Der verfahrenstechnische Prozeß im Bereich Vermessung und Abmarkung wird modernen technischen Möglichkeiten sowie Strukturentwicklungen angepaßt.....	31
- Die Karten der Ländlichen Bodenordnung sollen auf digitaler Grundlage von den Kulturämtern nach dem Folienprinzip hergestellt werden.....	33
- Büroautomation und Bürokommunikation werden neu gestaltet.....	34
- Die Schnittstellen mit Fachdateien werden weiterentwickelt.....	35
- Die Aufgaben von Teilnehmergeinschaft und Kulturamt werden getrennt.....	36
- Ein Verband der Teilnehmergeinschaften wird gegründet.....	36
- Die Organisation der Kulturämter wird gestrafft.....	38
Wie wird die Reform umgesetzt ?	41
Wie sieht die Akzeptanz des Reformvorhabens aus?	48

Vorwort

Um die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen der Zukunft zu bewältigen, brauchen wir eine leistungsfähige und effizient arbeitende öffentliche Verwaltung. Ihre Wirkungsfelder, Strukturen und Kosten müssen aber, um Raum für Innovation, Entwicklung und Zukunftsfähigkeit zu schaffen, überprüft werden.

Nicht erst unter dem Diktat knapper Finanzressourcen hat Rheinland-Pfalz die Verwaltungsmodernisierung zu einem Schwerpunkt der Landespolitik erklärt. Die 1994 eingesetzte Verwaltungsmodernisierungskommission hat inzwischen eine Reihe von Vorschlägen vorgelegt und wichtige Impulse zur Weiterentwicklung von Verwaltungsprozessen gegeben.

In der nachfolgenden Broschüre wird erstmals ein Projekt vorgestellt, in dem eine öffentliche Verwaltung ihre Aufgaben nach Vorbildern der Wirtschaft organisiert. Die Verwaltungsleistungen werden dabei als "Produktionsprozesse" verstanden und "prozeßorientiert" nach den Grundsätzen des "Business Reengineering" abgewickelt. Die von den amerikanischen Unternehmensberatern Hammer und Champy entwickelten und erfolgreich umgesetzten Prinzipien des Business Reengineering bleiben nicht in begrenzten Rationalisierungsschritten stehen, sondern hinterfragen gesamte Prozesse und Strukturen und ordnen ihre Notwendigkeit ausschließlich dem gewünschten Produktionserfolg unter. Mit diesem Verfahren sind in der Wirtschaft verblüffende Erfolge und Produktivitätssprünge erzielt worden.

Die Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz hat sich der Herausforderung gestellt, die unter starken Produktivitäts- und Akzeptanzverlusten leidende Flurbereinigung nach diesem Vorbild zu restrukturieren. Teamwork, Kontraktmanagement und der Einsatz moderner Informationstechnologie, verbunden mit klaren Verantwortungsstrukturen und einem radikalen Abbau arbeitsteiliger Strukturen und zu vieler Hierarchieebenen, sind die Säulen des vom Ministerrat am 5. 12. 1995 beschlossenen Reformkonzepts, das inzwischen in vier Pilotämtern mit Zustimmung der Personalvertretungen erprobt wird.

Wir freuen uns darüber, daß die Landeskulturverwaltung den Auftrag zur Verwaltungsmodernisierung ernst genommen und von sich aus aufgegriffen hat.

Diese Broschüre, die das Reformwerk in allen Einzelheiten darstellt, soll informieren und notwendige Denkanstöße und Anregungen in andere Verwaltungen des Landes übermitteln.


Kurt Beck
Ministerpräsident
des Landes Rheinland-Pfalz


Rainer Brüderle
Stellvertretender Ministerpräsident
des Landes Rheinland-Pfalz

Landeskulturverwaltung - Wer ist das ?

Kurzportrait

Rund 850 Fachleute für Ländliche Bodenordnung bearbeiten zur Zeit etwa 650 Bodenordnungsverfahren. Davon sind 450 Verfahren eingeleitet und 200 - verteilt auf Förderschwerpunkte im gesamten Land - kurz vor der Verfahrensordnung.

Grundlage für die Arbeit sind die

“Leitlinien Ländliche Bodenordnung”

die vom Ministerrat am 28.3.1995 verabschiedet wurden. Dabei wurde der Landeskulturverwaltung ein klarer politischer Auftrag für ihre Mitwirkung an der Lösung der vielfältigen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben im ländlichen Raum erteilt.

Die Landeskulturverwaltung ist nach den Vorgaben des Flurbereinigungs-gesetzes 3-stufig gegliedert. Aufbau, Zuordnungen und aktuelle Personal-ausstattung sind in der Übersicht (vgl. Abb. 1) in einem Kurzportait darge-stellt.



Durchschnittsgröße Kulturamt z.Zt. : 86 AK

Abb.1:
Aufbau der Landes-
kulturverwaltung



Warum eine Reform der Landeskulturverwaltung?

Die Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland verlangt Reformen in der Wirtschaft wie in der Verwaltung. Die Wirtschaft steht vor der Aufgabe, ihre Wettbewerbsfähigkeit wieder zurückzugewinnen. Sie ist dabei auf die Unterstützung leistungsfähiger Verwaltungen angewiesen.

Der Öffentliche Dienst steht im Gegensatz zur Wirtschaft nicht unter der Leistungskontrolle des Marktes. Der Reformdruck für die Verwaltung geht nicht von den Märkten aus, sondern vielmehr von den knapper werdenden finanziellen Mitteln in den staatlichen Haushalten. Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung ist daher zugleich mit einer personellen Verschlankeung des Öffentlichen Dienstes zu verbinden, damit die Staatsquote abgebaut bzw. Ressourcen für innovative und investive Aufgaben freigesetzt werden können.

Gründe für die Reform

Neben diesen allgemeinen Rahmenbedingungen für Reformen im Öffentlichen Dienst gibt es eine Reihe von spezifischen Gründen, die eine Reform der Landeskulturverwaltung notwendig machten.

Die Landeskulturverwaltung war mit ihrer traditionellen Aufgabe der Flurbereinigung zunehmend in eine Isolation gegenüber der Politik geraten. Sichtbar abzulesen war dies an den Tagesordnungen der Sitzungen des Landtagsausschusses für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten. Die Flurbereinigung war seit Jahren nicht mehr Gegenstand der Beratungen in diesem Ausschuß gewesen.

In den 50er und 60er Jahren hatte die Flurbereinigung als Instrument zur Agrarstrukturverbesserung dagegen einen hohen politischen Stellenwert besessen. Dafür gab es gute Gründe. Die in Rheinland-Pfalz fast noch auf vorindustrieller Stufe stehende Landwirtschaft hatte sich nach Einführung der Marktwirtschaft im Eiltempo auf Mechanisierung und Wachstum umzustellen. Eines der größten Hemmnisse auf diesem Weg bildete in Rheinland-Pfalz die extreme Parzellierung der Gemarkungen als Hinterlassenschaft der Realteilung und die fehlende Erschließung der landwirtschaftlichen Nutzflächen durch Wegenetze. Unter starkem politischen Leistungsdruck wurden von der Landeskulturverwaltung durch die Flurbereinigung und den Ausbau von Wegen in einem entscheidenden Maß die Voraussetzungen für eine rasche strukturelle Anpassung der Landwirtschaft geschaffen.

In den 70er Jahren stellte sich nach und nach der Eindruck ein, die Arbeit der Flurbereinigung in Rheinland-Pfalz sei weithin getan. Zur gleichen Zeit wurde die Landeskulturverwaltung in der Öffentlichkeit in zunehmendem Maß wegen negativer ökologischer Auswirkungen bestimmter Maßnahmen der Flurbereinigung kritisiert. Politik und Gesellschaft gingen auf zunehmende Distanz zu einer Verwaltung, der das Merkmal eines Sündenbockes angeheftet wurde.

Kurskorrekturen

Es half auch nicht mehr viel, daß die Verwaltung auf die ökologische Herausforderung reagierte. So wurden Landespflegegruppen bei den Kulturämtern eingerichtet und der Ausgleich von Eingriffen in die Landschaft wurde zur Pflichtaufgabe. Diese Kurskorrektur wurde aber kaum noch wahrgenommen oder als unzureichend angesehen. In der Landeskulturverwaltung machte sich als Reaktion auf die an ihrer Arbeit geübte Kritik Verunsicherung breit, die ohnehin schon bestehende Tendenzen zur Abkapselung noch verstärkten.

Eine umfassende Neudefinition der Aufgabenstellung unterblieb. So kam es, daß es etwa seit den 80er Jahren keinen deutlich umrissenen Auftrag der Politik für die Weiterentwicklung der Landeskulturverwaltung mehr gab. In den Ministerien wie im Parlament war immer öfter die Frage zu hören: "Warum noch Flurbereinigung?"

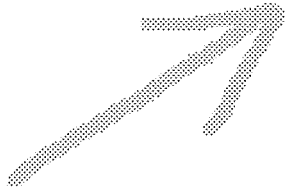
Neben dem Fehlen eines mittel- und langfristig festgelegten Auftrags machte der Landeskulturverwaltung der Leistungsabfall zu schaffen, der ab Mitte der 70er Jahre eingetreten war. Nach hohen Flächenleistungen in den Jahrzehnten davor, dehnte sich die Dauer der Bodenordnungsverfahren immer mehr aus und die Verfahrenskosten stiegen ständig an. Verantwortlich für diesen Leistungsrückgang waren in erheblichem Umfang Entwicklungen, die in fast allen Verwaltungen zu einem Effizienzverlust geführt haben. Zu nennen sind insbesondere die zunehmende Reglementierung für Planungs- und Genehmigungsverfahren, ausufernde Beteiligungspflichten und steigende Genauigkeitsanforderungen, die ein Mißverhältnis zwischen Aufwand und Leistung entstehen ließen.

Interne Ursachen für die Leistungs- minderung

Es gab aber auch interne Ursachen für die Leistungsminderung. Zu ihr trugen eine wenig flexible, weil extrem arbeitsteilig gestaltete Organisationsstruktur sowie Verzögerungen der Umstellung von der zentralen auf eine dezentrale Datenverarbeitung bei. Der Innovationsvorsprung, den die Landeskulturverwaltung im Bereich der Datenverarbeitung vor 20 Jahren einmal gegenüber anderen Verwaltungen erreicht hatte, war verloren gegangen.

Für die Kunden der Flurbereinigung wie Landwirte, Winzer und Gemeinden wurde es zu einem Ärgernis, daß sich die Laufzeiten für Bodenordnungsverfahren nach § 1 FlurbG insgesamt auf 16 bis 22 Jahre verlängerten und selbst beschleunigte Zusammenlegungen 7 bis 10 Jahre Laufzeit beanspruchten. Wegen des allgemeinen Fehlens von Kostenrechnungen in der Öffentlichen Verwaltung war es so gut wie nicht aufgefallen, daß die Verfahrenskosten im Landesdurchschnitt auf rund 6.000 DM je Hektar neu geordneter Fläche angestiegen waren. Dieser Preis für eine Ländliche Bodenordnung war, gemessen an den Verkehrswerten landwirtschaftlicher und weinbaulicher Nutzflächen, bei weitem zu hoch.

Mit anderen Worten: Das Produkt Ländliche Bodenordnung war zu teuer geworden und seine Herstellung beanspruchte zu viel Zeit.



Wo liegen die Ziele der Reform?

3 Reformziele

Ziele der Reform waren

1. die Bestimmung der Aufgabenfelder für die weitere Arbeit bei der Landeskulturverwaltung,
2. die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung,
3. ein Beitrag zur Entstaatlichung der Verwaltung



1. Reformziel: Bestimmung der Aufgabenfelder

1. Bestimmung der Aufgabenfelder

Es wäre ein schwerwiegender Fehler gewesen, die Reform ausschließlich auf eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit zu beschränken und die Frage der zukünftigen Aufgabenstellung offen zu lassen. Ohne eine Bestimmung der in den kommenden Jahren zu erfüllenden Aufgaben würde den Bemühungen um eine Leistungsverbesserung Ziel und Sinngebung fehlen. Als erster Reformschritt wurden daher die Leitlinien für die Ländliche Bodenordnung ausgearbeitet. Die darin festgelegten Aufgaben für die Landeskulturverwaltung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Beitrag der Bodenordnung zur Agrarstrukturverbesserung bleibt für die kommenden Jahre ein Schwerpunktauftrag für die Landeskulturverwaltung.

Diese Aufgabenzuweisung läuft häufig anzutreffenden Einschätzungen der Notwendigkeit einer weiteren Verbesserung der Flurverfassung in Rheinland-Pfalz zuwider. Sie soll daher kurz begründet werden.

Die starke Öffnung der EU-Agrarpolitik zum Weltmarkt hin, die überlegene Agrarstruktur in den neuen Bundesländern und die kommende Osterweiterung der Europäischen Union werden die Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz in beträchtlichem Maß einem zusätzlichen Wettbewerbsschub aussetzen. Die heutige Flurverfassung bedingt in Rheinland-Pfalz in vielen Gemeinden Arbeits- und Maschinenkosten im Außenbereich, die um 30 bis 50% höher liegen, als in anderen Agrarregionen der Bundesrepublik Deutschland. Die Anpassung der Flurverfassung an die sich ändernden agrarpolitischen Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft ist daher vorrangig, um die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Betriebe zu verbessern.

In die Leitlinien ist der Grundsatz aufgenommen worden, daß die Maßnahmen zur Agrarstrukturverbesserung stets mit der Sicherung bzw. der Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes in Einklang zu bringen sind.

Sicherung der Wettbewerbsfähig- keit im Einklang mit der Natur

Kulturamt als Dienstleistungsunternehmen

Die Landeskulturverwaltung soll das Flächenmanagement übernehmen

- für Naturschutz und Landschaftspflege bei Verwirklichung des Konzeptes für ein vernetztes Biotopsystem,
- für die Wasserwirtschaft im Rahmen der "Aktion Blau" zur Bachauenrenaturierung,
- für die Gemeinden bei der Lösung von Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben wie z.B. der Dorferneuerung und der Einrichtung eines Öko-Kontos,
- für Straßenbau und Bahnverwaltung beim Ausbau neuer Verkehrsstrassen.

Die Landeskulturverwaltung wird mit Zuweisung der o.a. Aufgabenfelder in weiter zunehmendem Maß in den kommenden Jahren den Charakter eines Dienstleistungsunternehmens erhalten.

Der Ministerrat hat die Leitlinien für die Ländliche Bodenordnung im März 1995 verabschiedet. Der Landeskulturverwaltung ist damit wieder ein klarer politischer Auftrag für die von ihr wahrzunehmenden Aufgaben erteilt.

Wenige Beispiele sollen zeigen, daß den Leitlinien nicht das Schicksal eines Schubladenpapiers zugebracht ist. Die Umsetzung der Leitlinien in die praktische Arbeit hat bereits begonnen.

Naheprogramm



Noch in der Vorbereitungsphase der Leitlinien wurden gemeinsam vom Landwirtschaftsministerium und dem Umweltministerium der regionale Förderschwerpunkt: "Ökologisch standortgerechte Landnutzung, Renaturierung von Bachauen und Schaffung natürlicher Retentionsräume zum Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Nahe" gebildet. Aufgrund der über die Erwartungen hinausgehenden Erfolge, die bereits im ersten Jahr im Naheprogramm erreicht wurden, haben sich die beiden beteiligten Ressorts entschlossen, weitere neun gemeinsame regionale Förderschwerpunkte zur Bachauenrenaturierung im Rahmen der "Aktion Blau" zu bilden.

2. Reformziel: Verbesserung der Leistungsfähigkeit

2. Verbesserung der Leistungsfähigkeit

Mit der zweiten Reformaufgabe, die **Leistungsfähigkeit der Landeskulturverwaltung zu verbessern**, werden zwei Unterziele

- | | |
|---|-----------------------|
| ■ | das Qualitätsziel und |
| ■ | das Abbauziel |

verfolgt.

Das Qualitätsziel ist darauf ausgerichtet, die Produktivität deutlich zu erhöhen, um künftig Bodenordnungsverfahren weitaus kostengünstiger und schneller durchführen zu können. Das Qualitätsziel bildet den Schwerpunkt des Reformkonzeptes.

Personalentwicklungskonzept

Das Abbauziel wurde in das Reformprojekt aufgenommen, um von seiten der Landeskulturverwaltung den notwendigen Beitrag zur Verschlan-
kung des Öffentlichen Dienstes zu leisten. Dazu wurde ein Personalent-
wicklungskonzept für den Zeitraum bis zum Jahre 2010 ausgearbeitet. Mit die-
sem Personalentwicklungsplan werden folgende Vorteile gewonnen:

1. Dem jährlichen Teppichhandel in der Auseinandersetzung über die Zahl an Planstellen, die zur Erfüllung des Personalwirtschafts-
konzeptes der Landesregierung aufzubringen ist, wird ein Ende ge-
macht. Dieser Beitrag kann nun an Hand einer objektiven Daten-
grundlage bestimmt werden.
2. Der Personalentwicklungsplan gibt den Kulturämtern für einen mit-
telfristigen Zeitraum die Planungssicherheit, die notwendig ist, um
vorausschauend Personal- und Arbeitsplanung effizient aufeinander
abstimmen zu können.
3. Die Personalvertretungen können sich künftig bei ihren Stellungnah-
men zu Personalveränderungen erstmals an einem Personalent-
wicklungsplan orientieren. Sie brauchen somit nicht mehr länger mit
der Stange im Nebel zu stochern, um zu erkunden, wohin die Perso-
nalentwicklung führen soll.

Keine Standort- diskussionen

Bei der Gestaltung der Reform und den Reformdiskussionen mit den Mit-
arbeitern wurde dem Qualitätsziel ein eindeutiger Vorrang gegenüber dem
Abbauziel gegeben. Dafür sprach zunächst einmal, daß ohne eine bessere
Qualität der Arbeitsleistung die mit den Leitlinien für die Ländliche Boden-
ordnung festgelegten Aufgaben nicht befriedigend zu erfüllen sind. Hierauf
kommt es aber entscheidend an, um dem politischen Auftrag schnell und
effizient nachzukommen.

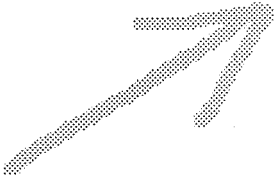
Die Verabschiedung der Leitlinien für die Ländliche Bodenordnung und die
Vorgabe eines Qualitätszieles haben sich aber vor allem als die entschei-
denden Voraussetzungen dafür erwiesen, die Mitarbeiter für eine Bejahung
der Reform und ihre Motivation zur aktiven Mitwirkung an der Umsetzung
zu gewinnen.

Eine einseitige Betonung des Abbauzieles, die Produktivität zu verbes-
sern, um Personal zugunsten einer Verschlan-
kung des Staates abzubauen
zu können, würde sich dagegen alles andere als motivierend ausgewirkt
haben. Fälle aus der Vergangenheit zeigen, daß Reformen, die sich auf
Standortschließungen und Personalabbau beschränken, nur Frustration,
Verdruß und Passivität erzeugen.

3. Reformziel: Verband der Teilnehmer- gemeinschaften

Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Verwaltung zählt auch die
Übertragung bestimmter Aufgaben der Ländlichen Bodenordnung auf ei-
nen zu gründenden Verband der Teilnehmergemeinschaften als Beitrag
zur Entstaatlichung.





Reformen der Wirtschaft als Vorbild



Grundübel: Arbeitsteilige Verwaltungs- prozesse

Warum Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild der Wirtschaft?

Jedes Unternehmen, jede Verwaltung mit Reformabsichten, wird sich zunächst auf die Suche nach einem Reformvorbild begeben. Für die Reform der Landeskulturverwaltung wurden zunächst Reformmodelle für den öffentlichen Dienst gesucht, ohne jedoch auf diesem Feld fündig zu werden. Man konnte nicht fündig werden, weil Kulturämter nicht verwalten, sondern produzieren. Sie stellen das Produkt Ländliche Bodenordnung her und zwar nach einem Produktionsverfahren, das bestimmte Fertigungszyklen hat und sich insgesamt in rund 230 Arbeitsschritte gliedern läßt.

Das passende Vorbild für die Reorganisation der Produktionsabläufe von Ländlichen Bodenordnungsverfahren konnte daher nur im Bereich der Wirtschaft gefunden werden. Diese Erkenntnis war weniger das Produkt logischen Nachdenkens im Vorbereitungsstadium der Reform, sondern weit mehr der eher zufälligen Entdeckung des Buches "Business Reengineering" der amerikanischen Unternehmensberater Michael Hammer und James Champy zu verdanken. Die beiden Autoren haben ihrem Buch den Untertitel "Die Radikalkur für das Unternehmen" gegeben. Kein besonders einnehmender Titel für eine Behörde, die sich mit Reformplänen befaßt. Die Landeskulturverwaltung hat sich davon jedoch nicht abschrecken lassen. Und das hat sich ausgezahlt.

Nur wenige Seiten Lektüre im Buch von Hammer und Champy ließen "Schuppen von den Augen fallen". Als Grundübel mangelnder Produktivität und Qualität der Arbeit in den von ihnen untersuchten Unternehmen hatten die beiden amerikanischen Berater so gut wie immer eine zu weit getriebene Fragmentierung der Produktionsverfahren ausgemacht. Damit war schon das Grundübel, das auch die Landeskulturverwaltung plagte, offengelegt. Nach der bisherigen Geschäftsordnung für die Kulturämter gibt es dort sechs funktionsorientierte Büros und Fachgruppen sowie sieben Hierarchieebenen!

Hammer und Champy sind aufgrund ihrer Unternehmensanalysen zu der Überzeugung gelangt, daß die auf Adam Smith zurückgehende arbeitsteilige Organisation der Produktionsabläufe, so erfolgreich sie auch in der Vergangenheit war, heute weit mehr Schwächen als Stärken aufweist. Schuld daran trägt zuletzt die bürokratische Hypertrophierung der Arbeitsteilung in den letzten Jahrzehnten. Nachfolgend sollen einige Kernsätze von Hammer und Champy für das Business Reengineering zitiert werden, die zum Leitfaden für die Reform in der Landeskulturverwaltung wurden.

Kernsätze für das Business Reengineering

1. *“Die klassische Unternehmensstruktur auf der Grundlage der Arbeitsspezialisierung und Fragmentierung erhält sich selbst, da sie Innovation und Aktivität in der Organisation erstickt”.*
2. *“Manche Leute halten die Automatisierung für die Lösung aller Probleme im Unternehmen. Es ist zwar richtig, daß Computer die Arbeit beschleunigen können, und in den letzten vierzig Jahren haben die Unternehmen Milliarden für die Automatisierung von Arbeitsgängen ausgegeben, die ehemals von Hand erledigt wurden. Einige Aufgaben werden durch die Automatisierung tatsächlich schneller erledigt. Aber im Grunde werden die gleichen Arbeitsgänge durchgeführt, und das bedeutet, daß keine fundamentalen Leistungsverbesserungen zu verzeichnen sind.”*
3. *“Unternehmen, die ihre Leistung zu steigern versuchen, indem sie nur die einzelnen Prozeßschritte optimieren, setzen aufs falsche Pferd. Tatsache ist vielmehr, daß der Versuch, die Probleme der Unternehmen durch ein Herumbasteln an den einzelnen Arbeitsschritten eines Prozesses zu lösen, den sichersten Weg darstellt, um garantiert auch weiterhin mit schlechten geschäftlichen Leistungen leben zu müssen. Dennoch versucht das Management in unzähligen von uns beobachteten Unternehmen, Teilbereiche zu verbessern, anstatt sich auf das Redesign der Prozesse zu konzentrieren, mit denen die Arbeit erledigt wird”.*
4. *“Beim Business Reengineering geht es nicht darum, die bestehenden Abläufe zu optimieren. Business Reengineering ist ein völliger Neubeginn - eine Radikalkur”.*
5. *“Die wesentliche Botschaft unseres Buches lautet also: Es ist nicht mehr sinnvoll oder wünschenswert, daß Unternehmen ihre Tätigkeit nach Adam Smiths Grundsätzen der Arbeitsteilung organisieren. Einzelaufgabenorientierte Arbeitsplätze sind in der heutigen Welt der Kunden, des Wettbewerbs und des Wandels nicht mehr zeitgemäß. Statt dessen müssen die Firmen die Arbeit prozeßorientiert organisieren.”*

Erfahrungsberichte deutscher Führungskräfte

Die Landeskulturverwaltung hat sich bei der Gestaltung der Reform recht streng an die von Hammer und Champy ausgearbeiteten Richtlinien für das Business Reengineering gehalten. Sie wollte sich jedoch nicht allein auf Empfehlungen amerikanischer Unternehmensberater stützen und hat aus diesem Grunde Erfahrungsberichte deutscher Führungskräfte, die in ihren Unternehmen das Business Reengineering durchführten, mit zu Rate gezogen. Diese Erfahrungsberichte sind in dem Buch “Produktion im Wandel” veröffentlicht worden.

Überraschend war die Identität der Ergebnisse der Schwachstellenanalyse und der daraus abgeleiteten Lösungen für die Reform von Produktionsabläufen zwischen den beiden amerikanischen Unternehmensberatern und den deutschen Führungskräften. Einige der "Stimmen aus der deutschen Wirtschaft", an denen man sich neben den Richtlinien von Hammer und Champy bei der Reform der Landeskulturverwaltung orientiert hat, sollen in zusammenfassender Form nachstehend ebenfalls zitiert werden:

**Stimmen aus der
Wirtschaft zur
arbeitsteiligen
Organisation**

Stimmen aus der Wirtschaft zur arbeitsteiligen Organisation:

"Hergekommen sind wir aus arbeitsteiligen Produktionsabläufen mit 22 Abteilungen und 7 Hierarchieebenen".

"Eine ausgeprägte Arbeitsteilung mit schwacher Position der Produktion selbst, mit zähen, störungsanfälligen Abläufen und geringer Transparenz".



Diese Charakterisierung der Schwächen der Fragmentierung von Produktionsabläufen läßt sich ohne Abstriche und Zusätze auf die Organisationsstruktur der Kulturämter übertragen, oder anders gesagt: Mit dieser Stimme aus der Wirtschaft wird ein Spiegel hingehalten, in dem sich die Landeskulturverwaltung selbst erkennen konnte.

Mit den anschließend angeführten Stimmen aus der Wirtschaft zur arbeitsteiligen Organisation werden die Konturen im Spiegel noch schärfer.

Die arbeitsteilige Organisation hat

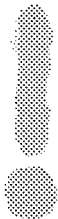
- ***"zu viele vertikale und horizontale Hierarchieebenen***
- ***zu viele Schnittstellen***
- ***zu hohen Koordinierungsbedarf***

Sie

- ***schwächt das Verantwortungsbewußtsein***
- ***ist flexibilitätsfeindlich***
- ***erschwert die Synchronisation der Fertigungsschritte in einer Prozeßkette***
- ***führt zu Effektivitäts- und Zeitverlusten"***

Im Vorstadium der Reform der Landeskulturverwaltung war bereits eine Konzeption für die Einführung der modernen Informationstechnik auf der Ebene der Kulturämter ausgearbeitet worden, die vor allem zum Ziel hatte, die bisher in der Luftbild- und Rechenstelle der Landeskulturverwaltung zusammengefaßte zentrale Datenverarbeitung auf eine umfassende dezentrale Datenverarbeitung auf Ebene der Kulturämter umzustellen. Zunächst war noch vorgesehen, dieses Projekt ohne eine grundlegende Neugestaltung der Organisation und des Produktionsverfahrens einzuführen.

Nach den ersten weitergehenden Reformüberlegungen stellte sich jedoch die Vermutung ein, daß mit Verfolgung dieses Weges ein Fehler begangen würde. Hammer und Champy haben die Verwaltung sehr schnell in dieser Vermutung bestätigt.



“Wer moderne Informationstechnik auf die alte (arbeitsteilige) Organisation als Turbolader stülpt, wird scheitern”.

“Die sich entwickelnde neue Arbeitsorganisation braucht auch eine veränderte Informationstechnik”.

Wie der untersuchte Fall zeigt, gilt umgekehrt, daß, wer mit einer veränderten Informationstechnik antritt, auch eine neue Arbeitsorganisation zu entwickeln hat.

Nach den Vorstudien an Hand der Empfehlungen von Hammer und Champy sowie von deutschen Führungskräften aus der Wirtschaft wurden für das Business Reengineering in der Landeskulturverwaltung zwei Teilprojekte festgelegt:

Anwendung von
Business
Reengineering auf
die Landeskultur-
verwaltung

- 1. Verfahrensoptimierung einschließlich der Implementierung des bereits vorbereiteten Projektes zur Weiterentwicklung der Datenverarbeitung (WEDAL),***
- 2. Prozeßorientierter Umbau der Organisationsstruktur.***

Für den prozeßorientierten Umbau der Organisationsstruktur wurden folgende Grundsätze vorgegeben:

Grundsätze für den
Umbau der Organi-
sationsstruktur

- horizontaler und vertikaler Hierarchieabbau***
- Rücknahme der Arbeitsteilung***
- Schaffung kurzer Entscheidungswege***
- Reduzierung des Kontrollapparates***
- Konzentration des Dienstleistungsbereiches auf die Querschnittsaufgaben.***

Prozeß-
verantwortliche

Ganz wichtig erschien die Erkenntnis, sowohl bei der Bearbeitung des Reformprojektes, als auch später im Produktionsprozeß der Ländlichen Bodenordnung **Prozeßverantwortliche (Lead Executive)** zu bestimmen, die von Anfang bis Ende für den gesamten Prozeßablauf verantwortlich sind.

Wie auf den Seiten 38 bis 40 näher beschrieben, wurde zur Verwirklichung dieser Grundsätze die Organisationsstruktur auf der Ebene der Kulturämter radikal umgebaut. Den Kern der neuen Organisation bilden Produktionsgruppen mit gemeinsamer Arbeitsaufgabe und ungeteilter Verantwortung für alle Arbeitsschritte vom Beginn bis zum Abschluß des Bodenordnungsverfahrens.

Für die Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung wurden dann noch weitere Untersuchungen aus der Wirtschaft herangezogen, vor allem Joachim Runges Buch "**Schlank durch Total Quality Management**" mit vielfältigen Strategien für den Standort Deutschland.

Von Runge lernte man, daß

Teams bilden

"die Mitarbeiter in der Regel besser wissen, als ihre Vorgesetzten, wo und wie verbessert werden kann".

Diese Erkenntnis wurde genutzt, Arbeitsgruppen (Teams) zu bilden, die sich aus Mitarbeitern der Kulturämter, Bezirksregierungen und des Ministeriums zusammensetzten, um das Reformkonzept zu erstellen.

Ständigen Verbesserungsprozeß einleiten

Aus weiteren Erfahrungsberichten über Qualitätsmanagement war zu entnehmen, daß wie in der Wirtschaft, alle Prozeßabläufe über Teamstrukturen auch einem "**ständigen Verbesserungsprozeß**" zugeführt werden müssen.

Es wurde angestrebt, Demings Management -Programm auf die Landeskulturverwaltung zu übertragen. Besonders wichtig ist die Forderung, Notwendigkeiten und Abhängigkeiten von **Vollkontrollen zu beenden, um Qualität zu erreichen**. Dem entsprechen Runges Forderungen, **Kontrollen wieder in die Prozeßabläufe zurückzuführen**.

Runges Forderung,

Prozeßschritte ohne Wertschöpfung eliminieren

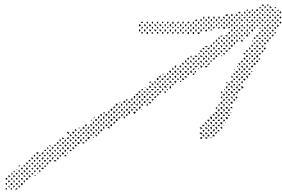
"jeder Prozeßschritt ist gleichzeitig ein Wertschöpfungsschritt - Prozeßschritte ohne erkennbare Wertschöpfung sollten sehr kritisch überprüft und möglichst eliminiert werden",

führte dazu, alle einzelnen Verfahrensabschnitte und Prozeßketten der Ländlichen Bodenordnung auf den Prüfstand zu stellen und alle Prozesse nach der Methode des Business Reengineering vollkommen neu zu durchdenken und - soweit rechtlich und technisch möglich - neu zu gestalten.

Dazu setzten sich die Arbeitsgruppen mit den Nachteilen von Reaktionszeiten und Wartezeiten im Prozeßablauf ebenso auseinander wie mit Transporten von Daten und Akten zwischen zentraler und dezentraler Datenverarbeitung und stellten fest, daß die Zeitablaufprobleme, genau wie in der Wirtschaft, entscheidend von den Reibungsverlusten bei Zusammenarbeit mit anderen Behörden bestimmt werden (Just-in-time).

Neue Steuerungsmodelle

Um eine optimale Lösung für die Prozeßabläufe der Ländlichen Bodenordnung zu erhalten, überprüften die Arbeitsgruppen auch noch die Anwendbarkeit der Bausteine "Neuer Steuerungsmodelle" auf die Landeskulturverwaltung. Ganz im Vordergrund stand dabei das Bilden kleiner, flexibler Einheiten (Teamorganisation) und die Vereinbarung der Aufgabenerledigung im Produktionsprozeß der Ländlichen Bodenordnung über Kontraktmanagement.



Vorgehensweise im Reformprojekt

Wie wurde die Reform angepackt?

Um als Ergebnis des Reformprojektes nicht nur begrenzte Leistungsgewinne im Produktionsprozeß von 5 bis 10 % zu erreichen, sondern

- die Zykluszeiten im Prozeßablauf der Ländlichen Bodenordnung drastisch zu verkürzen,
- insgesamt wirtschaftlicher, d.h. mit viel weniger Geld, aber auch mit weniger Personalaufwand Ergebnisse der Ländlichen Bodenordnung zu produzieren und
- trotzdem weitgehend fehlerfreie Ablaufqualitäten zu gewährleisten



Von neuen Denkansätzen und verändertem Bewußtsein ausgehen

mußte das vorliegende Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter von neuen Denkansätzen und einem deutlich veränderten Bewußtsein ausgehen.

Als Innovationstechnik wurde daher das in der Wirtschaft entwickelte und erprobte Business Reengineering angewandt. Hiermit kann eine ganzheitliche und tiefgreifende Verfahrensoptimierung erreicht werden.

**Es wurden immer wieder die Fragen gestellt:
Warum machen wir dies überhaupt?
Warum machen wir dies auf diese Weise?**



Business Reengineering anwenden

Die Anwendung von Business Reengineering auf die Ländliche Bodenordnung hatte die Ziele:

- Alle Prozeßschritte auf ihre Notwendigkeit zu prüfen, dabei den Prozeß selbst und die einzelnen Ablaufschritte zunächst in Frage zu stellen und ihre Notwendigkeit nur insoweit zuzulassen, als die gesetzlichen Vorgaben und die Kundenorientierung dies erfordern,
- für die Fortentwicklung der Ländlichen Bodenordnung ein neues Verhalten und ein neues Bewußtsein aller Mitarbeiter zu schaffen, um verkrustete Prozeßstrukturen aufzubrechen,
- die Prozeßanalyse und -optimierung als gemeinsame Aufgabe von oben und unten anzugehen,
- Datenverarbeitung als Medium der Information, Kommunikation, Prozeßplanung und -steuerung einzusetzen,
- die Weiterentwicklung der Automation der Landeskulturverwaltung (WEDAL) als Kernbereich einer grundlegenden Reorganisation der Verfahrensabläufe zu nutzen,
- und sich nicht auf Rationalisierungskonzepte zu beschränken.

Projekt "Analyse und Optimierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung"

Bei allen weiterhin notwendigen Prozeßteilen der Ländlichen Bodenordnung wurden im Rahmen der gesetzlichen, planerischen und technischen Möglichkeiten Vereinfachungen, Verbesserungen und Prozeßintegrationen durch Business Reengineering vorgenommen.

Als Basis für die Erstellung eines Konzeptes zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter wurde ein Projekt "Analyse und Optimierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung" bearbeitet.

Aufgabe des Projektes

Aufgabe des Projektes war es:

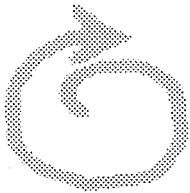
- die Outputorientierung und die Kundennähe der Ländlichen Bodenordnung zu verbessern,
- die bestehenden Prozeßabläufe der Ländlichen Bodenordnung von grundauf in Frage zu stellen,
- die Ablaufprozesse der Ländlichen Bodenordnung im Rahmen der rechtlichen Schranken neu zu gestalten,
- die Organisationsstruktur basierend auf der Prozeßoptimierung neu zu entwickeln und bestehende Schnittstellen zu Behörden, Stellen, öffentlichen Büchern und Datensammlungen im reorganisierten Prozeß grundlegend zu verbessern.

Projektbearbeitung

Im Rahmen des Projektes waren jeweils

- die bestehende Ausgangssituation darzustellen,
- die Ausgangssituation und damit Ablaufhemmnisse zu analysieren,
- das Sollkonzept zu beschreiben,
- Lösungsvorschläge zu entwickeln,
- die Machbarkeit der Lösungsvorschläge zu erörtern und
- die Einsparungen/Verbesserungen/Vereinfachungen aufzuzeigen.

Arbeitsgruppen



Zur kollegialen Bearbeitung des Projekts und zur Einbindung spezialisierten Fachwissens und unterschiedlicher Hierarchieebenen der Verwaltung untersuchten sechs Arbeitsgruppen bestimmte Teilbereiche, erarbeiteten Lösungsmodelle und bewerteten diese auf ihre Machbarkeit und Auswirkungen.

In einer Gesamtarbeitsgruppe wurden die notwendigen Reformschritte beschlossen und danach mit den Leitern der Ämter, den einschlägigen Fachverbänden und einem Ausschuß des Hauptpersonalrates und der örtlichen Personalräte abschließend erörtert.

Kurzportrait wesentlicher Zeitabläufe des Reformprojektes

1. Schritt

Vorbereitende Entscheidungen für das Reformprojekt

- September 1994** Entscheidung der Fachabteilung für ein Reformprojekt nach dem Vorbild der Wirtschaft auf der Grundlage der Methode des Business Reengineering
- Oktober 1994** Entwurf eines Kapitels "Weiterentwicklung der Ländlichen Bodenordnung zu einem leistungsfähigen Instrument des integrierten Flächenmanagements", um bereits in den Leitlinien Ländliche Bodenordnung wesentliche Ansätze der Reform zum Ausdruck zu bringen.
- 16. 12. 1994** Einsetzung von sechs Arbeitsgruppen für den Projekt-auftrag "Analyse und Optimierung der Verfahrens-abläufe und der Organisation in Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz" und sofortiger Beginn der Untersuchungen
- 20. 02. 1995** Konstituierende Sitzung der Gesamtarbeitsgruppe (Mitglieder aller sechs Arbeitsgruppen) zur Vertiefung der Vorgehensweise nach den Methoden des Business Reengineering, Abstimmung des Untersuchungsauftrags und Berichte über erste Ergebnisse der Arbeitsgruppen

2. Schritt

Politische Entscheidungen für die Reform

- 28. März 1995** Verabschiedung der "Leitlinien für das Programm Ländliche Bodenordnung 1995 bis 1999" durch den Ministerrat
- 28. März 1995** Auftrag des Ministerrates, Vorschläge für eine Reorganisation der Verfahrens-abläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter noch im Jahre 1995 vorzulegen

3. Schritt

Bearbeitung des Reformteils "Reorganisation der Verfahrens-abläufe" durch die Arbeitsgruppen

- 13.2.1995 bis 11.5.1995** Untersuchung der Aufgabentrennung zwischen den Kulturämtern und den Teilnehmergeinschaften durch Gründung eines Verbandes der Teilnehmergeinschaften sowie weiterer Möglichkeiten der Entstaatlichung in 4 Sitzungen der Arbeitsgruppe 1

2.2.1995 bis 23.3.1995	Nutzung des vorliegenden Projektes "Weiterentwicklung der Automation in der Landeskulturverwaltung (WEDAL)" für eine grundlegende Neugestaltung der Verfahrensabläufe und Prüfung der Auswirkungen auf die Organisationsstrukturen in 2 Sitzungen der Arbeitsgruppe 2
14.2.1995 bis 12.6.1995	Optimierung der Verfahrensablaufstrukturen der Ländlichen Bodenordnung durch Zusammenfassen von Terminen, Wegfall von Kontrollen, Zustimmungsvorbehalten und Doppelarbeiten, Neustrukturierung der planerischen Abläufe, Modellberechnungen, usw. in 9 Sitzungen der Arbeitsgruppe 3a
6.2.1995 bis 23.3.1995	Erarbeitung von Vereinfachungen bei Vermessung und Abmarkung in 2 Sitzungen der Arbeitsgruppe 4
11.1.1995 bis 9.3.1995	Zusammenstellung von durchgreifenden Vorschlägen für eine zukunftsgerechte Zusammenarbeit mit öffentlichen Büchern und Nachweisen in 3 Sitzungen der Arbeitsgruppe 5

4. Schritt

Bearbeitung des Reformteils Restrukturierung der Organisation der Kulturämter

26.6. 1996 bis 13.9.1996	Erarbeitung von Vorschlägen für eine Erneuerung der Organisation der Kulturämter in 5 Sitzungen der Arbeitsgruppe 3b als Folgerungen aus den Untersuchungsergebnissen der Arbeitsgruppen für die Optimierung der Prozeßabläufe
-------------------------------------	--

5. Schritt

Abfassung des Untersuchungsberichtes

Mai 1995 bis September 1995	Die Untersuchungsergebnisse der Arbeitsgruppen wurden ausgewertet und nach der Wertanalyse sowie Ergänzungen zu einem "Konzept zur Restrukturierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung und der Organisation der Kulturämter" aufbereitet.
--	--

6. Schritt

Prüfung und Abstimmung des Reformvorhabens

21.8.1995	Schlußerörterung und abschließende Prüfung des Reformvorhabens in der großen Arbeitsgruppe unter Beteiligung der Bezirksregierungen
5.9.1995	Abstimmung der Gründung eines Verbands der Teilnehmergeinschaften mit dem Vorsitzenden und der Geschäftsführung des Landesverbandes der Wasser- und Bodenverbände

- 19.9.1995** Information der Bezirksregierungen, Amtsleiter und Stellvertreter sowie des Hauptpersonalrates und der Personalratsvorsitzenden der Ämter über das Reformvorhaben
- 20.9.1995** Information der Verbände über das Reformvorhaben
- 10.10.1995** Eingehende Erörterung aller Details und Auswirkungen des Reformvorhabens in einem Ausschuß, bestehend aus Vertretern des Hauptpersonalrates und je zwei Mitgliedern der örtlichen Personalräte

7. Schritt

Ministerratsvorlage

- Oktober 1995** Erarbeitung der Ministerratsvorlage
- Oktober 1995** Abstimmung der Ministerratsvorlage innerhalb des Ressorts
- November 1995** Abstimmung der Ministerratsvorlage mit den übrigen betroffenen Ressorts

8. Schritt

Politische Entscheidung

- 5.12.1995** Entscheidung des Ministerrats über die Reform
- 5.12.1995** Auftrag zur Umsetzung der Reform
- 5.12.1995** Auftrag zu Berichten über Stand und weitere Vorgehensweise in den Jahren 1997 und 1998

9. Schritt

Einbindung in die Reformvorhaben des Landes

- 5.12.1995** Vorstellung und Erörterung des Reformvorhabens in der Verwaltungsmodernisierungskommission Rheinland-Pfalz
- Dezember 1995** Auftrag zur Gestaltung von Heft 3 der Schriftenreihe voran

10. Schritt

Beginn der Umsetzung des Reformvorhabens

- 6.12.1995** Abstimmungen über die Auswahl der Probeämter für die Einführung der neuen Organisationsstruktur, Beginn der Einzelgespräche zur Gründung eines Verbandes der Teilnehmergeinschaften und Klärung der Vorgehensweise bei der Verfahrensoptimierung



Termine und Abstimmungsverfahren zusammenfassen



Terminbündelung

Wie sehen die Schwerpunkte der Reform aus ?

Termine und Abstimmungsverfahren in der Ländlichen Bodenordnung werden zusammengefaßt

Für die Abstimmung komplexer Regelungsbereiche (z. B. infrastrukturelle Maßnahmen, Umweltverträglichkeit) sind in den Verfahrensablauf der Ländlichen Bodenordnung in den vergangenen Jahren viele zusätzliche Abstimmungsverfahren (Behördentermine, schriftliche Beteiligungen, Benachrichtigungen, Veröffentlichungen) eingeführt worden. So sind heute z. B. bei einem einfachen Zweitflurbereinigungsverfahren mit kleineren Ausbaumaßnahmen in kurzer zeitlicher Abfolge verschiedene Behörden sechsmal zu Verhandlungsterminen einzuladen. Prozeßunterbrechungen, zusätzliche Arbeiten und Wartezeiten sind die Folge.

Die Anzahl dieser Behördentermine, schriftlichen Beteiligungen und Benachrichtigungen wird daher auf der Grundlage der gesetzlichen Möglichkeiten auf das unumgängliche Minimum zurückgeführt.



Abb. 2:
Die Anzahl von Terminen und Beteiligungen ist auf das unumgängliche Minimum zurückzuführen

Insgesamt wurden zehn Restrukturierungsvorschläge erarbeitet. Ihre Umsetzung zieht teilweise wesentliche Veränderungen in Beteiligungsverfahren nach sich. Alle Zusammenarbeitsrichtlinien mit anderen Stellen sind im Sinne einer Prozeßablaufkonzentration neuzugestalten.

Alle Vorschläge führen zur Reduzierung von Verwaltungsaufwand, wie er durch die hohe Zahl von Ladungen mit der Anfertigung der zugehörigen Unterlagen entsteht.

Durch den Bündelungseffekt werden auch die bei Mehrfachabstimmungen erforderlichen Einarbeitungs- und Vorbereitungszeiten anderer Stellen erheblich reduziert.

Planerische Arbeitsschritte optimieren



Ausgangssituation des planerischen Prozesses

Sollkonzept

Die planerischen Arbeitsschritte der Ländlichen Bodenordnung werden optimiert

Die Bodenordnungsverfahren sind regelmäßig in gleicher Ablaufform wiederkehrende, zeitlich begrenzte Vorhaben. Sie werden strukturiert, d. h. in einzelne Vorgänge oder Arbeitsschritte zerlegt, bearbeitet. Die einzelnen Arbeitsschritte sind in ihrer Bearbeitung sachlich, zeitlich, rechtlich und technisch voneinander abhängig.

Ziel dieser Teiluntersuchung "Optimierung planerischer Arbeitsschritte" war es, tradierte Bearbeitungsweisen abzulösen und ggf. durch neue oder vereinfachte Schritte zu ersetzen.

Ein Verfahren der Ländlichen Bodenordnung mit umfassendem Regelungsinhalt besteht insgesamt einschließlich der Bereiche "Termine" und "Kontrollschritte" aus etwa 230 aufeinanderfolgenden und teilweise voneinander abhängigen Einzelarbeitsschritten. Jeder einzelne Arbeitsschritt war auf seine zukünftige Notwendigkeit und Vereinfachung zu überprüfen.

Verschiedene Arbeitsabschnitte bedürfen einer anderen Gewichtung und müssen an die veränderte Ausrichtung der Ländlichen Bodenordnung angepaßt werden.

Es wurde daher vorgegeben, den Prozeßablauf zu vereinfachen, Arbeitsschritte neu zu gestalten und Zuständigkeiten zu optimieren.

Die entwickelten 23 Lösungsvorschläge sind sehr speziell und können in dieser Veröffentlichung im einzelnen nicht dargestellt werden.

Sie umfassen beispielsweise

- die Kombination bodenordnungsspezifischer Feldarbeiten (Feldvergleich, landespflegerische Bestandsaufnahme),



Abb. 3:
Die Außendienstarbeiten sind im Hinblick auf Kombinationen neu zu strukturieren

- die Reduzierung des Aufwandes bei der Wertermittlung,
- die Einführung von Schecklisten und Pauschalwerten für bestimmte Arbeiten,
- die Einführung von Planvereinbarungen mit den Eigentümern u. v. a. mehr.

Verbesserungen und Vereinfachungen

Ein Teil der Vorschläge ist gekennzeichnet durch die Philosophie der "Durchgängigkeit der Verfahrensbearbeitung" von der Einleitung bis zur Schlußfeststellung des Bodenordnungsverfahrens. Alle Informationen, die bereits in der Vorplanungsphase gewonnen werden, sollen in Zukunft im Team gewinnbringend weiterverarbeitet werden. Systembrüche sind in Zukunft zu vermeiden.

Andere Vorschläge schöpfen, unter Einbeziehung bereits vorhandener Datensammlungen, Möglichkeiten zur Aufwandsminimierung aus. Die Herstellung der Planungsunterlagen wird, wo es möglich ist, vereinfacht.

Auch die bürgernahen Elemente der Planung werden verbessert. Ein Vorschlag hat die Optimierung der Plangestaltung durch die frühzeitige Beteiligung der Teilnehmer zum Ziel. Es ist zu erwarten, daß sich die Widersprüche gegen den Plan dadurch weiter verringern.

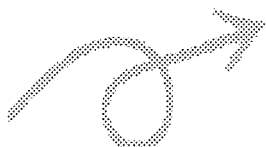


Abb. 4:
Die Grundstückseigentümer sind frühzeitig in die Planung einzubeziehen. Es sind einvernehmliche Lösungen zu suchen

Eine Ausschußfrist auf neuer gesetzlicher Grundlage des § 86 FlurbG soll nachträgliche Änderungen an den gemeinschaftlichen und öffentlichen Anlagen vermeiden. Der Planungsprozeß soll damit vor unnötigen zeitlichen Verlängerungen geschützt werden.

Die Zeiteinsparungen durch die Restrukturierungsarbeiten im Ablauf der Planungsarbeiten werden auf etwa sechs Monate geschätzt.

Kontrollen in den Prozeßablauf zurückführen



Bisheriges Prüfverfahren



Vorgaben für das neue Prüfverfahren

Weitgehend fehlerfreien Prozeß anstreben

Die Kontrollen werden in den Prozeßablauf zurückgeführt

Der Verfahrensablauf der Ländlichen Bodenordnung ist sehr komplex strukturiert und daher fehleranfällig. Die enorme Außenwirkung der Ergebnisse der Ländlichen Bodenordnung auf die Grundstückseigentümer, den Grundbuchinhalt, das Liegenschaftskataster, die Landschaft und viele andere Bereiche erfordert zum Abschluß des Verfahrens fehlerfreie Produkte.

Zur Minimierung der vorhandenen Fehlerquellen sind etwa 24 Kontrollen durch 5 unterschiedliche Funktionsinhaber in den Verfahrensablauf eingeschaltet worden. Diese Kontrollen sind auch weiterhin notwendig und sinnvoll; die Art ihrer Durchführung ist jedoch verbesserungswürdig.

Das bisherige Prüfverfahren ist vor allem gekennzeichnet durch

- Prozeßunterbrechungen infolge Auslagerung der zu prüfenden Unterlagen aus der Arbeitsgruppe,
- fehlende Einflußnahme des Prozeßverantwortlichen auf Beginn und Dauer der Prüfungen, wodurch infolge von Liegezeiten Verfahrensunterbrechungen auftreten können, die sich sehr erheblich auf die Verfahrensdauer auswirken,
- Verlagerung der Produktverantwortung bei der Herstellung der Katasterberichtigungsunterlagen aus der Arbeitsgruppe an ein anderes Büro. Die an dieses Büro aus der Arbeitsgruppe abgegebenen Unterlagen sind oft unvollständig und stark fehlerbehaftet. Die anstehende Erledigung wird oft nur schleppend durchgeführt. Die zeitlichen Abstände sind teilweise so groß, daß ein erheblicher Außendienstaufwand aufgrund zwischenzeitlich verlorengegangener Grenzzeichen erforderlich wird.

Zur Vermeidung von Reibungsverlusten im Verfahrensablauf und zur Vereinfachung der Kontrollen wird daher vorgegeben

- Kontrollschritte auf das unbedingt notwendige Minimum zu reduzieren
- und Kontrollschritte in den Verfahrensablauf, ggf. mit neuen Zuständigkeiten, zurückzuführen.

Hierdurch wird weitgehend sichergestellt, daß die Daten dort überprüft werden, wo sie entstehen. Die Kontrollen sind zumeist ohne Probleme in die laufende Arbeit zu integrieren.

Als Ergebnis der zehn Restrukturierungsvorschläge wird erwartet, daß die Fehlerquote durch bessere Arbeit in der Arbeitsgruppe sinkt, Prozeßunterbrechungen - mit der Folge von nicht unerheblichen Wartezeiten - unterbleiben und erhebliche Zeiteinsparungen in der Schlußphase des Bodenordnungsverfahrens eintreten.

**Der Kernprozeß
"Register-
bearbeitung" wird
völlig neu
gestaltet**



Die Bearbeitung der Register als verfahrenstechnischer Kernprozeß der Ländlichen Bodenordnung wird völlig neu gestaltet

Die Aufstellung von Registern ist bei Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz immer notwendig, um die Beteiligten und ihre Rechte, die eingebrachten Grundstücke, die Abfindungsansprüche, die neuen Grundstücke einschließlich der an ihnen bestehenden Rechte, die Geldausgleiche und anderes verbindlich nachzuweisen und die Bearbeitung des Bodenordnungsverfahrens zu erleichtern. Die Registerbearbeitung ist der Kernprozeß des Bodenordnungsverfahrens.

Die Register werden bereits seit mehreren Jahrzehnten mittels automatischer Datenverarbeitung zentral für alle Kulturämter erstellt. In den Kulturämtern müssen die Register z. Zt. manuell weiterverarbeitet werden.

Nachteile der bisherigen Lösung

Die bestehende Registerdatenverarbeitung stellt eine Automationskette von Beginn des Verfahrens bis zur Berichtigung der öffentlichen Bücher dar. Stellt diese vorhandene Automationslösung an sich noch einen großen Vorteil dar, so beinhaltet sie dennoch einige erhebliche Nachteile:

Doppelarbeiten bei der Erfassung

Alle Daten müssen dezentral in Belegen handschriftlich eingetragen, zentral aus Belegen erfaßt und dann zur Datenverarbeitung übernommen werden. Die zentrale Erfassung wird doppelt durchgeführt.

Technikbedingte Unterbrechungen des Arbeitsablaufes

Für die Bearbeitung der Register müssen genau definierte Unterlagen an die Luftbild- und Rechenstelle der Landeskulturverwaltung abgegeben werden. Nach Arbeitserledigung erhält das Kulturamt die gewünschten Arbeitsergebnisse zur weiteren Bearbeitung zurück.

Diese Prozeßunterbrechungen können auf dem Kulturamt zwar für andere Arbeiten genutzt werden, beeinflussen aber den Rhythmus des einzelnen Bodenordnungsverfahrens und den Zeitablauf negativ.

Redundante Datenbestände

Die Datenbestände werden in den unterschiedlichen Büros eines Kulturamtes parallel bearbeitet. Sie sind aus diesem Grund teilweise redundant. Aufgrund anderweitiger Arbeiten mit hohen Prioritäten können die Daten nicht permanent fortgeführt werden. Es kommt daher regelmäßig vor, daß zusammengehörende Datenbestände einen unterschiedlichen Aktualitätsstand aufweisen. Oft werden diese Fortführungsarbeiten übersehen oder nicht vollständig ausgeführt, was zu erheblichen Nachteilen bei der weiteren Bearbeitung führt.

Manuelle Sachdatenbearbeitung

Da am Arbeitsplatz eine vorgangsorientierte Datenverarbeitungsunterstützung noch fast vollständig fehlt, sind die Arbeiten im Sachdatenbereich manuell auszuführen. Bei der Bearbeitung von Nachträgen zum Flurbereinigungsplan oder zum Zusammenlegungsplan müssen teilweise bis zu 20 unterschiedliche Register und Listen für eine einzige Vorgangsbearbeitung fortgeführt werden.

Eingeschränkte Entwicklungsfähigkeit

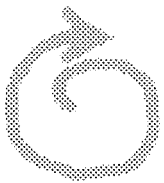
Modifizierungen in der Verfahrensabwicklung sind aufgrund der taktweise Bearbeitungsfolgen sehr eingeschränkt und mit sehr hohem Aufwand verbunden.

Prozeßredesign



Unter Berücksichtigung der Weiterentwicklungen im Datenverarbeitungssektor wurde die nachfolgende Lösung erarbeitet:

- Dezentralisierung der Registerdatenverarbeitung auf sog. Arbeitsplatzrechnern bei den Kulturämtern (CLIENT-SERVER-Systeme mit relationaler Datenbank) für jeden Sachbearbeiter.
- Automatischer Datenfluß von und zum Automatisierten Liegenschaftsbuch unmittelbar zwischen Kulturamt und Katasteramt.
- Vereinfachung des Ablaufprozesses der Registerdatenverarbeitung durch Wegfall, Zusammenfassung und Neugestaltung von Arbeitsschritten.
- Dialogorientierte, benutzerfreundliche Bearbeitung und frei wählbare Abfragemöglichkeiten am Bildschirm.
- Fortlaufende Aktualisierung, Speicherung und Sicherung der Daten über die Sachbearbeitung am Bildschirm.
- Ersetzen von 42 bisherigen Einzelregistern durch lediglich zwei neue Registernachweise.
- PC-Unterstützung im Planwunschtermin.
- Automatisierte Bearbeitung der Nachträge zum Flurbereinigungsplan und Zusammenlegungsplan.
- Ganzheitliche Datenorganisation, Plattformunabhängigkeit und Offenheit der Systeme.
- Mehrbenutzerfähigkeit für die Arbeitsgruppe.
- Dialogorientierung und Benutzerfreundlichkeit für die Sachbearbeiter.
- Erhebliche Reduzierung der Papierausgabe.
- Flexible Auswertemöglichkeiten für unterschiedliche Verfahrensabläufe.
- Gewährleistung des Datenschutzes.

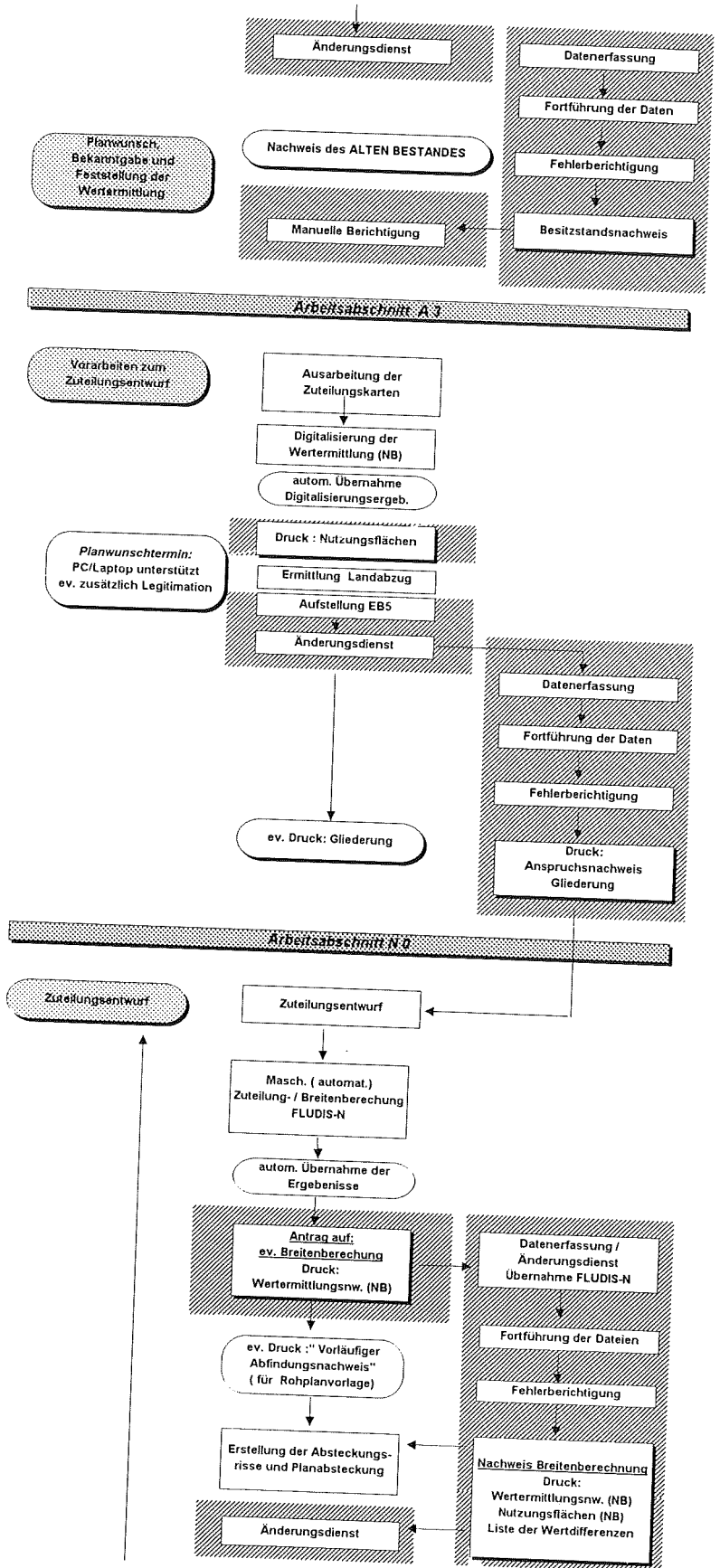


**Durchgängige
Bearbeitung aller
Register der
Ländlichen
Bodenordnung im
Team**

Durch die völlige Neustrukturierung der Registerdatenverarbeitung wird jedes Arbeitsteam im Kulturamt in die Lage versetzt, alle für den Bodenordnungsprozeß wichtigen Registerarbeiten vom Beginn der Bodenordnung bis zu ihrem Abschluß selbst auszuführen.

Sämtliche Bearbeitungen, einschließlich aller Änderungsdienste, können am Sachbearbeiter-Arbeitsplatz im Dialog benutzerfreundlich durchgeführt werden. Die Motivation der Mitarbeiter wird dadurch gesteigert. Der Prozeß wird durch das Redesign einfacher und transparenter. Dies wird durch das Vorhandensein von nur noch zwei umfassenden Registernachweisen (vorher waren es 42 Einzelregister) deutlich.

Abb. 5:
Teilausschnitt aus der
Registerbearbeitung
eines Ländlichen
Bodenordnungs-
verfahrens



Die Registerbearbeitung war völlig neu zu gestalten, damit alle gerastert dargestellten ablaufhemmenden Schritte entfallen konnten



Der geschlossene Bearbeitungsprozeß, der weniger fehleranfällig und auch nicht mehr von Wartezeiten unterbrochen ist, wurde durch Business Reengineering erreicht. Insgesamt wird durch die im Rahmen des Restrukturierungsprozesses erarbeiteten Vorschläge eine Zeiteinsparung bei Wartezeiten von rd. neun Monaten erwartet. Die Einsparungen im Arbeitsaufwand (Wegfallen manueller Arbeiten, PC-Unterstützung im Planwunschtermin, u. a.) lassen sich erst nach Fertigstellung der Programmierarbeiten, Schulung der Mitarbeiter und abschließenden Praxistests endgültig beurteilen.

Mit einem Blick auf einen kleineren Teilausschnitt der neukonzipierten Registerprozeßkette (vgl. Abb. 5), werden die Veränderungen deutlich.

Vermessung und Abmarkung den Entwicklungen anpassen



Der verfahrenstechnische Prozeß im Bereich Vermessung und Abmarkung wird modernen technischen Möglichkeiten sowie Strukturentwicklungen angepaßt

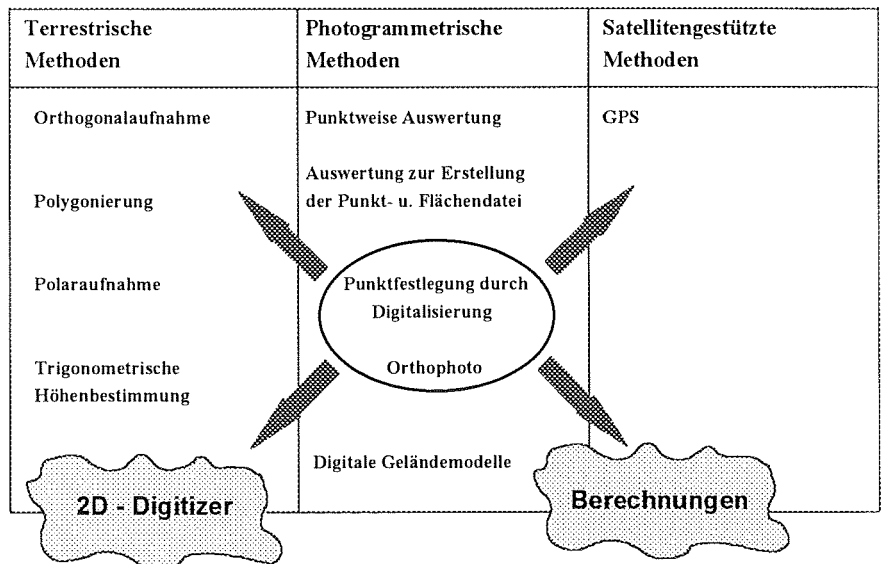
Bei der Durchführung von Bodenordnungsverfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz spielt die Wahl der geeigneten Vermessungsmethoden eine entscheidende Rolle. Arbeitsaufwand und Ausführungskosten der Verfahren werden erheblich von ihnen beeinflusst.

In den vergangenen Jahrzehnten war die geschlossene Neuvermessung zur Erstellung eines einwandfreien Katasternachweises anlässlich der Erstbereinigung bei der Ländlichen Bodenordnung der Regelfall. Die Zweitbereinigung mit geringem Vermessungsaufwand rückt jedoch immer mehr in den Vordergrund. Dem ist bei den weiteren Überlegungen Rechnung zu tragen.

Neue Standardmeßmethode einführen

Es war daher eine neue Standardmethode zu entwickeln und in den Ablaufprozeß der Ländlichen Bodenordnung zu integrieren, welche unter Beibehaltung der Vorteile der Luftbildvermessung und aktueller technischer Entwicklungen den Vermessungsprozeß insgesamt optimiert und mit einem Minimum an Vermessungsarbeit auskommt.

Abb. 6: Die Punktfestlegung durch Digitalisierung optimiert die bisherigen Methoden und kommt mit einem Minimum an Außen-dienstarbeit aus



Auf Einzelheiten der Methode wird wegen ihrer Komplexität und spezifischen technischen Lösungen an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

Insgesamt wird nach einer Einführungsphase eine Zeitersparung bis zu 30 % im Vergleich zur herkömmlichen Vermessung erwartet.

Von besonderer Bedeutung für die Abläufe der Ländlichen Bodenordnung ist auch die Abmarkung der neuen Flurstücke, d.h. die örtliche Kennzeichnung der Flurstücksgrenzen durch Errichten von festen und dauerhaften Grenzzeichen.

Für die Bodenordnungsabläufe ist bedeutsam, daß dem Vorteil einer eindeutigen Identifikation des Grenzverlaufs in der Örtlichkeit der hohe Arbeits- (Zeit) und Kostenaufwand bei der Erstellung und insbesondere der Unterhaltung von Abmarkungen gegenübersteht.

Mit landwirtschaftlichen Maschinen werden heute immer größere "Bewirtschaftungseinheiten" bearbeitet, die oft 80% Pachtflächen umfassen.

Die Bearbeitung solcher Bewirtschaftungseinheiten führt dazu, daß die vorhandenen Vermarkungen der Einzelgrundstücke vor allem im Acker der Bewirtschaftung behindern, sehr oft nur kurze Zeit bestehen bleiben und meist beschädigt oder zerstört werden.

Ausnahmen vom Abmarkungszwang für neue Grenzen

Abb. 7:
Auf die Vermarkung von Grenzen bewirtschafteter ländlicher Grundstücke soll in Zukunft möglichst verzichtet werden



Im Zuge der Restrukturierungsprozesse der Ländlichen Bodenordnung sollen daher im Einvernehmen mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung die Ausnahmen vom Abmarkungszwang für ländliche Grundstücke (außerhalb von Dorflagen) deutlich erweitert und dem tatsächlichen Bedürfnis der Eigentümer angepaßt werden.

Der Verzicht auf diese Abmarkungen bringt neben einer Einsparung in den Ausführungskosten der Ländlichen Bodenordnung von ca. 40 DM/Grenzstein auch eine erhebliche Zeitersparnis im Ablauf des Verfahrens. Der Außendienstaufwand für die Vermessung läßt sich hier ca. um die Hälfte reduzieren.

Graphische Arbeitsplätze einsetzen



Nachteile durch die manuelle Herstellung der Karten

Effizienz- und Zeitgewinne durch graphische Arbeitsplätze

Die Karten der Ländlichen Bodenordnung sollen auf digitaler Grundlage von den Kulturämtern nach dem Folienprinzip hergestellt werden

Da die Aufgabenerledigung der Landeskulturverwaltung einen sehr starken Flächen- und Bodenbezug beinhaltet, werden in den Verfahren der Ländlichen Bodenordnung in hohem Maße und in vielen Fachbereichen vorhandene Karten zum Zwecke der Datenermittlung und Planung verwendet. Ebenfalls werden die Ergebnisse der Neuordnung, die entweder durch Neuvermessung, Zusammenlegung oder Tausch entstanden sind, in neuen Karten dargestellt.

Das Produkt "Karte" spielt daher in der Ländlichen Bodenordnung eine ganz entscheidende Rolle.

Nur wenige Karten können automatisiert bearbeitet werden. Selbst bei den automatisiert bearbeiteten Karten sind noch manuelle Nacharbeiten durch das Kulturamt erforderlich. Graphische Schnittstellen zu anderen Fachverwaltungen existieren z. Zt. noch nicht.

Mit der Einführung dezentraler graphischer Arbeitsplätze bei den Kulturämtern läßt sich die Effizienz der Verwaltung steigern. Vor allem schnellwirkende Bodenordnungsmaßnahmen können mit der Einführung von graphischen Arbeitsplätzen wesentlich in den Zeitabläufen beschleunigt werden, denn es werden vielfältige, mehrfache Datenerfassungs- und Prüftätigkeiten eingespart sowie alle Redundanzen in der Datenhaltung und Datenfortführung beseitigt. Außerdem entfallen Transport- und Wartezeiten der bisherigen, zentral organisierten Datenverarbeitung.

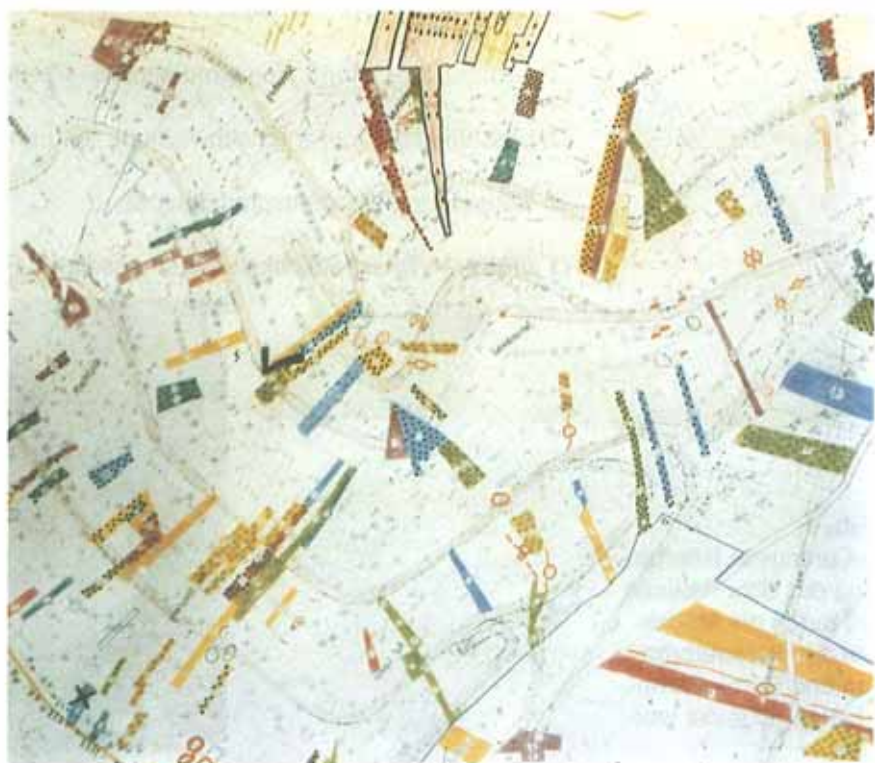


Abb. 8: Manuell gezeichnete Besitzstandskarten sollen der Vergangenheit angehören und durch moderne graphische Arbeitsplätze abgelöst werden

Büroautomation und Bürokommunikation neu gestalten



Schwachstellen

Büroautomation und Bürokommunikation werden neu gestaltet

Unter "Bürokommunikation" werden im folgenden Datenverarbeitungslösungen für verschiedene Bearbeitungen von Bürovorgängen, wie z.B. Textverarbeitungen oder Ablagevorgänge, sowie die Herstellung automatisierter informationstechnischer Beziehungen innerhalb und außerhalb der Organisationseinheit "Kulturamt" behandelt.

Die vorhandenen Arbeitsplätze weisen folgende Schwachstellen auf:

Schriftstücke werden derzeit zu einem sehr hohen Prozentsatz handschriftlich erstellt. Die Abgabe der Schriftstücke an den Schreibdienst, nach Rücklauf an den Bearbeiter notwendigerweise vorzunehmenden handschriftlichen Korrekturen am erstellten Text und die erneute Bearbeitung durch den Schreibdienst sind zeitaufwendig und unwirtschaftlich.

Der Austausch von Planungsunterlagen zur internen Abstimmung und Parallelbearbeitung im Kulturamt ist derzeit nicht möglich. Dadurch gestaltet sich die gesamte interne Abstimmung sehr schwerfällig und ineffektiv.

Ein schneller Zugriff auf die im Kulturamt vorliegenden Datenbestände ist durch fehlenden Direktzugriff erschwert. Suchvorgänge in Akten sind sehr zeitaufwendig und unproduktiv. Außerdem beeinträchtigen sie die Motivation der Mitarbeiter negativ.

Es ist daher zwingend notwendig, die Kulturämter bedarfsgerecht mit moderner Hard- und Software der Informations- und Kommunikationstechnik auszustatten, deren Vorteile sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- Vereinfachung der Arbeitsabläufe,
- verbesserter Informationsgrad aller Mitarbeiter des Kulturamtes,
- beschleunigte Verfahrensabwicklung der Ländlichen Bodenordnung,
- Steigerung der Arbeitsproduktivität,
- größere Wirtschaftlichkeit der eingesetzten Ressourcen.



Abb. 9:
Die manuelle Bearbeitung der Schriftstücke soll durch die Methoden der Büroautomation und Bürokommunikation abgelöst werden

Schnittstellen mit Fachdateien zukunftsgerichtet gestalten

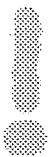


Ablaufhemmnisse bei vielen Schnitt- stellen

Grundbuch

Einwohnermelde- datei

Liegenschafts- kataster



Die Schnittstellen mit Fachdateien werden weiterentwickelt

In der Ländlichen Bodenordnung bestehen vielfältige Verknüpfungen zu anderen Fachdateien, insbesondere zu den wichtigen Bereichen:

- Grundbuch
- Liegenschaftskataster
- Einwohnermelde-datei
- Biotopkartierung
- Landwirtschaftliche und weinbauliche Datenbank

Daten dieser Fachdateien werden zu Beginn eines Bodenordnungsverfahrens übernommen, in der Bodenordnung als Grundlage der Neuplanung verwendet, fortgeführt und ergänzt und vor Abschluß der Ländlichen Bodenordnung in wesentlich veränderter Form an die entsprechenden Stellen zurückübergeben.

Im Rahmen des Restrukturierungsprozesses wurden die Beziehungen zu den Fachdateien eingehend untersucht und große Ablaufhemmnisse für die Ländliche Bodenordnung erkannt. Für jede einzelne Schnittstelle wurden durchgreifende Verbesserungen erarbeitet und mit den betroffenen Ressorts und Stellen abgestimmt.

Insgesamt wurden 19 Vorschläge erarbeitet, die teilweise kurzfristig umgesetzt werden können.

Von besonderer Bedeutung ist die Automation des Grundbuchs. Hierfür sind allerdings umfangreiche konzeptionelle Überlegungen, Programmierarbeiten und Datenerfassungen zu leisten.

Wichtig ist auch ein On-Line-Anschluß an die Einwohnermeldekartei zur Vereinfachung der Legitimation in der Ländlichen Bodenordnung.

Die mit der Vermessungs- und Katasterverwaltung bereits seit Jahrzehnten eingeleitete, schrittweise verbesserte Datenaustauschlösung wird auf eine zukunftsgerichtete Grundlage gestellt.

Die Restrukturierungsvorhaben werden, sobald sie insgesamt verwirklicht sind, erhebliche Auswirkungen auf die Zeitabläufe der Ländlichen Bodenordnung haben. Auch der Arbeitskräfteeinsatz, vor allem in der Zusammenarbeit mit Grundbuch, Liegenschaftskataster und Einwohnermelde-datei kann wesentlich rationeller gestaltet werden. **Einige "Flaschenhälse der Produktion" können in Zukunft - langfristig gesehen - beseitigt werden.**

In der Schlußphase der Bodenordnung werden entscheidende Zeitbeschleunigungen eintreten, sobald das Grundbuch in eine automatisierte Form gebracht worden ist. Der Vollzug der Grundbuchberichtigung dauert zur Zeit noch in der Regel mehrere Jahre. Der Abschluß der Ländlichen Bodenordnung wird wesentlich früher vorgenommen werden können.

Möglichkeiten der Entstaatlichung nutzen



Die Aufgaben von Teilnehmergeinschaft und Kulturamt werden getrennt

Die Ländliche Bodenordnung wird von zwei Partnern, dem Kulturamt und der Teilnehmergeinschaft, maßgeblich bestimmt und geprägt. Als behördlich geleitetes Verfahren wird die Ländliche Bodenordnung durch das Kulturamt unter Mitwirkung der Gesamtheit der beteiligten Grundstücksgentümer und der Träger öffentlicher Belange, sowie der landwirtschaftlichen Berufsvertretung durchgeführt.

Dabei nimmt die Teilnehmergeinschaft die gemeinschaftlichen Angelegenheiten aller Teilnehmer wahr. Zu den gemeinschaftlichen Angelegenheiten gehören insbesondere die Herstellung und die Unterhaltung der gemeinschaftlichen Anlagen.

Desweiteren hat die Teilnehmergeinschaft die im Verfahren festgesetzten Zahlungen zu leisten und zu fordern und weitere, nicht dem Kulturamt obliegende Aufgaben zu erfüllen. Hierzu zählen auch die zur Durchführung der Ländlichen Bodenordnung erforderlichen Vorarbeiten.

Traditionell führen die Kulturämter in Rheinland-Pfalz immer noch eine Vielzahl von Aufgaben der Teilnehmergeinschaft aus, da die Teilnehmergeinschaften mangels geeigneter Organisationselemente und Fachpersonal nicht in der Lage sind, ihre ureigenen Aufgaben selbständig zu erfüllen.

Schwachstellen der bisherigen Lösungen

Zur Zeit werden zum Beispiel landesweit über 400 Flurbereinigungskassen im Verbund von Kulturämtern und Teilnehmergeinschaften unter Mitwirkung der örtlichen Kassenverwalter geführt. Der Lauf einer Rechnung könnte verkürzt, die Anzahl der Mitzeichnungen und Unterschriften reduziert werden. Bei Einführung einer Kassenführung bei den Teilnehmergeinschaften könnte die Führung der Kassengegenbücher bei den Kulturämtern vollständig entfallen.

Durch eindeutige Schnittstellendefinitionen zwischen Kulturamt und Teilnehmergeinschaften wären Rationalisierungseffekte vor allem in den Bereichen Ausführungsplanung und Bauaufsicht zu erzielen.

Verband der Teilnehmergeinschaften gründen



Im Rahmen des gesamten Reformkonzeptes und einer Forderung des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz folgend, soll daher ein Verband der Teilnehmergeinschaften nach § 26 a Flurbereinigungsgesetz mit folgender Zielsetzung und Aufgabenstellung begründet werden:

- Der Verband soll die bisher von den Kulturämtern für die Teilnehmergeinschaften wahrgenommenen Aufgaben des Kassen- und Rechnungswesens übernehmen. Dadurch kann das bisher ausschließlich manuell bearbeitete und auf 400 örtliche Flurbereinigungskassen verteilte Kassenwesen zentral zusammengefaßt und mit Hilfe der Datenverarbeitung rationeller gestaltet werden,
- die Aufgaben für den Bereich der Bautechnik sollen vom Verband mit dezentraler Organisation durchgeführt werden,

- die acht in Rheinland-Pfalz bestehenden Wasser- und Bodenverbände zur Förderung der Landeskultur sollen - dem Vorschlag des Rechnungshofes folgend - in den Verband der Teilnehmergeinschaften überführt werden.

Interessenkollisionen beseitigen

Mit der Übertragung der vorgenannten Aufgaben tritt für die Kulturämter eine Arbeitsentlastung ein. Gleichzeitig wird damit die bisherige Interessenkollision zwischen den hoheitlichen Aufgaben des Kulturamtes einerseits und den Aufgaben der Teilnehmergeinschaften andererseits beseitigt.

Als Ergebnis der Gründung des Verbandes der Teilnehmergeinschaften wird

- die Eigenverantwortung der Teilnehmergeinschaften erheblich gestärkt,
- eine vollkommene Neuordnung des Aufgabenverbands Teilnehmergeinschaft-Kulturamt erreicht,
- eine Neuordnung des Kassenwesens der Ländlichen Bodenordnung herbeigeführt,
- die Vergabe, Bauleitung, örtliche Bauüberwachung, Bauabrechnung und der Nachweis der Verwendung in den Bereichen Ausbau und Landespflege an den hierfür gesetzlich Zuständigen übergeben (vgl. Abbildung 10) und

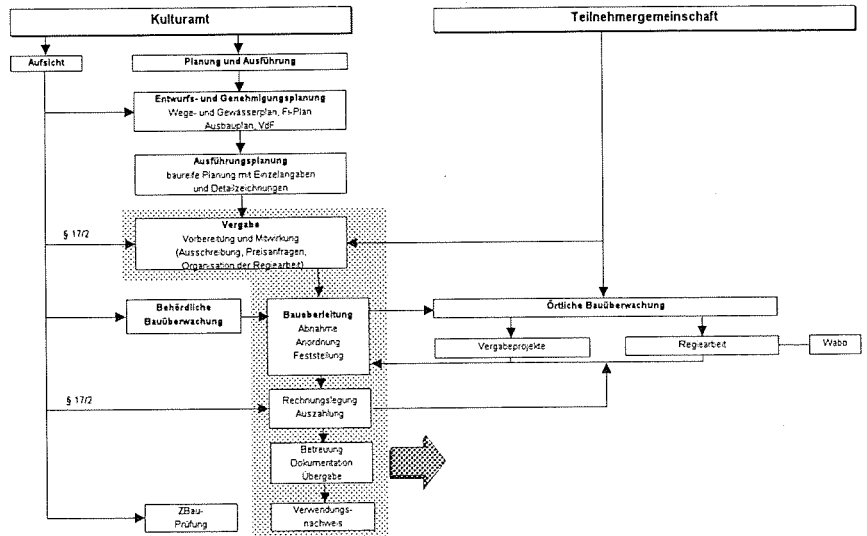


Abb. 10: Die Ausführung der Baumaßnahmen (gerastert) in der Ländlichen Bodenordnung soll vom Verband der Teilnehmergeinschaften wahrgenommen werden

- die Zusammenführung von Regiarbeit der Teilnehmergeinschaften mit den Aufgaben des Verbandes der Teilnehmergeinschaften herbeigeführt.

Das Verfahren zur Gründung des Verbandes soll 1996 eingeleitet und 1997 abgeschlossen werden.

Organisationsreform für die Kulturämter einleiten



Schwachstellen der bestehenden Geschäftsordnung

Die Organisation der Kulturämter wird gestrafft

Die Organisationsstruktur der Kulturämter des Landes Rheinland-Pfalz aus traditionellen Aufgabenwahrnehmungen erwachsen. Sie weist als wichtiges Element ein Matrixsystem aus fachbezogenen Leitfunktionen und umsetzungsorientierten Büro- und Gruppenfunktionen auf.

Bei der Neufassung der allgemeinen Dienst- und Geschäftsordnung für Kulturämter im Jahre 1992 wurde bereits versucht, neue Funktionen zu integrieren und alte Funktionen zu optimieren. Gleichzeitig wurde begonnen, Aufgaben innerhalb der Funktionen des Kulturamtes zu delegieren.

Die Organisationsstruktur der 1992 geschaffenen, geltenden Geschäftsordnung ist in Abbildung 11 dargestellt.

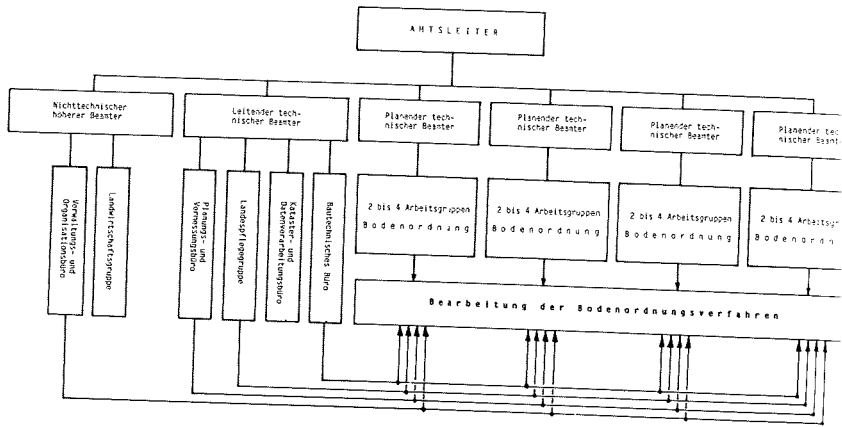


Abb. 11:
Matrixsystem der gültigen Geschäftsordnung

Vergleicht man diese Geschäftsordnung mit Organisationsregelungen, wie sie in den vergangenen Jahren in der Wirtschaft gefunden wurden, so werden die Mängel offensichtlich:

Die vorhandene Organisationsform beinhaltet eine ausgeprägte Arbeitsteilung mit schwacher Position der Produktionseinheiten, sehr schwierigen, unklaren Prozeßverantwortlichkeiten und mehreren durchgreifenden Wechseln in der Gesamtverantwortung im Laufe eines Bodenordnungsverfahrens (vgl. hierzu Abbildung 12). Dies begünstigt störungsanfällige Prozeßabläufe mit geringer Transparenz.

Arbeitsteilige Organisation

Die erheblichen Nachteile der vorliegenden, arbeitsteiligen Organisation sind:

- zu viele vertikale und horizontale Hierarchieebenen,
- zu viele Schnittstellen,
- zu hoher Koordinierungsbedarf.

Nr.	Verfahrensabschnitte	HD				PV			KD			Bau			LJFL			VERW			LW	
		A	N	L	P	B	S	B	S	B	S	S	G	S	S	S	G	S	S	S	S	S
		L	T	T	T	V	G	V	G	V	G	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19		
169	Planprüfung, Antrag auf Genehmigung			K	L	P	M															
170	Fahrgesternis nach § 59 FlabG				L																	
171	Ladungen und Ausmitte, Zustellung, Bekwestmachung	K	L		L			E										O	E	M		
172	Offenlegung				L			E	M													
173	Fermin nach § 59 FlabG				L			M	M													
174	Platzprüfungsabteilung				L			M														
175	Nachweise der Widersprüche				L			E														
176	Widerspruchsbearbeitung				L			E	M				M									
177	Vorfälle verbundene Widersprüche an Spruchstelle (Selbstgespräche)			E	M			M	M													
178	Nachträge eines Planberichtigungsplan			L				E	M													
179	Nachtrag			L				E	M													
180	Aufstellung Nachtrag			L		M		E	M													
181	Zustellung, Bekwestmachung	K			M			E	M									O	E	M		
182	Nachtrag, Widerspruchsabteilung			L		M		E	M													
183	Nachtrag Vergabe Maaßstab			L		L		E	M													
184	Aufstellung Nachtrag			L		M		E	M													
185	Zustellung, Bekwestmachung	K	L					E										O	E	M		
186	Auftrag, Widerspruchsabteilung			L		M		E	M													
187	Genehmigung			L				E														
188	Erstellung der Unterlagen			L		M		E	M											E	M	
189	Abgabe der Unterlagen	K	L					E	M												E	M
190	vorzeitige Ausfertigungsmeldung			L																		
191	Bekwestmachung	K	L		M			M										O	E			
192	Zahlungen nach Flab-Plan abwickeln			L		M		M										O	L	E		
193	Fachberatung			L																		
194	Ausgleichsbüro			L		L		M												O	L	E
195	Sachverwalteramt			L		L								O	E	M	E	M				
196	unfallchirurgisch			L		K	M															
197	verwaltungsrechtlich			L		M																
198	Vorfälle an Bez. Reg.	K	L																	O	E	
199	Erneuerungsabteilung			L																		
200	vor. Grundbuchberichtigungen			L		M														O	E	M
201	Nachtrag N 2			L		K	M		O	M										O	E	M
202	Erstellung der Unterlagen			L		M														O	L	E
203	Prüfung, Abgabe an Grundbuchamt, Finanzamt	K	L		M															O	E	M
204	Vors. Katasterabteilung			L																O	E	M
205	Abgabe an F. st. ar.	K	L		L				P	E										O	E	M
206	Berichtigungsunterlagen sonstige Bücher			L																O	E	M
207	Wasserbuch, Abgabe			L		M		E	M											O	E	M
208	Denkmalsbuch, Abgabe			L		M		E	M											O	E	M
209	Kulturdenkmale, Abgabe			L		M		E	M											O	E	M
210	Denkmalsverzeichnis, Abgabe			L		L		E	M											O	E	M
211	Denkmalsverzeichnis, Abgabe			L		M		E	M											O	E	M
212	EG - Wenzkarte, Lagen und Bereiche			L		L		E	M											O	E	M
213	andere Berichtigungsunterlagen, Abgabe			L		M		E	M											O	E	M
214	Katasterabteilung			L																		
215	Nachtrag Risse			K	L			M	L	E												
216	Anpassung Risse			K	L				L	E												
217	Prüfung Risse			K	L				L	E												
218	Nachtrag Karten			K	L				L	E												
219	Anpassung Karten			K	L				L	E												
220	Schulprüfung			K					L	E												
221	Berichtigungsunterlagen	K		K					L	E												
222	Schulprüfung			L																		
223	Nachtrag auf Genehmigung			L		M														O	E	M
224	Bekwestmachung	K	L		M															O	E	M
225	Zustellung an Verwaltungen			L		M														O	E	M
226	Abgabe der rechtlichen Unterlagen an Behörden			L	K	L			O	E	O	E								O	E	M
227	Akteneingabe			L																O	E	M

Abb. 12:
Zuviele vertikale und horizontale Hierarchieebenen und Schnittstellen nach der gültigen Geschäftsordnung führen zu einem Wirwar von Koordinierungs- (K) und Leit- (L) und Organisations- (O) = funktionen

Legende:
B = Bezeichnung, K = Koordination, L = Leitung, M = Mithilfe, O = Organisation, P = Prüfung

Dies führt im Verfahrensablauf der Ländlichen Bodenordnung zur

- Schwächung des Verantwortungsbewußtseins,
- Unflexibilität,
- Problemen bei der Synchronisation der Fertigungsschritte im Arbeitsprozeß der Ländlichen Bodenordnung,
- Effektivitäts- und Zeitverlusten.

Eine Anpassung an die veränderten IK-Techniken hat ebenfalls - bis auf die im Rahmen der Neufassung der Geschäftsordnung 1992 eingeführte Zuständigkeit des Kataster- und Datenverarbeitungsbüros für zentrale Aufgaben der Datenverarbeitung und die außerhalb der Geschäftsordnung installierten Systembetreuer - noch nicht stattgefunden.

Die Erneuerung der Organisation muß unter Einbeziehung der Informationstechnik vor allem durch das Redesign der Prozeßabläufe bestimmt werden.

Der Versuch, Flexibilität allein über Informationstechnik in die Kultur zu übertragen, würde zu einem fortgesetzten "Verkrusten" der in der Geschäftsordnung eingerichteten arbeitsteiligen Organisation führen.

Konsequenterweise wird nun die sehr stark arbeitsteilige Organisationsstruktur mit sechs funktional orientierten Büros und Fachgruppen und deren Hierarchiestufen aufgegeben. An ihre Stelle soll nach den Reorganisationsmodellen der Wirtschaft mit dem Ziel der Steigerung von Effizienz und Effektivität eine konsequent prozeßorientierte Organisationsstruktur treten. Diese tiefgreifende Organisationsreform wird gekennzeichnet durch:

- Wegfall sämtlicher funktional und fachlich bestimmter Büros und Gruppen,
- Verringerung der bislang sieben auf drei Hierarchieebenen,
- Bildung von Produktionsgruppen, denen die Durchführung und die Verantwortung für alle verfahrensbezogenen Arbeiten von der Vorplanung bis zur Schlußfeststellung eines Bodenordnungsverfahrens übertragen werden,
- Integration der Mitarbeiter/innen aller Fachrichtungen in die Produktionsgruppen,
- Ablösung der bisher üblichen Verrichtungsvorgaben durch den Abschluß von Verträgen zwischen dem Amtsleiter und den Produktionsgruppen sowie innerhalb der Produktionsgruppen,
- Konzentration der Dienstleistungsaufgaben mit Querschnittscharakter auf eine Zentralgruppe "Organisation, Personal und Haushalt" und eine Gruppe "Produkt- und Landentwicklung".

Die neue prozeßorientierte Organisationsstruktur ist als Organigramm in Abbildung 13 dargestellt.

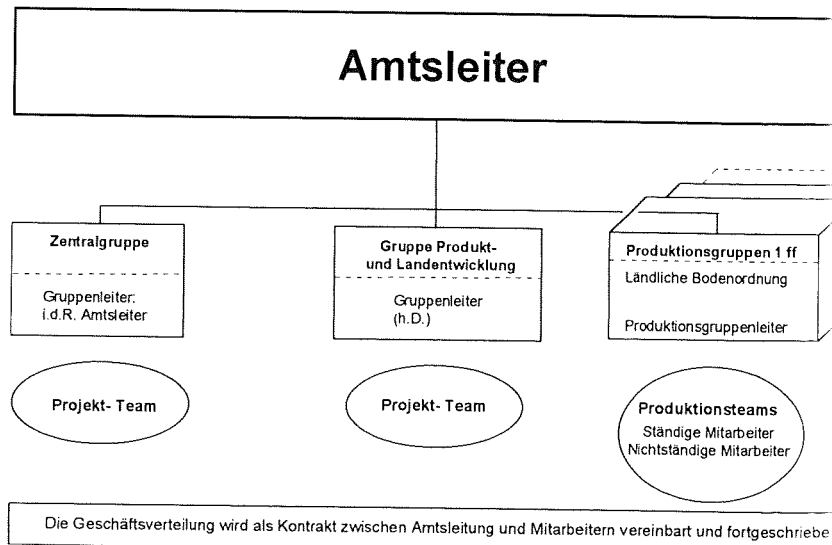


Abb.13:
Die Struktur der prozeßorientierten neuen Geschäftsordnung




Wie wird die Reform umgesetzt?

Der Ministerrat hat mit Beschluß vom 5.12.95 den Auftrag erteilt, die Reform umzusetzen und in den Jahren 1997 und 1998 über die bis dahin vorliegenden Ergebnisse und die noch weiter umzusetzenden Reformschritte zu berichten.

Die Umsetzung der Reform ist ein vielschichtiges Projekt, das nachfolgend stichwortartig skizziert wird:

Delegation als erster Schritt der Umsetzung



Delegation als erster Schritt der Umsetzung

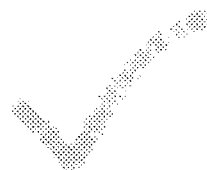
Bei verschiedensten Reformprojekten der Wirtschaft hat sich die Erkenntnis eingestellt, daß es darauf ankommt, die Mitarbeiter schon im Vorfeld der eigentlichen Reform anhand eines konkreten Projektes zu **überzeugen, daß mit der Reform ernst gemacht werden soll**.

Das Ministerium hat dazu im Einvernehmen mit den Kulturämtern und Bezirksregierungen bereits im Jahre 1994 den Bereich "Delegation von Aufgaben" und "Wegfall von Zustimmungsvorbehalten" ausgewählt. In gemeinsamen Abstimmungsgesprächen ist es in wenigen Monaten gelungen, ein einvernehmliches **Delegationspaket** zu schnüren, das schon Ende 1994 in den meisten Teilen rechtlich umgesetzt werden konnte.

Mit diesem Schritt wurden 32 Aufgabenbereiche im Rahmen des dreistufigen Behördenaufbaues auf die nachgeordnete Behörde übertragen oder als bestehende Zustimmungsvorbehalte aufgehoben. Die **Laufzeiten der Bodenordnungsverfahren** können allein durch diese Maßnahmen um rd. 100 Arbeitstage, also ein halbes Arbeitsjahr **verkürzt** werden.

Wichtig ist, daß durch diese Vorgehensweise eine **Aufwertung der "Vorortinstanz"** erreicht wurde, die gerade angesichts der vielfältigen Zustimmungsvorbehalte im Ablaufprozeß eines Bodenordnungsverfahrens für notwendig und längst überfällig angesehen worden war.

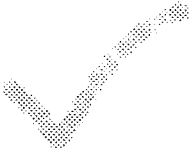
Erste Umsetzungen der Leitlinien "Ländliche Bodenordnung"



Erste Umsetzungen der Leitlinien "Ländliche Bodenordnung"

Bei der Bearbeitung des Projektes "Analyse und Optimierung der Verfahrensabläufe der Ländlichen Bodenordnung" ist überdeutlich geworden, daß die **Wahl der Verfahrensart** nach dem Flurbereinigungsgesetz unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung eine **Schlüsselrolle** einnimmt. Gemeinsam mit den Bezirksregierungen und Kulturämtern hat das Ministerium daher bereits bei dem Programm "Ländliche Bodenordnung 1995 bis 1999" Vorkehrungen getroffen, daß die **arbeits- und zeitaufwendigen Verfahren** nach § 1 Flurbereinigungsgesetz (klassische Flurbereinigung) **nur noch in Ausnahmefällen** angeordnet werden. Im Rahmen der Kontrakte zwischen den Kulturämtern und Bezirksregierungen wird die Vorgehensweise bei der Wahl der Verfahrensart jährlich neu vereinbart.

Die Möglichkeiten, die der Bundesgesetzgeber durch die Novellierung § 86 FlurbG etwa zeitgleich mit dem Reformprojekt eröffnete, wurden sofort für die Umstellung neuer Verfahren auf § 86 FlurbG genutzt.

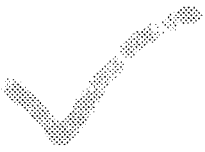


Einführung der neuen prozeßorientierten Geschäftsordnung

Einführung der neuen prozeßorientierten Geschäftsordnung

Erfahrungen in der Wirtschaft haben gelehrt, daß tiefgreifende Veränderungen in Organisationsstrukturen eingeübt werden müssen. Hierfür wurden gemeinsam mit den Personalvertretungen auf Vorschlag der Bezirksregierungen und der Kulturämter vier der insgesamt neun Kulturämter ausgewählt. Für die Umsetzung der Organisationsreform ist eine **Probephase** von zwei Jahren vorgesehen, die durch **„runde Tische“** begleitet werden soll.

Erst die gemeinsamen Erfahrungen von unten und oben während dieser Probephase sollen zu der endgültigen Formulierung einer neuen Geschäftsordnung führen. Es versteht sich von selbst, daß schon aus diesem Grund die vorläufige Geschäftsordnung für die vier ausgewählten **„Probekulturämter“** nur als Rahmen formuliert wurde und im Einzelfall über Kontrakte mit dem Amt zu vereinbaren war. Dabei wurden flexible Anpassungen an die Arbeits- und Personalstruktur zugelassen.



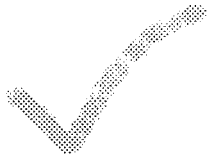
Bildung von Teams

Bildung von Teams

Ein zentrales Ziel der Umstrukturierung ist es, **Teamarbeit als neuen Arbeitsstil** in die Kulturämter einzuführen. Dabei wurde davon ausgegangen, daß der Schatz an kollektiven Fähigkeiten und Kräften, der in jeder Gruppe unterschiedlicher Fachleute schlummert, nur mit Teamarbeit gehoben werden kann. Die Reform setzt vor allem darauf, daß die Mitarbeiter schrittweise zu funktionsfähigen **„Bodenordnungsteams“** entwickeln, die die Leitlinien Ländliche Bodenordnung als gemeinsames Ziel verstehen und in ihren Projekten umsetzen.

Es ist geplant, diese Teams eingehend zu schulen. Sie erhalten Bücher über **gruppendynamische Prozesse** und werden in einem hierfür eingerichteten **Trainingszentrum** auf Teamwork vorbereitet.

Es ist allen bewußt, daß dieser neue Führungsstil von allen Produktionsgruppenleitern und Teammitgliedern **mehr persönlichen Einsatz** erfordert, aber auch schon bei der bisherigen Arbeit wurden viele Elemente von Teamwork erlernt. Es wird angestrebt, daß in einigen Jahren, wie in Japan, die Teams ganz selbstverständlich in regelmäßigen Abständen ihre Arbeit analysieren und **ständig verbesserte Vorgehensweisen für ihre Bodenordnungsprojekte** entwickeln.



Einführung von Kontraktmanagement

Einführung von Kontraktmanagement

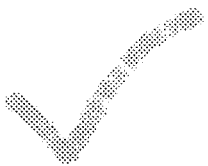
Mit dem Wegfall der Verrichtungsvorgaben bei der Steuerung der Arbeitsprozesse der Ländlichen Bodenordnung war es in den "Probeämtern" für die Umsetzung der neuen Organisationsstruktur unerlässlich, **sofort auf Kontraktmanagement** als zentrales Element neuer Steuerungsmodelle für die Ländliche Bodenordnung umzustellen. Unmittelbar nach Einführung der neuen Geschäftsordnung in diesen vier Ämtern im Januar / Februar 1996 wurden die **Arbeitsprogramme** für die Ländliche Bodenordnung **über Kontrakte geregelt**.

Vorgabe für die Kontrakte sind die vom Ministerrat beschlossenen **Leitlinien** "Ländliche Bodenordnung", die quasi **als Rahmenverträge** den Kontrakten zugrundezulegen sind. Die Kulturämter hatten bereits vorab im "Gegenstromprinzip" Elemente eines Kontraktrahmens für die Arbeitsplanung der kommenden Jahre mitentworfen und erörtert, und so die Grundlage geschaffen, daß Kontraktmanagement für die Ländliche Bodenordnung sofort eingeführt werden konnte.

Wesentliche Elemente der ersten Kontrakte in der Ländlichen Bodenordnung sind die deutliche **Betonung des Outputs** aber **auch der Ablauforganisation** und der **Ablauftechnik**.

Bei dem Abschluß der Kontrakte hat man sich bemüht, den beteiligten Mitarbeitern auf allen Verwaltungsebenen, insbesondere denjenigen, die das Projekt bearbeiten, als Teams möglichst **viel eigene Entscheidungsfreiheit** im Hinblick auf das Erreichen **klarer Verfahrensvorgaben** und **vereinbarter Zeitabläufe** zu gewährleisten. Es ist allerdings allen bewußt, daß es noch lange dauern wird, bis alle Kontraktpartner sich in ihre Rolle hereingefunden haben und ausgewogene, von allen innerlich mitgetragene Kontrakte mit hoher Motivation im **Gegenstromprinzip** entstehen.

In der Anfangsphase wurde darauf verzichtet, von außen entworfene oder innen beispielhaft erarbeitete Musterkontrakte vorzugeben, um die **kreative Mitwirkung aller Kontraktpartner** zu nutzen.



Umzüge in andere Arbeitsräume

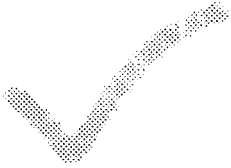
Umzüge in andere Arbeitsräume

Erfahrungen in der Wirtschaft haben gezeigt, daß Veränderungen von Prozeßabläufen, Umstellungen der Datenverarbeitungslösungen und neue organisatorische Veränderungen nur dann erfolgreich gestaltet werden können, wenn gleichzeitig eine **"neue Heimat"** für **die Mitarbeiter** unter den gesetzten neuen Rahmenbedingungen geschaffen wird.

Es wurde daher als erforderlich angesehen, daß die Mitglieder der neuen Gruppen und Teams in den Ämtern so zusammenziehen, wie in Zukunft gemeinsam gearbeitet wird. In den vier Pilotämtern für die Erprobung der neuen Geschäftsordnung wurden diese **Umzüge sofort seitens des Personals gefordert** und schneller in die Tat umgesetzt, als man es bei normalen Verwaltungsabläufen jemals hätte erwarten können. Binnen Tagen wurden alte Strukturen aufgelöst. Alle diese Änderungen erfolgten im Einvernehmen mit den Personalvertretungen in kürzester Zeit.

Weil die Mitarbeiter teilweise die Umzüge nicht einmal abwarten wollten und Verzögerungen befürchteten, wurden sogar **kleinere Baumaßnahmen in eigener Regie** ausgeführt.

Es war ein glücklicher Umstand, daß die notwendigen Büromöbel für die Ausstattung der PC-Arbeitsplätze zeitnah mitbeschafft werden können. Mitarbeiter gewannen dadurch an Zuversicht, daß sich durch die Reform die Arbeitsleistung, Arbeitsumgebung und Aufgabenbereicherung deutlich verbessern.



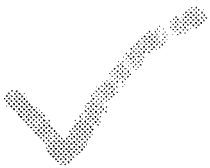
Weiterentwicklung der Automation

Weiterentwicklung der Automation

Ohne eine **grundlegend neue Ausstattung mit Mitteln der Informations- und Kommunikationstechnik** wäre das Reformprojekt im Ansatz steckengeblieben, denn man kann keine Zukunft gewinnen, wenn man in den veralteten Hilfsmitteln und Techniken der vergangenen Jahrzehnte arbeitet. Das für diese Überlegungen grundlegende Werk "Weiterentwicklung der Automation in der Landeskulturverwaltung Rheinland-Pfalz (WEDAL)" war bereits in den Jahren zuvor erstellt und mit den einschlägigen Gremien abgeklärt worden.

Im Vollzug dieser Vorgaben wurden in drei Jahren alle Kulturämter mit **zukunftsgerichten Vernetzungsstrukturen** ausgestattet, die eine Basis für äußerst leistungsfähige Client-Server-Systeme bilden. Die Ausstattung mit Arbeitsplatzrechnern und Bürosoftware ist zum Teil vollzogen. Bis Ende 1997 ist die volle Funktionsfähigkeit dieser Plattformen gewährleistet. Die vermessungstechnischen Berechnungen sind bereits umgesetzt. Bis Ende 1996 soll das Schwerpunktprojekt "Register" folgen. Für den Bereich "Graphik" wird die Umsetzung noch zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen.

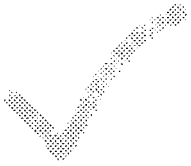
In allen Fällen zieht die Umstellung der Software **umfassende Schulungen** der betroffenen Mitarbeiter nach sich und ist daher nur über eine Einführungs- und Schulungsphase von ein bis zwei Jahren möglich. Die Verbesserung der Schnittstellen zu anderen Behörden baut teilweise auf diesen Datenverarbeitungslösungen auf und kann daher erst schrittweise in den darauffolgenden Jahren in Angriff genommen werden.



Reformkonzept Vermessung

Reformkonzept Vermessung

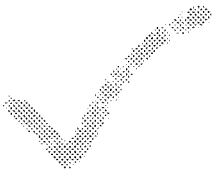
Bereits im Vorlauf des Reformvorhabens waren die **Meßmethoden** überprüft und **an neuere technische Entwicklungen angepaßt** worden. Die Beschaffung neuer Meßgeräte war zu einem großen Teil bei Beginn der Reform abgeschlossen. **Neue Meßverfahren** (PUDIG) waren **anhand von zwölf Pilotprojekten** schrittweise **entwickelt** und **ausgetestet** worden. Die Umstellung auf die neue Methode war eine logische Konsequenz der positiven Erfahrungen in allen Pilotprojekten. Noch im Jahre 1996 kann die Umstellung auf die neue Meßmethode abschließend vollzogen werden. Im Verbund mit dieser Umstellung werden alle betroffenen Mitarbeiter eingehend geschult.



Planerische Projekte

Planerische Projekte

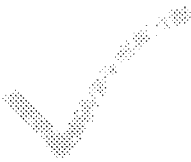
Bei der Bearbeitung der planerischen Projekte stellte sich heraus, daß für diesen Reformteil allein über 30 umfangreiche Richtlinien und Verwaltungsvorschriften verändert oder neugefaßt werden müssen. Hierdurch hätte sich das Reformprojekt in der Umsetzung erheblich verzögert. Es wurden daher **mit einem einzigen Rundschreiben über 30 Reformschritte umgesetzt** und dabei gebeten, entgegenstehende Inhalte der einschlägigen Richtlinien nicht mehr anzuwenden. In den Pilotämtern für die neue Organisationsstruktur ist diese Handhabung dann teilweise auch als Kontrakt mit den Produktionsgruppenleitern vereinbart worden. Schrittweise werden nun die Richtlinien nachträglich angepaßt und dabei auch notwendige weitere Fortschreibungen vorgenommen. Zuvor wird allerdings **geprüft, ob auf einzelne Richtlinien ganz verzichtet werden kann.**



Gründung eines Verbandes der Teilnehmergemeinschaften

Gründung eines Verbandes der Teilnehmergemeinschaften

Der im Rahmen des Reformkonzeptes zu gründende Verband der Teilnehmergemeinschaften nach § 26 a FlurbG wird die bisherige Interessenkollision zwischen den hoheitlichen Aufgaben des Kulturamtes einerseits und den Aufgaben der Teilnehmergemeinschaften andererseits beseitigen. Er wird auch die acht, in Rheinland-Pfalz bestehenden Wasser- und Bodenverbände zur Förderung der Landeskultur ablösen. Das Verfahren zur **Gründung des Verbandes** wurde unmittelbar nach Beschluß des Ministerrates am 5.12.1995 eingeleitet und **soll 1997 abgeschlossen** werden.



Personalentwicklungskonzept

Personalentwicklungskonzept

Auf der Grundlage des neuen Organisationsvorschlages und unter Berücksichtigung der vom Ministerrat am 28.3.1995 beschlossenen Leitlinien für die Ländliche Bodenordnung wurde der **künftige Personalbedarf aufgaben- und funktionsbezogen ermittelt.**

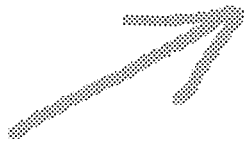
Dabei ist unterstellt worden, daß alle Reformvorschläge einschließlich der Verbandsgründung umgesetzt werden.

Außerdem wurde berücksichtigt, daß für den Zeitraum der nächsten 15 Jahre ein **“Einstellungskorridor”** von 31,5 Stellen erforderlich ist. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, daß die in der Landeskulturverwaltung vertretenen, sehr unterschiedlichen Disziplinen in der Regel nicht austauschbar sind und eine Überalterung sowie die damit verbundenen Probleme vermieden werden müssen.

Die **Zahl der abzubauenen Stellen** beläuft sich auf der Grundlage der Bedarfsermittlung und der etwa bis zum Jahr 2010 abschätzbaren altersbedingten Abgänge auf insgesamt **205 Stellen**. Das entspricht etwa **23 % des vorhandenen Personals** in allen drei Hierarchieebenen. Im **höheren Dienst** wird der **Personalabbau rund 50%** betragen.

Durch das Reformvorhaben kann die Landeskulturverwaltung ihren **Beitrag zum Personalwirtschaftskonzept** der Landesregierung leisten, **gleichzeitig ihre Leistungsfähigkeit, bezogen auf die Zeitabläufe Bodenordnungsverfahren, deutlich steigern.**

Der Ministerrat hat mit seinem Beschluß vom 5.12.1995 bestätigt, daß der Weiterbestand der Kulturämter im Einklang mit dem strukturpolitischen Bemühen der Landesregierung steht, die Wirtschaftskraft strukturschwacher ländlicher Räume auch durch Dezentralisierung staatlicher Verwaltungseinrichtungen zu stärken. Nach einer personellen Verschlan-
kung eine **Standardgröße** von durchschnittlich **62,1 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** stellen die einzelnen Kulturämter weiterhin noch **funktionsleistungsfähige Organisationseinheiten** dar.



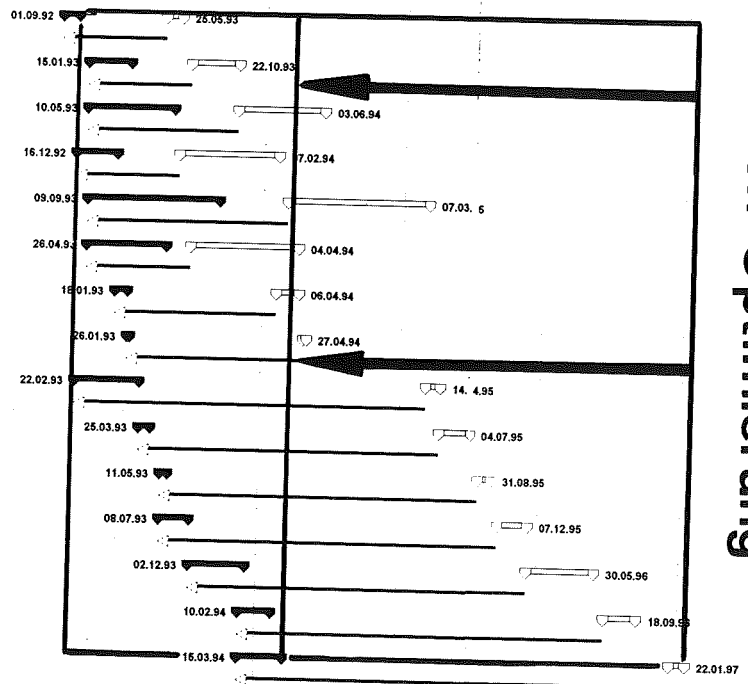
Zeitabläufe der Ländlichen Bodenordnung

Zeitabläufe der Ländlichen Bodenordnung

Die schrittweise Umsetzung vieler, miteinander verknüpfter Reformteile macht es sehr schwierig, abzuschätzen, wie schnell die Produktion eines durchschnittlichen Bodenordnungsverfahrens in Zukunft sein könnte. Es gilt vor allem auch deshalb, weil es das durchschnittliche Bodenordnungsverfahren nicht gibt.

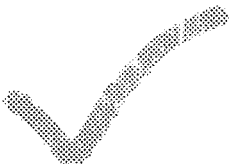
Es wird aber erwartet, daß die Produktionsabläufe etwa so beschleunigt werden könnten, wie es die Berechnungsergebnisse für ein beschleunigtes Zusammenlegungsverfahren nach § 91 FlurbG (Abb. 14) und ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren nach § 86 FlurbG (Abb. 15) nachweisen.

13	2 Anordnungsbeschluss	31t
16	3 Rechtsbehelfe gegen die Anordnung	86t
20	4 Vorstandswahl	171t
25	5 Alter Bestand	81t
29	6 Umweltverträglichkeitsuntersuchung	260t
34	7 Ermittlung der Beteiligten	155,6t
37	8 Wertermittlung vorbereiten	25t
64	9 Wertermittlung, Durchführung	6t
68	10 Zuteilungskarten	127t
71	11 Wertermittlung, Register	25t
76	12 Abfindungsgrundsätze aufstellen	15t
79	13 Planwunschtermin	60t
83	14 Zuteilungsentwurf	112t
87	15 Übertragen in die Örtlichkeit	65t
96	16 Vorläufige Besitzanweisung	90t



Nach Optimierung

Abb.14: Auszug aus der erwarteten "Verfahrensbeschleunigung" bei der beschleunigten Zusammenlegungen nach § 91 FlurbG



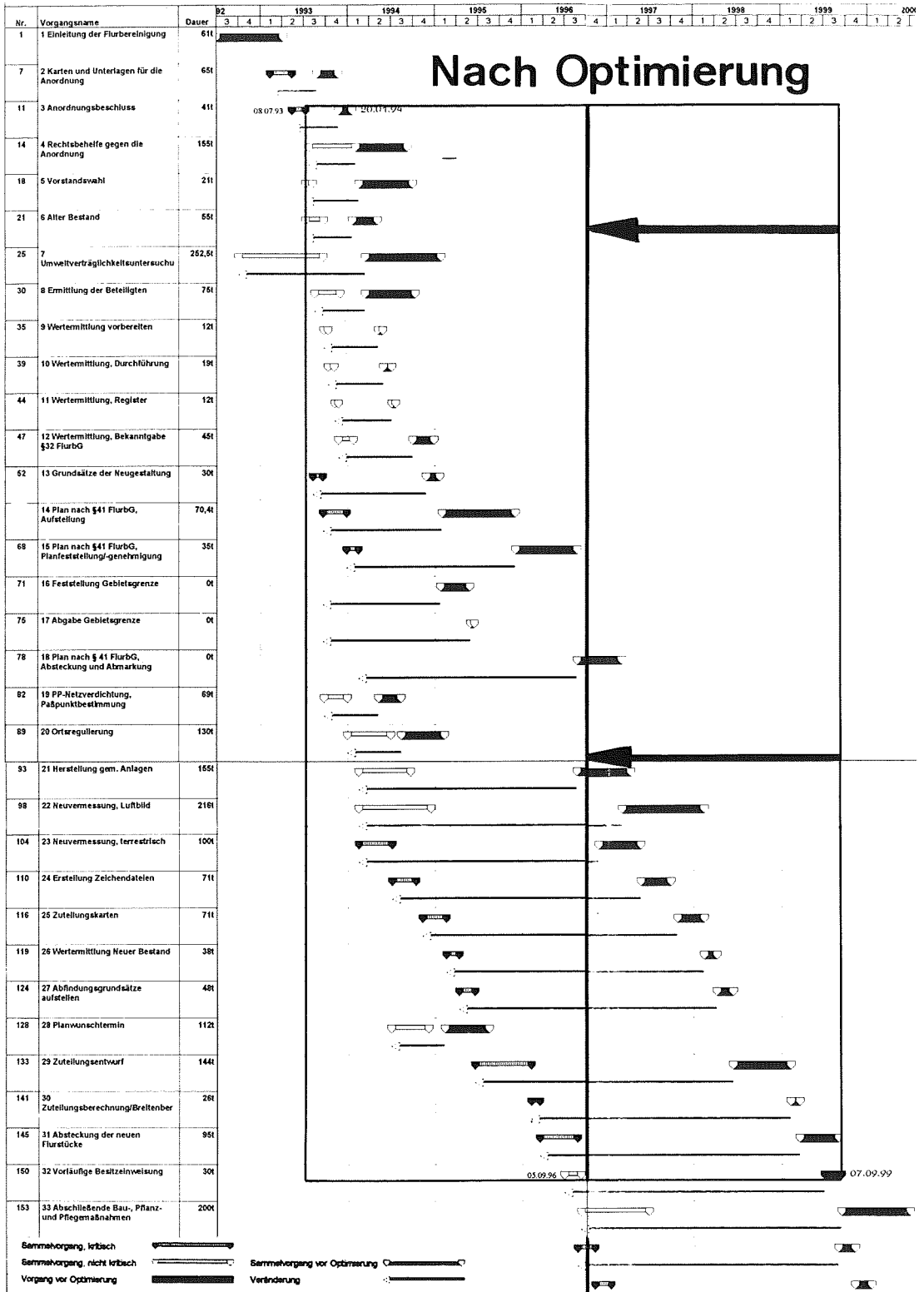
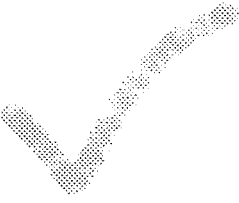


Abb. 15: Erwartete Verfahrensbeschleunigungen bei den vereinfachten Flurbereinigungen nach § 86 FlurbG



Wie sieht die Akzeptanz des Reformvorhabens aus?

Die Einsicht in notwendige und durchgreifende Änderungen im Rahmen einer Reform ist beim Personal der Landeskulturverwaltung in den letzten Jahren ständig gewachsen. Hierzu beigetragen haben die bisherige Organisation und die abnehmende Akzeptanz der Ländlichen Bodenordnung vor allem bei Landwirten und in der Öffentlichkeit.

Dadurch, daß die bestehenden Standorte beibehalten werden sollen und der Personalabbau nur mit Hilfe freier Stellen vorgesehen ist, wird die Reform sowohl von den Personalvertretungen als auch den Amtsleitern und den Verbänden mitgetragen.

Besonders vorteilhaft erweist es sich, daß die vollständige Neugestaltung der Automationsbereiche und bestimmter Prozeßabläufe durch die Reform nicht erst angestoßen, sondern vorher vorbereitet wurde und nun zeitgleich als Kernbereich der eigentlichen Arbeit sofort umgesetzt werden kann.

Durch die geschlossene Konzeption, die von der umfassenden Aufgabenkritik über die Erneuerung aller Prozeßabläufe, Automationslösungen, Instrumente zur Entstaatlichung bis hin zu einer prozeßorientierten Geschäftsführung mit Produktionsgruppen und Teams, der Einführung von Kontraktmanagement und einem langfristig angelegten Personalentwicklungskonzept reicht, hat sich, wie es der Vorsitzende des Hauptpersonalrates formuliert, "eine sehr große Akzeptanz bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eingestellt, eine Art **'Aufbruchstimmung'**, die jetzt genutzt werden müsse, um die größtmögliche Effizienz zu erreichen".

voran

Schriften zur Verwaltungsmodernisierung in Rheinland-Pfalz

Bisher erschienen:

- | | |
|----------------------|--|
| Heft 1 (12/95) | Führungsfunktionen auf Zeit
Dokumentation eines Expertengesprächs |
| Heft 2 (12/95) | Auf gutem Weg zur modernen Verwaltung
Zwischenbericht 95 |
| Heft 3 (3/96) | Verwaltungsmodernisierung
nach dem Vorbild der Wirtschaft

Reform der Landeskulturverwaltung
nach den Methoden des
Business Reengineering |