

Auf dem Weg zum zentralen Geodienstleister: Das neue Landesamt für Vermessung und Geoinformation

Von Karin Schultze und Ulrich Kohn, Magdeburg

Zusammenfassung

Vor dem Hintergrund der zwingend erforderlichen Haushaltskonsolidierung und dem damit einhergehenden Personalabbau werden die Katasterämter und die Landesvermessungsbehörde des Landes zum 1. Januar 2004 zum Landesamt für Vermessung und Geoinformation durch eine Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen sowie eine Fachaufgabenintegration verschmolzen. Gleichzeitig sind die immensen Potenziale der Informationstechnologie für eine weitere Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit und Wirtschaftlichkeit zu nutzen. Damit verbunden ist die Notwendigkeit verstärkter Querkommunikation und integrativer Führung. Um allen diesen Anforderungen gerecht zu werden, wird der inneren Struktur des LVermGeo das Matrixmodell zugrunde gelegt.

I Einleitung

Finanzpolitisch steht das Land Sachsen-Anhalt vor einer schwierigen Zukunft. Die Rahmenbedingungen für Wachstum, Beschäftigung und Innovationen können nur durch eine konsequente Konsolidierung des Landeshaushaltes aktiv verbessert werden. Dabei geht die Krise der öffentlichen Finanzen unvermeidlich mit einem drastischen Personalabbau einher. Vor diesem Hintergrund ist die öffentliche Verwaltung gezwungen, effizientere und effektivere Verwaltungsstrukturen zu schaffen und somit maßgeblich zur Verringerung des Haushaltsdefizits beizutragen. Ein enormes, häufig unterschätztes Potenzial zur Verbesserung von Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung liegt in der konsequenten Nutzung der Informationstechnologie. Stark gestaffelte Hierarchien, lange Dienstwege, unklare Zuständigkeiten, unangemessene Mitwirkungs- und Anhörungsrechte, Genehmigungsvorbehalte und Mitzeichnungsbedürfnisse stehen einem effizienten IT-Einsatz jedoch entgegen [Schultze 2001]. Um Informationstechnik tatsächlich als Innovationsquelle und Schlüsseltechnologie für die öffentliche Verwaltung erschließen zu können, sind auch die Verwaltungsstrukturen kritisch zu hinterfragen. Auf dem Weg in die Informations- und Kommunikationsgesellschaft mit einer bisher nicht gekannten Dynamik der Prozesse ist eine neue elektronische Verwaltungsstruktur unumgänglich.

In einer durch Informationen und Dienstleistungen geprägten Welt hat auch im amtlichen Vermessungswesen ein Paradigmenwechsel bei der Aufgabenerledigung von der Produktorientierung zur Dienstleistung stattgefunden [Bohlmann, Mehner 2003]. Schwerpunkte sind der Aufbau eines Geodatennetzwerkes, der Verbund mit anderen Registern – z.B. mit dem Grundbuch -, die Geodateninfrastruktur sowie ein einheitliches Geodatenportal [Kummer 2003]. Hierzu sind die Komponenten des Geobasisinformationssystems - Geotopographie, Liegenschaftskataster, Raumbezug und Grundstückswertermittlung zu einem onlinefähigen Gesamtsystem zu integrieren. Diesem Integrationsansatz ist zur wirtschaftlichen Realisierung nunmehr auch zwingend die Organisation entsprechend nachzuführen.

eGovernment wird zu einem Quantensprung der Verwaltungsmodernisierung führen.

2 Ausgangssituation

Die Vermessungs- und Katasterverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt (VuKV) hat von Beginn an sehr dynamisch die jeweils erforderlichen Struktur- und Prozessänderungen vorgenommen, um sich flexibel auf wandelnde und wachsende Anforderungen einzustellen. Im Ergebnis einer mehrstufigen Organisations- und Strukturreform ist die VuKV (mit ursprünglich 39 örtlichen Dienststellen, einem Landesamt, drei Dezernaten in den Regierungspräsidien und zwei Referaten im Ministerium des Innern (Abb. 1)) konsequent verschlankt und prozessorientiert ausgerichtet worden [u.a. Dieckmann 1997, Kummer 1999]. Im Ergebnis der letzten, in zwei Schritten vollzogenen Organisationsreform (1996 und 1997) wurden unter Abbau einer Hierarchieebene und erheblichen Stelleneinsparungen die Dienststellen bereits auf zwölf Katasterämter und die Landesvermessungsbehörde konzentriert, die dem Vermessungsreferat im Ministerium des Innern aufsichtlich zugeordnet sind. Dabei werden die *zentralen* Landesvermessungs- und Katasteraufgaben im Landesamt für Landesvermessung und Geoinformation (LVermG) und die *dezentralen* Landesvermessungs- und Katasteraufgaben in den Katasterämtern regional wahrgenommen (Abb. 2). Dieser Organisationsansatz war für die Einführung IT-gestützter Fachverfahren für die einzelnen Teilkomponenten des Geobasisinformationssystems optimal geeignet.

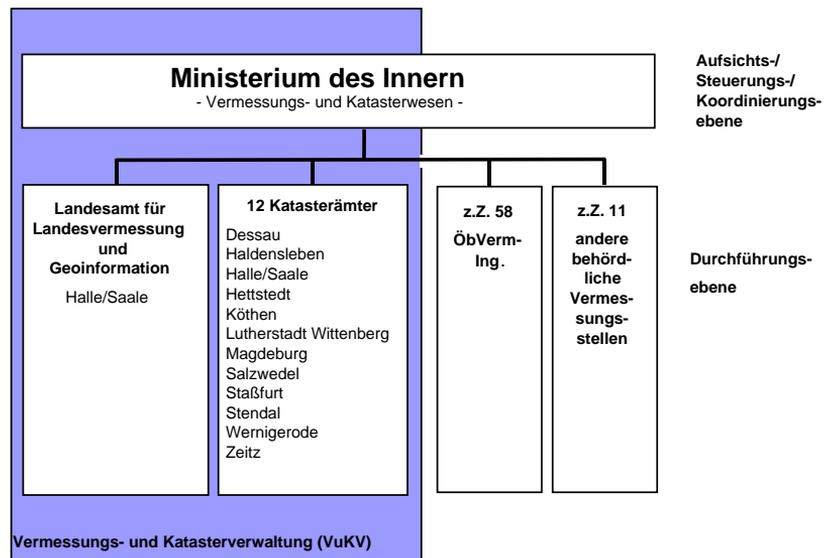


Abb. 1: Bisherige äußere Organisation

Amtliches Vermessungswesen LSA



Abb. 2: Bisherige
Zuständigkeitsgrenzen

Mit der digitalen Führung sämtlicher Komponenten des Geobasisinformationssystems – Amtliches Geodätisches Bezugssystem, Basisinformationssystem Geotopographie, Basisinformationssystem Liegenschaftskataster mit Bodenpreisinformationssystem – hat die Vermessungs- und Katasterverwaltung die Weichen für einen virtuellen Zusammenschluss raumbezogener Informationen gestellt (Abb. 3). Die bislang in den Katasterämtern mit den Fachverfahren (AKIS, ALKIS[®], DMS und teilweise AFIS[®]) geführten Bestandteile des Geoinformationssystems und die zentral im LVerMg mit den Fachverfahren (LMS, ATKIS[®] und teilweise AFIS[®]) geführten Bestandteile sind nunmehr fachlich zu integrieren. Im Kernstück wird hierzu von allen Bundesländern eine bundeseinheitliche Verfahrensentwicklung betrieben, die eine Integration der Verfahren ALB und ALK zu dem Amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystem (ALKIS[®]) realisiert und gleichzeitig die Integration von Liegenschaftsbuch, Liegenschaftskarte, Topographischer Landesaufnahme und Topographischen Landeskartenwerken zu einer integrativen Datenbank (ALKIS[®]-ATKIS[®]-Integration) möglich macht.

Der Wandel der Rahmenbedingungen, vor allem die Vorgaben zum Personalabbau und zur Ressourcenminimierung sowie die Neuausrichtung zum zentralen Geodienstleister waren Anlass für die Landesregierung, im Rahmen einer weitreichenden Modernisierung der Vermessungs- und Katasterverwaltung am 25. Juni 2003 über den Aufbau und die Organisation der Geoinformationsverwaltung zu beschließen.

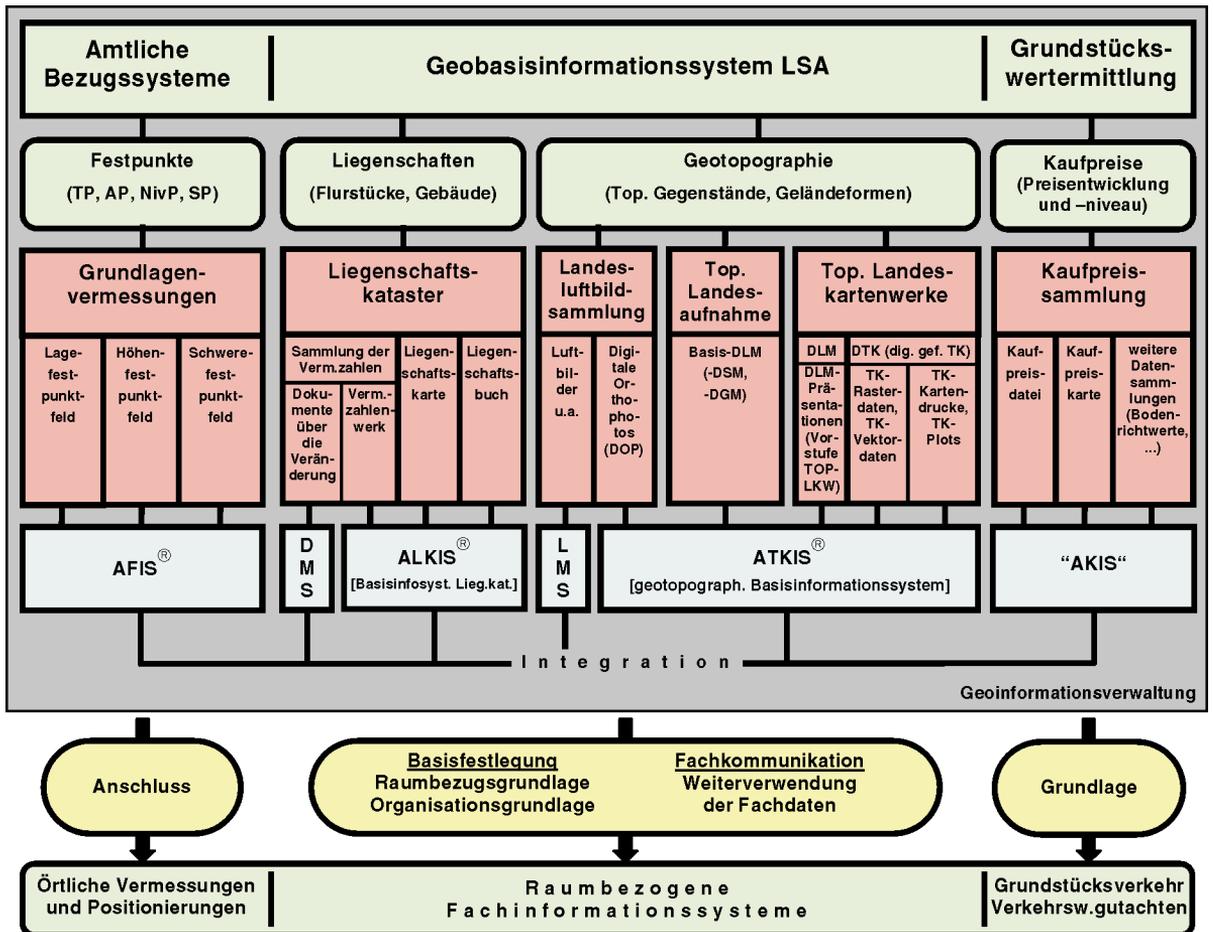


Abb. 3: Die Integration zum Gesamtsystem des amtlichen Vermessungswesens des Landes Sachsen-Anhalt [Kummer, Möllering 2002]

3 eGovernment-Organisationsmodell

Das enorme Potenzial der Informationstechnologien zu nutzen bedeutet, die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung zu ändern. Es entstehen neue Arbeitsformen. Dabei geht es nicht darum, lediglich die neuen Techniken und Werkzeuge einzusetzen bei ansonsten unveränderten Verwaltungsabläufen [Mechling 2000]. „Abzusehen sind eine Bereinigung der Arbeitsabläufe, eine Reorganisation der Geschäftsprozesse, die vermehrte gemeinsame Nutzung von Daten und Wissensmanagement sowie verstärkte Netzbildung und Zusammenarbeit über Behördengrenzen hinweg“ [Reinermann 2001]. Die durch die gewaltige Verarbeitungs- und Vernetzungsfähigkeit ermöglichte Neuorganisation der Arbeit wird auch unweigerlich Auswirkungen auf die Strukturen der Behördenorganisation haben, denn die Client/Server-Architektur der IuK-Technologie ist grundsätzlich hierarchiefeindlich [Böhme-Neßler 2001]. Das in der öffentlichen Verwaltung bislang nach wie vor übliche Bürokratiemodell nach Max Weber mit einer Aufbauorganisation, die durch konsequente horizontale und vertikale Aufgabentrennung mit tiefgestaffelten Hierarchien und funktionalen Versäulungen sowie eindimensionalen Dienstwegen gekennzeichnet ist, wird diesen komplexen Anforderungen nicht gerecht. Vor allem kann die eindimensionale Linienorganisation die Vorteile der Informationstechnologie nicht ausschöpfen, die in der Vernetzung liegen [Kummer 2003]. Um die eng verzahnten und vernetzten Prozesse und Fachverfahren optimal zusammenzuführen, zu steuern und zu planen, ist die Organisation an den Integrationsansatz anzupassen.

Das herkömmliche aufbauorganisatorische Einliniensystem fördert Denken und Arbeiten in separaten Abteilungen, die Ausrichtung auf das Gesamtziel fehlt [Reinermann 2003]. Kästchendenken und Ressortegoismen bis hin zu völliger Verselbständigung erschweren eine übergreifende Zusammenarbeit sowie die Integration der Fachbereiche. Leiter von Fachbereichen verfügen über operative Detail- und Insiderinformationen mit denen es gelingt, strategische Entscheidungen durch Instanzen, „die ausschließlich für die Perfektionierung und Expansion ihres Fachbereiches und nicht im geringsten für die Gesamtverantwortung belohnt werden“ zu präjudizieren und zu erzwingen [Osner 2001]. Es besteht die Gefahr, dass sich einzelne Bereiche gegenüber der Gesamtunternehmung isolieren und übergeordnete Ziele vernachlässigen. Dabei ist im Einliniensystem die einzige Person, die faktisch für die ganze Behörde zu denken hat, der Behördenleiter oder die Behördenleiterin [Kummer 2003]. Sämtliche Entscheidungen für die gesamten Aufgaben sind von einer Person zu koordinieren. Dieser sehr hohe Koordinierungsaufwand in Verbindung mit zeitaufwendigen und umständlichen Kommunikationswegen führt zu einer Überlastung der oberen Hierarchieebenen und zu hohen internen Reibungsverlusten. So kommt es insbesondere zu Problemen, sobald ein Prozess über mehrere Fachbereiche hinweggeht oder Informationen aus verschiedenen Bereichen benötigt werden. Diese Schwierigkeiten mit Hilfe der Informationstechnologie zu überwinden, das ist eGovernment [Reinermann 2003].

Die von der durchgehenden Weisungshierarchie geprägte vertikale Dimension der Verwaltung verliert gegenüber der horizontalen, durch Zusammenarbeit gekennzeichnete Dimension immer mehr an Bedeutung [Banner 2003]. Lebenslagenorganisation, Portale und Clusterbildung sind Erscheinungsformen der virtuellen Verwaltung, die auch die Aufbauorganisation der realen Verwaltung bestimmen werden. Das häufig unterschätzte Potenzial der Informationstechnologie liegt darin, durch

„Wir müssen weg von der klassischen Aufbauorganisation hin zu IT-gestützten Netzwerken“ [Reinermann 2003].

In der Verwaltung kommt die Querkommunikation zu kurz [Reinermann 2003].

neue Formen der Kooperation die Aufgabenwahrnehmung in einer dezentralen Infrastruktur zu zentralisieren und damit Doppelarbeiten und redundante Datenhaltung zu vermeiden [Reinermann 2003]. Die mit der herkömmlichen vertikalen und horizontalen Aufgabentrennung einhergehende *sektorale* Führung ist durch eine *integrative* Führung abzulösen, um Führung im Interesse der Gesamtverwaltung auszuüben [Banner 2003]. Für das amtliche Vermessungswesen ist ein neues eGovernment-Organisationsmodell als Einbehördenmodell mit Matrixstruktur entwickelt worden, das diesen Integrationsansatz befördert [Kummer 2003].

4 Modernisierungsgrundsätze

Am 25. Juni 2003 hat die Landesregierung beschlossen, die auf der Ortsebene vorhandenen 12 Katasterämter und die Landesvermessungsbehörde zum 1. Januar 2004 zu einem Landesamt - dem Landesamt für Vermessung und Geoinformation (LVermGeo) – zusammenzufassen. Dies wird realisiert durch

- ◆ die **Bündelung von Querschnitts- und Serviceaufgaben** (Beschaffung, Personalbewirtschaftung, IT, Organisation, Aus- und Fortbildung, Service-Center),
- ◆ die **Kompetenzbündelung** für Projekte und für die Einrichtung neuer Verfahren (z.B. Zusammenführung von Liegenschaftsbuch und Liegenschaftskarte, Dokumentenmanagementsystem, Entwicklung zum Geobasisinformationssystem, Einrichtung von online-Verfahren zur Benutzung) sowie
- ◆ die **Integration** von Landesvermessung (Landesvermessungsbehörde), Liegenschaftskataster (Katasterämter) und anderer Fachaufgaben (Grundstückswertermittlung) zum Geobasisinformationssystem (Fachaufgabenintegration).

Kern der Organisationsänderung ist die Fachaufgabenintegration mit einer dienstorientierten Netzinfrastruktur bei gleichzeitiger behördlicher Verschlinkung und Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit. Mit der IT-gestützten Verknüpfung der Bestandteile des Geobasisinformationssystems ist eine zentrale landesweite Wahrnehmung von Vermessungs- und Katasteraufgaben in einigen Teilen nicht mehr und in anderen Teilen nicht mehr zwingend an nur einem Ort notwendig. So lassen sich in Umsetzung der Reform unter Ausschöpfung der IT-Potenziale etwa die Hälfte der bisherigen Aufgaben des LVermG in das dezentral zu führende Gesamtsystem integrieren und die verbleibenden Aufgaben ebenfalls dezentral jeweils einzelnen Regionen als landesweite Vorortaufgaben zuordnen. Hierzu bedarf es schlagkräftiger Organisationseinheiten mit flexiblen Handlungsspielräumen. Die bisherigen Katasterämter mit einer Personalkapazität von durchschnittlich 90 bis 95 Bediensteten und mit für die Wahrnehmung der dezentralen Landesvermessungsaufgaben zu kleinräumigen Zuständigkeitsbezirken (Abb. 2) könnten diesen Aufgaben nicht gerecht werden. Es ist daher eine weitere Behördenkonzentration erforderlich. Durch das in der VuKV bereits eingeführte Managementsystem (Kosten- und Leistungsrechnung, dem Controlling und dem Kontraktmanagement) lässt sich die notwendige Steuerung der Organisationseinheiten mit nunmehr beträchtlicher Größe straff und wirksam realisieren.

Wegen der engen Zusammenarbeit mit der Grundbuchverwaltung und der IT-gestützten Verknüpfung von Grundbuch und Liegenschaftskataster sowie zur Förderung einer gemeinsamen Liegenschaftsdatenbank entsprechen die örtlichen Zuständigkeitsbezirke der vier Standorte des LVermGeo den Bezirken der Landgerichte. Diese vier Bezirke sind unselbstständige LVermGeo-Regionalbereiche, wobei jeder Regionalbereich neben seinem Hauptstandort noch temporäre Nebenstandorte an den ehemaligen acht Katasteramtsstandorten hat, an denen kein Hauptstandort eingerichtet wurde. Diese Nebenstandorte sind keine Außenstellen und bleiben solange erhalten, wie es zur Wahrung eines geordneten amtlichen Vermessungswesens geboten ist.

Die Vor-Ort-Präsenz ist erforderlich bis die Versorgung mit Katasterdiensten vollständig über online-Verfahren gesichert ist. Mit der Einrichtung eines Bürgerdienstes für die Abgabe von Auszügen aus dem Liegenschaftskataster in den Kommunen ist eine virtuelle Organisation mit Front- und Backoffice-Struktur realisierbar. Um die Geobasisdaten den kommunalen Bürgerbüros als zentrale Anlaufstelle für die standardmäßige Datenabgabe zur Verfügung stellen zu können, müssen jedoch alle 1.300 Kommunen an das IT-Netz des Landes angeschlossen sein. Mit dem Verfahren „Liegenschaftskataster-online“ sind die Voraussetzungen hierfür geschaffen und mit der Stadt Burg erfolgreich erprobt worden [siehe u.a. Wiedenroth 2002]. Daneben müssen in den Hauptstandorten die räumlichen Voraussetzungen gegeben sein, die Nebenstandorte zu integrieren.

Mit der neustrukturierten Fachverwaltung ist in der Durchführungsebene des amtlichen Vermessungswesens neben den Öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren und den anderen behördlichen Vermessungsstellen im Sinne von § 1 Abs. 3 des Vermessungs- und Katastergesetzes des Landes Sachsen-Anhalt nur noch eine Behörde angesiedelt (Abb. 5). Dem LVermGeo sind die Aufsicht über die Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure und die Fachaufsicht über die anderen behördlichen Vermessungsstellen übertragen. Das LVermGeo untersteht der Aufsicht des Ministeriums des Innern. Diese wird weitestgehend durch ein Kontraktmanagement über ein System von Zielvereinbarungen ausgeübt. Mit der Einrichtung der neuen Behörde gehen Leitungsfunktionen des Geoinformationswesens auf das LVermGeo über. Das Ministerium des Innern wird sich im Bereich des Geoinformationswesens künftig auf ministerielle Kernaufgaben beschränken (insbesondere Rechtsvorschriften und Kontakt zum Landtag, z.B. Petitionen).

Um die zukunftsorientierten Schwerpunkte bei der Aufgabenwahrnehmung im Vermessungs- und Katasterwesen zu unterstreichen, trägt die hierfür zuständige Fachverwaltung die Bezeichnung „Geoinformationsverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt“.

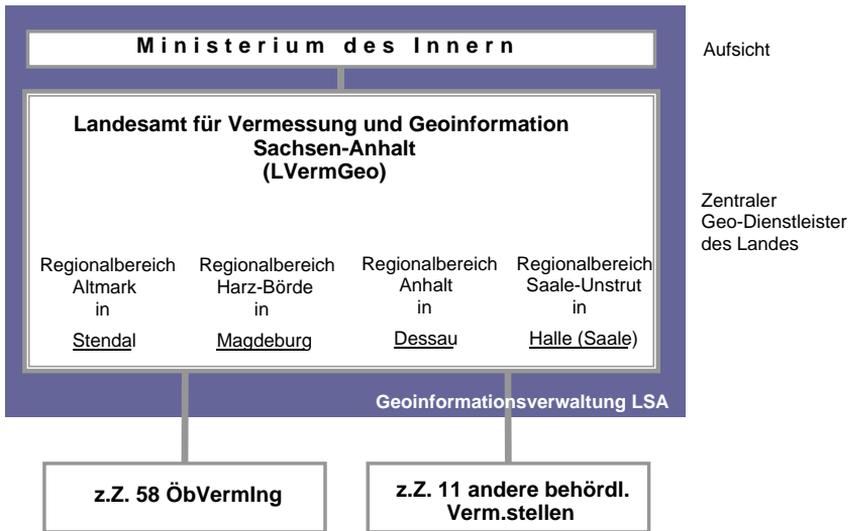


Abb. 5: Neue äußere Organisation des amtlichen Vermessungswesens

6 Innere Organisation

Die Aufbauorganisation einer Institution soll durch eine Verteilung und Abgrenzung der Aufgaben und Zuständigkeiten sowie der Festlegung von Weisungsbefugnissen eine optimale Erfüllung der Ziele der Unternehmung gewährleisten. Hierfür existieren in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung verschiedene Modelle. Dabei sind Ein- und Mehrliniensysteme die ursprünglichen reinen Formen der Leitungssysteme. Stabliniensysteme und Matrixorganisation sind Weiterentwicklungen dieser reinen Formen. Noch vor einiger Zeit hielten Experten die Matrixorganisation für die öffentliche Verwaltung als eher wenig tauglich [Meier; Bolten]. Zwischenzeitlich hat im Management der öffentlichen Verwaltung jedoch ein Paradigmenwechsel stattgefunden [u.a. Reiner mann 1994]. Dienstleistungsorientierung, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente und die immensen Potenziale der Informationstechnologie verlangen auch Änderungen in den Prozessen und Strukturen.

Die Zusammenführung von 13 Behörden mit ca. 1.400 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern durch eine Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen sowie eine Fachaufgabenintegration stellt hohe Anforderungen an die innere Struktur des LVerGeo. Die Matrixorganisation ist für die aus dem Integrationsansatz resultierenden besonderen Anforderungen an die Behördenorganisation hinsichtlich Koordinierung, Kooperation und Flexibilität hervorragend geeignet.

6.1 Matrixorganisation

Die Matrix wirkt kommunizierend, moderierend, integrierend, Hindernisse beseitigend, vernetzend und Zusammenarbeit stiftend.

Das Matrixmodell ist ein zweidimensionales Strukturmodell, bei dem horizontale Bündelungs- und Koordinierungslinien (Funktionen) mit den vertikalen Aufgabenlinien (Produktion/Dienste) verflochten sind. Die Struktur ist nicht mehr auf die Arbeiten in einem einzelnen, separierten Fachbereich abgestellt. Die bisherige Versäulung nach funktionalen Gesichtspunkten der Linienorganisation wird im Interesse einer reibungsloseren fachübergreifenden Kooperation aufgebrochen. Durch diese Verknüpfungen werden die Rahmenbedingungen für eine übergreifende Zusammenarbeit und fachliche Integration geschaffen. Als eine Verbindung aus vertikaler Spezialisierung und horizontalem Generalismus unterstützt die Matrixorganisation die Herausbildung speziellen Fachwissens und fördert gleichzeitig die Integration im Interesse der Gesamtunternehmung. Sie unterstützt die Koordination der spezialisierten Produktions-/Dienstebereiche sowie die einheitlichen Ausrichtung der Produkte/Dienste und der übergreifenden Prozesse. Durch die integrierende Wirkung werden übergeordnete Ziele bei der Aufgabenwahrnehmung und bei der Entwicklung neuer übergreifender Produkte/Dienste stärker berücksichtigt.

Im Vergleich zu der bisherigen Linienorganisation mit einer konsequenten vertikalen und horizontalen Aufgabentrennung werden lange Dienstwege vermieden und Synergien genutzt. Die Matrixorganisation führt somit zu einer besseren Auslastung der Ressourcen. Sie zeichnet sich des Weiteren durch Flexibilität aus. Das Gebilde kann relativ schnell auf Änderungen reagieren, sei es auf neue Produkte oder organisatorische Veränderungen (z.B. Integration der Nebenstandorte in die Hauptstandorte). Die Matrixorganisation eignet sich besonders für komplexe Aufgabenlösungen und Aufgaben, die einen hohen Innovationsgrad erfordern.

Die Matrix ist auch ein Weg, die Informationsunterschiede zwischen Instanzen und Unterbenen zu minimieren. Sie unterstützt in den Kreuzungen die dringend notwendige Kommunikation und Zusammenarbeit, verlangt diese aber auch! Sie setzt eine erhöhte Kooperationsbereitschaft aller – Mitarbeiter und Vorgesetzter – voraus. Eine entsprechende Kultur muss wachsen und gefördert werden. „Von erheblicher Bedeutung für das Funktionieren einer Matrixorganisation ist, dass vor allem das Führungspersonal im Bezug auf Kommunikations-, Kooperations- und Konfliktfähigkeit überdurchschnittlich qualifiziert ist“ [Schlachter 2000]. Der Erfolg der Organisation hängt sehr stark von den Managern ab.

6.2 Struktur des L VermGeo

Die Matrixstruktur liegt sowohl dem L VermGeo insgesamt als auch den einzelnen Regionalbereichen zugrunde (Abb. 6 und 7). Die jeweils drei horizontalen funktionsbezogenen Einheiten (Funktionalbereiche 1 bis 3 und Funktionsdezernate x1 bis x3) spiegeln die nach innen gerichteten Aufgaben (1, 11, 21, 31, 41), die nach außen gerichteten Aufgaben (2, 12, 22, 32, 42) und die Bündelung der Fachaufgaben (3, 13, 23, 33, 43) wider. Sie koordinieren und integrieren die vertikal angeordneten und regional wahrzunehmenden Fachaufgaben. Dem Präsidenten des L VermGeo steht mit dem Funktionalbereich 4 eine übergeordnete Steuerungseinheit zur Verfügung.

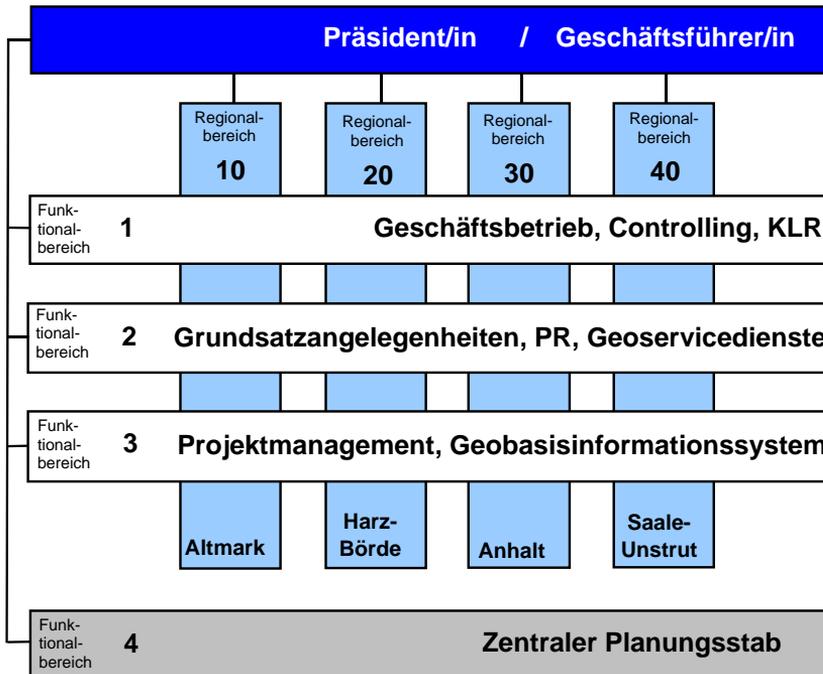
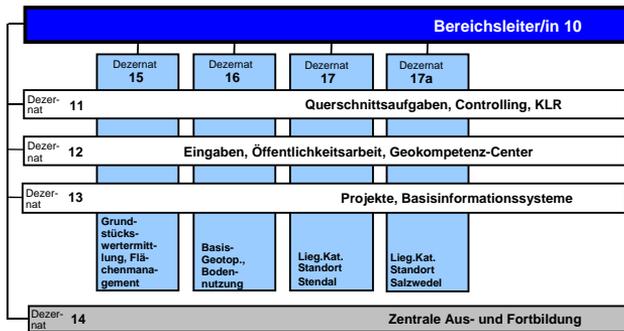


Abb. 6 Organisationsplan des LVerMGeo

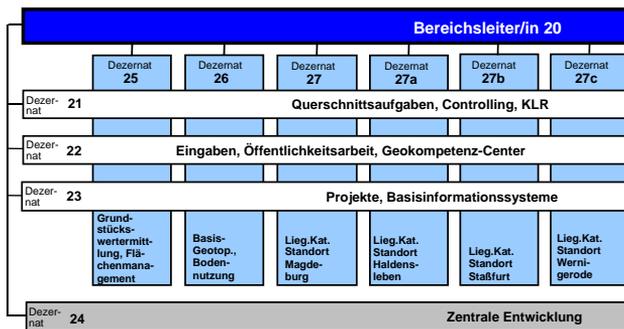
Daneben ist jedem Regionalbereich eine *landesweite Vorortaufgabe* zugewiesen. Diese bislang vom LVerMG wahrgenommenen, nicht regionalisierbaren Aufgaben sind

- ◆ Dezernat 14 - Zentrale Aus- und Fortbildung
- ◆ Dezernat 24 - Zentrale Entwicklung
- ◆ Dezernat 34 - Zentraler Positionierungsdienst, Amtliche Bezugssysteme
- ◆ Dezernat 44 - Zentrale Verfahren, Topographische Landeskartenwerke

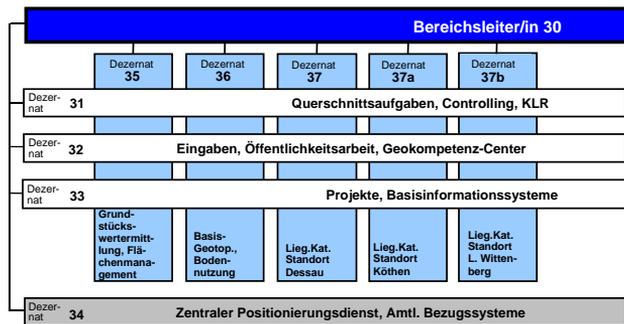
Struktur des LVermGeo-Regionalbereiches Altmark



Struktur des LVermGeo-Regionalbereiches Harz-Börde



Struktur des LVermGeo-Regionalbereiches Anhalt



Struktur des LVermGeo-Regionalbereiches Saale-Unstrut

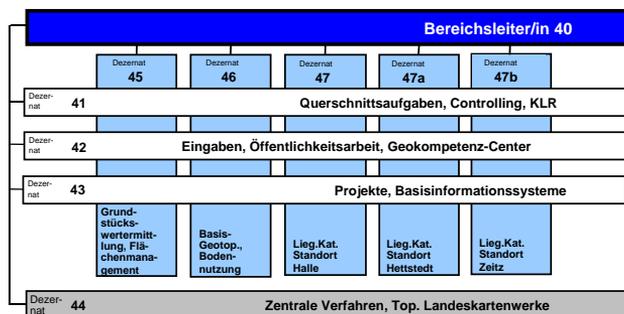


Abb. 7: Organisationsstruktur der Regionalbereiche

7 Management des LVermGeo

In einer Matrixorganisation ist das Management als komplexe Verknüpfungsaktivität zu verstehen, die den Leistungserstellungsprozess netzwerkartig überlagert [Miller 2003]. Es ist dadurch gekennzeichnet, dass Leitungsaufgaben auf mehrere Vorgesetzte verteilt werden. Fachliche Perfektionierung wird durch horizontale Funktionaleinheiten durchbrochen. Dabei wird dem Umstand Rechnung getragen, dass fachliche Ziele nicht streng trennbar, sondern untereinander verflochten und voneinander abhängig sind. Durch strukturelle Anreize soll das Handeln im Sinne der Gesamtverwaltung gefördert werden. Dabei sind die Bedenken Einzelner, diese integrative Führung werde zu einem fachlichen Qualitätsverlust führen, unbegründet [Banner 2003]. Die höchste Konzentration an Fachkunde befindet sich wie bisher auch in den vertikalen Produktionsdezernaten, also bei der direkten Aufgabenerledigung. Die Innovation liegt vielmehr darin, dass durch die horizontale Verknüpfung die Wahrnehmung einzelner Fachaufgaben intensiver auf die Gesamtunternehmung ausgerichtet ist und die Gesamtstrategie die verschiedenen fachlichen Blickwinkel stärker berücksichtigt.

7.1 Kompetenzkreuzungen

Dem in der Matrix organisierten Management wohnt ein hohes Problemlösungspotenzial inne, da die Probleme von den einzelnen Teilbereichsmanagern aus unterschiedlichen Sichtweisen betrachtet werden können. Andererseits kann das für die Matrixorganisation typische System von Kompetenzüberschneidungen zu mangelnder Verantwortungszuordnung und zu Kompetenzkonflikten führen [Siepmann, Siepmann 1995]. Hier besteht die Gefahr langwieriger Diskussionen und vieler oder qualitativ zu schlechter Kompromisse.

Um das Konfliktpotenzial in den Kompetenzkreuzungen zu minimieren, ist im LVermGeo den horizontalen Organisationseinheiten gegenüber den vertikalen Einheiten „Vorfahrt“ eingeräumt. Damit wird die sonst für die Matrix typische, geteilte Weisungsbefugnis für den einzelnen Mitarbeiter aufgebrochen. Die Bediensteten der vertikalen produktions-/dienstbezogenen Organisationseinheiten bleiben den vertikalen Dienstvorgesetzten zugeordnet. Diese „Vorfahrtsregelung“ hat eine integrierende Wirkung. Weiterhin sollen, um dem Hauptproblem in den Kompetenzkreuzungen entgegenzuwirken, in den Kreuzungspunkten die Konflikte durch eine besondere Assistenzinheit des Präsidenten, den Funktionalbereich 4, moderiert und konstruktiv gesteuert werden.

7.2 Unterstützungsmanagement

Um den Präsidenten bei der Realisierung einer integrativen Führung zu unterstützen, wird ein in drei Ebenen gestuftes Management gebildet:

- ◆ ständiges Unterstützungsmanagement - Funktionalbereich 4,
- ◆ funktionales Unterstützungsmanagement - Funktionalbereichsleiter I bis 4
- ◆ gesamtes Unterstützungsmanagement - Zentraler Planungsstab

Ziel dieses Unterstützungsmanagement ist die Entlastung des Präsidenten auf verschiedenen Ebenen insbesondere dadurch, dass übergreifende Entscheidungen in

Der Erfolg wird wesentlich von den „richtigen“ Personen und einem stabilen Grundkonsens unter den wichtigsten Akteuren abhängen [Osner 2001].

Kooperation und weitestgehend im Konsens vorbereitet werden. Außerhalb der dem Präsidenten ohnehin vorbehaltenen Entscheidungen sind ihm nur die Fälle zur Entscheidung vorzulegen, in denen auf den jeweiligen Ebenen keine Einigung erzielt werden konnte. Des Weiteren soll der Präsident bei der systematischen Zielplanung beraten werden. Es wird darauf ankommen, unter Berücksichtigung der naturgemäß verschiedenen Sichtweise der Funktional- und Regionalbereichsleiter abgestimmte Prioritäten zu setzen und daraus einen gemeinsamen Zielkatalog abzuleiten. Die Realisierung der Ziele ist über ein Controllingssystem durch den Funktionalbereich 4 zu überwachen.

Als zentrale Assistenzeinheit unterstützt der Funktionalbereich 4 den Präsidenten permanent bei der Koordinierung und Zielplanung (*ständiges Unterstützungsmanagement*). Neben der Zielplanung und dem Zielcontrolling besteht seine Hauptaufgabe vor allem in der internen Integration. Gerade vor dem beschriebenen Konfliktpotenzial der Matrix ist sicherzustellen, dass im Hinblick auf die Ziele der Gesamtunternehmung die sinnvollste Entscheidung getroffen wird und sich nicht nur einfach die stärkere, oftmals sturere Person durchsetzt. Aufgabe des Funktionalbereiches 4 ist es daher, durch gezieltes Einflussmanagement motivierend auf die einzelnen Bereiche einzuwirken, in Form von Abstimmungen der den Bereichen zur Durchführung übertragener Aufgaben, erklärenden Hinweisen auf den Zusammenhang der einzelnen Teilarbeiten und Förderung der Kooperation durch Verhandlungen mit allen beteiligten Stellen. Da jedoch alle Manager Ihre Entscheidungen an der Interessenlage der Gesamtunternehmung ausrichten müssen, wird meistens eine sinnvolle Lösung gefunden, wenn zuvor allen Beteiligten die notwendigen Informationen zugegangen sind. Dies sicherzustellen ist wesentliche Aufgabe des Funktionalbereiches 4.

Der Funktionalbereich 4 steht im Mittelpunkt der Kommunikation und Information und übt damit aber keine Entscheidungskompetenz des Präsidenten aus. Er hat gegenüber den Funktional- und Regionalbereichsleitern Informations- und Beratungsbefugnisse und -pflichten. Aufgrund des umfassenden Informationsstandes hat er eine starke formelle Stellung und entsprechende Einflussmöglichkeiten. Da er jedoch gegenüber den Funktional- und Regionalbereichsleitern keine Weisungsbefugnis hat, bleibt die Verantwortung bei diesen.

Durch Hinzuziehen der drei anderen Funktionalbereichsleiter zum Funktionalbereich 4 wird die funktionale Steuerung der Behörde unterstützt (*funktionales Unterstützungsmanagement*). Der Zentrale Planungsstab (*gesamtes Unterstützungsmanagement*) setzt sich zusammen aus den vier Funktionalbereichsleitern und den vier Regionalbereichsleitern. Hinzugezogen werden können die Gruppenleiter für das „Liegenschaftskataster“ und für das „Zentrale Kommunikations- und Beschwerdemanagement“ sowie der Dezernatsleiter für „Zentrale Entwicklungen“. Besprechungen des funktionalen und des gesamten Unterstützungsmanagement werden vom Präsidenten geleitet.

Mit dem Zentralen Planungsstab sind für das Management durch die Verflechtung der Funktional- und Regionalbereiche verbesserte Kooperationsbedingungen geschaffen, die einen engen Dialog und Kontakt strukturell fördern. Gleichzeitig werden die Entwicklungsaufgaben sowie die interne und externe Kommunikation einbezogen. Es geht darum, gemeinsame Lösungen zu erarbeiten, die den unterschiedlichen Perspektiven Rechnung tragen. Dabei sind Konflikte vorprogrammiert, da die Interessen teilweise gegensätzlich sind, „denn die andere Seite der mit der Matrix beabsichtigten Kommunikations- und Aushandlungsprozesse ist der Konflikt“ [Carmann u.a. 2001]. Durch die Vorfahrtsregelung für die Funktionalbereiche sind die Regionalbereichsleiter zwar formell nicht gleich geordnet, die Weisungsrechte sind jedoch durch die teamartige Realisierung verdünnt. Handeln die Führungskräfte einzeln in ihrem Zuständigkeitsbereich, ist dies am Gesamtinteresse auszurichten. Dabei sind sie gegenüber dem Zentralen Planungsstab als Ganzem verpflichtet. Die Verantwortung des Einzelnen geht damit über den eigenen Aufgabenbereich hinaus. Eine fachliche Abschottung wird dann kaum mehr möglich sein. Auch können die Augen nicht mehr davor verschlossen werden, dass jede Prioritätensetzung im eigenen Zuständigkeitsbereich zugleich Auswirkungen in einem anderen Bereich hat. Die jeweiligen Konsequenzen sind zu analysieren und gemeinsame Lösungsansätze sind zu entwickeln. Die damit verbundene Horizont-erweiterung fördert übergreifende Sichtweisen und hilft, die Interessen der Verwaltungsführung auf der gesamtstrategischen Ebene zusammenzuführen [Osner 2001]. Konsensentscheidungen werden zunehmen.

„Die Matrix ist erfolgreich, wenn die unterschiedlichen Bereiche anlassbezogen gemeinsame Handlungsoptionen entwickeln können“ [Carmann u.a. 2001].

Der Präsident wird somit durch dieses Führungsgremium dadurch unterstützt, dass das Ressortprinzip durchbrochen wird, indem Druck zur Einigung trotz unterschiedlicher Interessen aufgebaut ist. Prioritäten und Handlungsoptionen werden nicht sektoral, sondern bereichsübergreifend in Kohärenz und unter Lösung interner Zielkonflikte entwickelt. Der Präsident wird hinsichtlich der Koordinierung entlastet, greift neben den ihm vorbehaltenen Entscheidungen nur bei Nichteinigung ein und erhält Freiraum für strategische Aufgaben. „Der Erfolg der neuen Arbeitsweise wird von einer Kultur abhängen, die nicht vom Himmel fällt, sondern schrittweise aufgebaut und am Leben erhalten werden muss“ [Banner 2003].

7.3 Regionalbereichsleiter

Die vier Regionalbereiche sind unselbstständige Bestandteile des LVermGeo. Daher sind die Regionalbereichsleiter keine Behördenleiter, auch nicht im übertragenen Sinne. Vielmehr sind sie in erster Linie Mitglieder des Zentralen Planungsstabes. Sie sind Verbindungsglieder der Region zum Gesamtmanagement. Die Führungsaufgaben in den einzelnen Regionalbereichen sind in die klassischen Behördenleiteraufgaben (Funktionsdezernate) und in die traditionellen Fachbereiche (Produktionsdezernate) aufgeteilt und den jeweiligen Dezernatsleitern übertragen. Begreifen die Regionalbereichsleiter diese neue Arbeitsteilung als Chance, auf Abstand zu steuern und stärker gesamtverantwortlich zu handeln, gewinnen sie Freiräume für ein verstärktes integrierendes Management im Zentralen Planungsstab.

8 Umsetzung

Der Beschluss der Landesregierung über den Aufbau und die Organisation der Geoinformationsverwaltung vom 25. Juni 2003 war der Startschuss für die Umsetzung des Modernisierungsvorhabens. Aufgabengemäß oblag diese dem Ministerium des Innern. Eine besondere Projektgruppe wurde nicht eingerichtet, so dass das Vorhaben als Linienaufgabe umzusetzen war. Die besondere Komplexität und Allumfassendheit der Organisationsänderung im Zusammenhang mit dem äußerst knappen Zeitrahmen von nur sechs Monaten erforderten ein straffes Handeln und eine hohe Koordinierung der Einzelmaßnahmen.

8.1 Maßnahmenplan

Unter der Prämisse, zum 1. Januar 2004 ein funktionsfähiges LVerGeo zu schaffen, wurde das Gesamtziel in Einzelziele untergliedert, mit Detailmaßnahmen unter setzt und in einem Maßnahmenplan erfasst. Neben organisatorischen und personellen Maßnahmen waren als weitere Schwerpunkte die fachbezogenen Voraussetzungen zur Realisierung der Reform zu schaffen sowie die Rechts- und Verwaltungsvorschriften an die vom 1. Januar 2004 an gültige Behördenstruktur anzupassen. Innerhalb kürzester Zeit erwuchs der Maßnahmenkatalog zu einem anspruchsvollen Aufgabenblock mit über 240 Einzelaufgaben den es galt, innerhalb eines halben Jahres umzusetzen.

Insbesondere die organisatorischen und personellen Maßnahmen sowie die Unterbringungsfragen standen in einer direkten zeitlich Abhängigkeit zueinander. In diesen Fällen hätte ein Abweichen von dem äußerst straffen Zeitplan die Folgemaßnahmen negativ beeinflusst und eine erfolgreiche Umsetzung des Vorhabens insgesamt gefährdet. Daher wurden diese Maßnahmen über einen gesonderten Projektplan koordiniert und deren termingerechte Umsetzung mittels eines Projektcontrollings gesteuert. Ein Überblick über die Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben ergibt sich aus dem Masterplan der Aktivitäten zur Einrichtung des LVerGeo (Abb. 8).

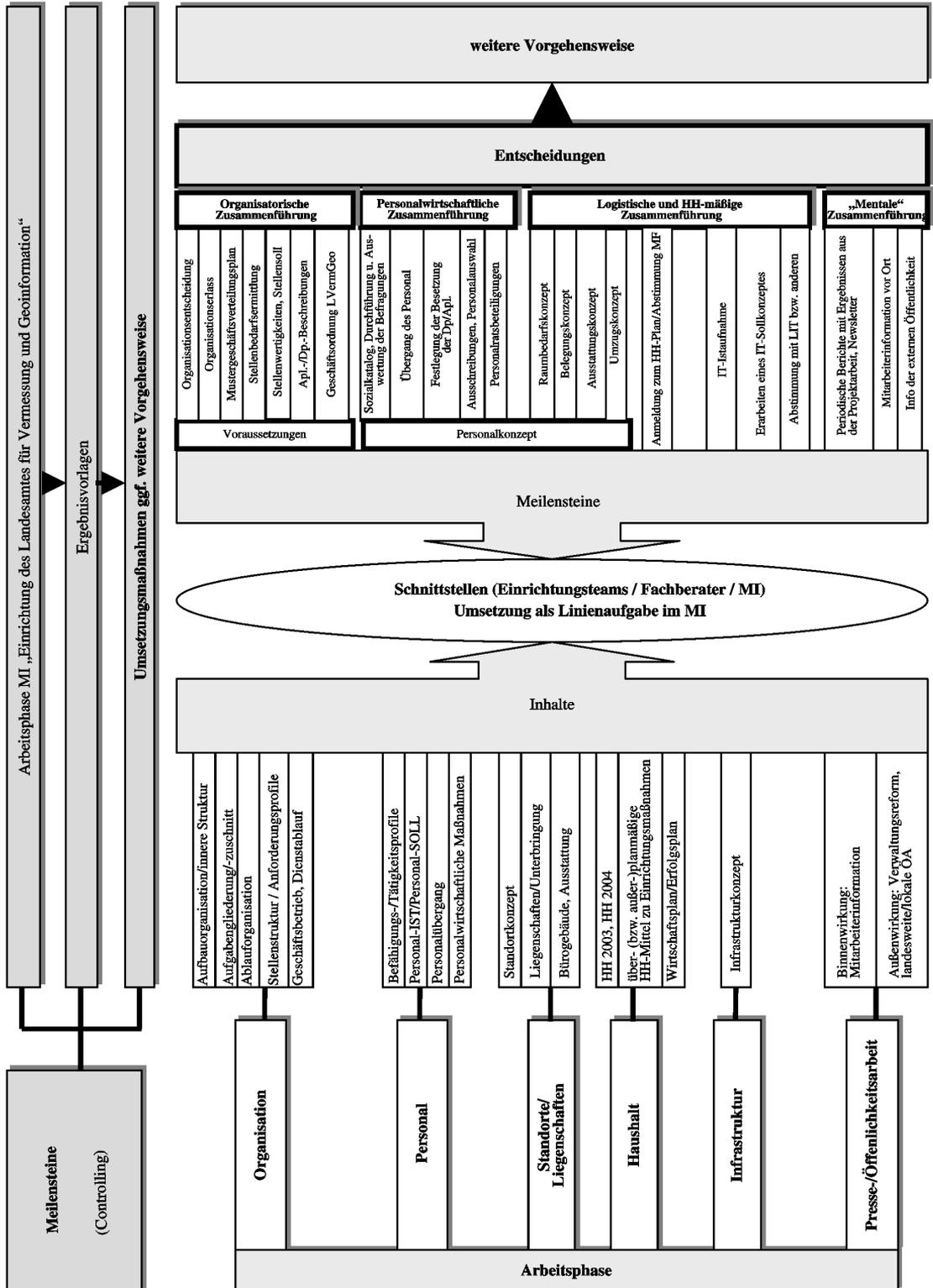


Abb. 8: Masterplan

8.2 Einrichtungsteams und Fachberater

Zur Unterstützung des Ministeriums des Innern bei der organisatorischen und personellen Umsetzung des Beschlusses der Landesregierung wurden in den künftigen Regionalbereichen *Einrichtungsteams* gebildet. Aufgabe der Einrichtungsteams war es, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten Vorschläge insbesondere zur Unterbringung und zur Personalzuordnung zu erarbeiten. Die Teams wurden so zusammengesetzt, dass sowohl die fachlichen als auch die persönlichen Belange bei der Vorbereitung der Entscheidung berücksichtigt werden konnten. Daher arbeitete in den Teams zum einen jeweils aus jedem Aufgabenbereich ein Bediensteter mit. Zum anderen wurde aus den betroffenen Behörden des jeweiligen Regionalbereiches eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter in die Einrichtungsteams berufen, um die spezifischen örtlichen Belange einfließen zu lassen. Alle Mitglieder der Einrichtungsteams wurden aufgrund ihrer persönlichen Kompetenz in die Einrichtungsteams berufen und nicht als Vertreter der Dienststelle oder des örtlichen Personalrates. Ziel war es, durch dieses breite Spektrum an Sachverstand Entscheidungen (insbesondere Standortkonzept, Personalkonzept) von der Basis heraus unter frühzeitiger Berücksichtigung aller relevanten Belange vorzubereiten. Somit sollte eine breite Akzeptanz der Konzepte bei allen Beschäftigten erzielt werden. Die Vorschläge der Einrichtungsteams wurden nach einheitlichen Vorgaben für ein landesweites Gesamtkonzept erarbeitet über das abschließend durch das Ministerium des Innern entschieden wurde.

Insbesondere vor dem Hintergrund der anstehenden Dezentralisierung von Landesvermessungsaufgaben und deren Integration in das Geobasisinformationssystem wurde für die beiden großen Aufgabenbereiche *Liegenschaftskataster* und *Landesvermessung* je ein *Fachberater* benannt. Deren Aufgabenschwerpunkte lagen neben der Unterstützung bei der Personalkapazitäts- und Stellenplanungen vor allem in der Beratung hinsichtlich der Analyse und der sinnvollen Synthese der einzelnen Leistungsarten sowie deren Zuordnung zu den Organisationseinheiten.

8.3 Newsletter

Im Rahmen der internen Öffentlichkeitsarbeit sind die Bediensteten mit einem monatlichen Newsletter durch den Modernisierungsprozess begleitet worden (Abb. 9). Der Newsletter informierte über den Stand der Umsetzung und enthielt aktuelle Informationen zum Modernisierungsprozess. Des Weiteren wurden Fragen einzelner Mitarbeiter, die von allgemeinem Interesse waren, beantwortet. Damit stand allen Bediensteten während des gesamten Prozesses eine aktuelle Informationsquelle zur Verfügung, welche die direkte Information durch die Vorgesetzten ergänzte.

9 Ausblick

Vom 1. Januar 2005 an wird das LVermGeo als Landesbetrieb nach § 26 LHO geführt. Dabei wird es sich um einen „Landesbetrieb mit hoheitlichen Aufgaben“ handeln. Die Aufgabenstruktur, innere Organisation und Bezeichnung des LVermGeo wird der künftige Landesbetrieb beibehalten. Die wichtigsten Geschäftsfelder des LVermGeo werden die Führung und Bereitstellung des Geobasisinformations-

Die Einrichtung des Landesamtes für Vermessung und Geoinformation ist aus fachlicher, organisatorischer und finanzpolitischer Sicht ein notwendiger, wegweisender und innovativer Schritt, die Zukunftsfähigkeit der Geoinformationsverwaltung des Landes Sachsen-Anhalt weiterhin zu gewährleisten.

Anschrift der Autoren

Karin Schultze und Ulrich Kohn

Ministerium des Innern des Landes Sachsen-Anhalt
Halberstädter Straße 2 / am „Platz des 17. Juni“
39112 Magdeburg
VuKV@mi.lsa-net.de

Literaturverzeichnis

Banner, G. 2003: Von der sektoralen zur integralen Führung, innovative Verwaltung, 5/2002, S. 9-12.

Boehme-Neßler, V. 2001: Electronic Government: Internet und Verwaltung, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 4/2001, S. 374-380, München 2001.

Bohlmann, T., Mehner, T. 2003: Die Geodateninfrastruktur als Element des eGovernment - Konzeption auf Landesebene - , Flächenmanagement und Bodenordnung, 2003, Heft 3, S. 131, Neuwied 2003.

Carmann, M. u.a. 2001: Die Entscheidungs-Matrix – Wie die Deutsche Genossenschaftsbank ihre Führungskräfte für eine neue Organisationsform fit machte, www.conecta.com, 1.11.03

Dieckmann, C. 1997: Die Verwaltungsreform in der Vermessungs- und Katasterverwaltung, Zeitschrift für das öffentliche Vermessungswesen des Landes Sachsen-Anhalt, S. 110

Kummer, K. 1999: Von der hierarchischen Aufbaustruktur zur dynamischen Projektorganisation - Neues Steuerungsmodell für die Landesvermessung in Sachsen-Anhalt, Zeitschrift für Vermessungswesen 124, S. 33

Kummer, K. 2003: Neues eGovernment-Organisationsmodell für große Verwaltungsbeiriche – Das amtliche Vermessungswesen geht voran - Flächenmanagement und Bodenordnung, 2003, Heft 5, S. 212, Neuwied 2003.

Kummer, K., Möllering, H. 2002: Vermessungs- und Katasterrecht – Kommentar, Kommunal- und Schulverlag, Wiesbaden 2002

Mechling, J. 2000: Regieren und Verwalten über Grenzen hinweg, in: Regieren und Verwalten im Informationszeitalter: Unterwegs zur virtuellen Verwaltung, Schriftenreihe Verwaltungsinformatik, Bd. 22, R. v. Decker's Verlag, Heidelberg 2000.

Meier, D., Bolten, H-G. 1992: Organisation und Technik der Verwaltung, IB Verlag Gleidingen, Latzen

Miller, M. 2003: Organisation, <http://www2.hs-harz.de>, 24.10.03

Osner, A. 2001: Organisationswandel-Von der vertikalen zur horizontalen Verwaltungsführung, Verwaltung Organisation Personal (VOP) Sonderheft 1/2001, S. 33, Wiesbaden

Reinermann, H. 1994: Neue Managementformen in der öffentlichen Verwaltung.

Reinermann, H. 2001: Zusammenspiel von Internet und Politik, Die Neue Verwaltung, 2/2001, S. 8-10, Regensburg 2001.

Reinermann, H. 2003: Die Querkommunikation kommt in der Verwaltung zu kurz, <http://www.microsoft.com/germany/ms/business/government/initiativen/interview.htm>, 12.10.03

Schultze, K. 2001: IT- Herausforderung und Chance für Staat und Gesellschaft

Siepmann, H., Siepmann, U. 1995: Verwaltungsorganisation, Schriftenreihe Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Bd. 18, Deutscher Gemeindeverlag GmbH und Verlag W. Kohlhammer GmbH, Köln 1996

Wiedenroth, W. 2002: Das Liegenschaftskataster geht online, KommunalPraxis MO 4/2002, Kronach 2002