



Bundesministerium
des Innern

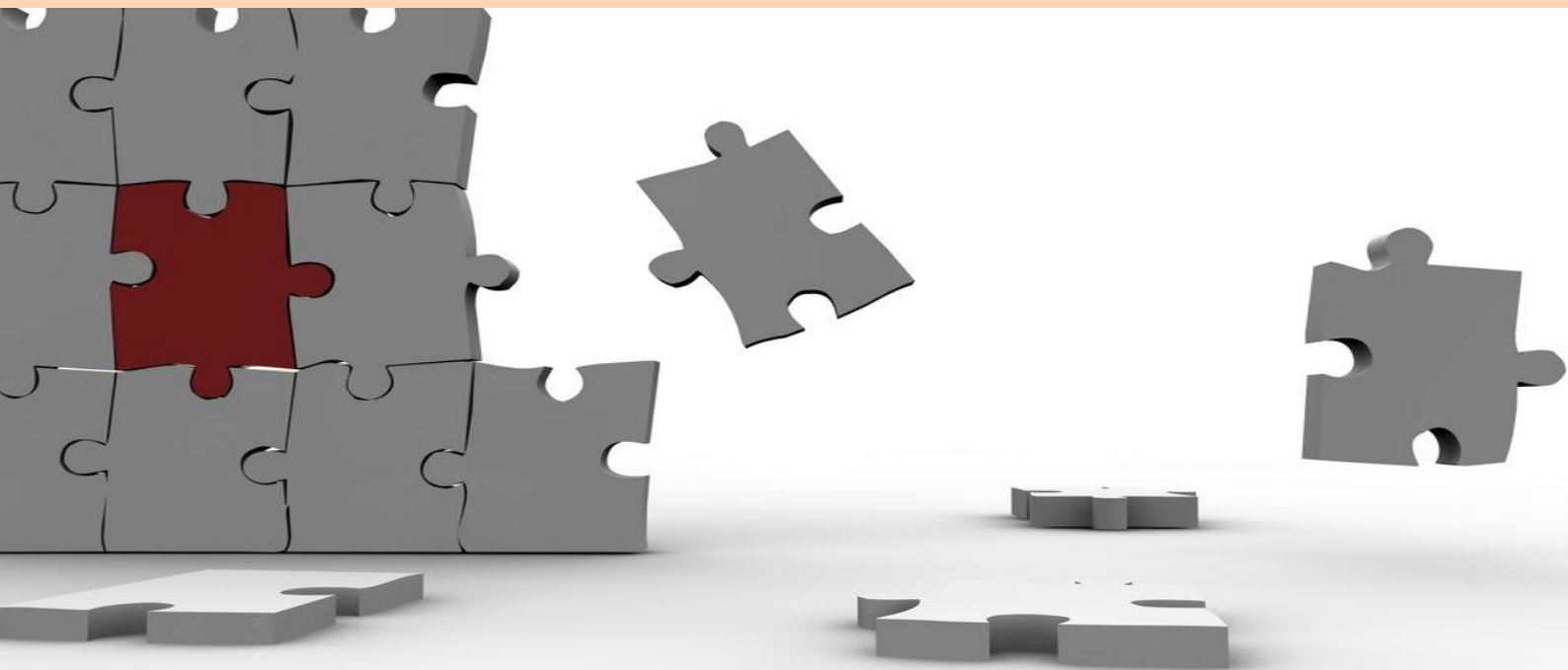


Bundesverwaltungsamt

Bundesministerium des Innern/Bundesverwaltungsamt (Hrsg.)

Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung

PDF-Arbeitsversion



Stand: Februar 2018

Herausgeber:

Bundesministerium des Innern
Alt Moabit 140
10557 Berlin

Bundesverwaltungsamt
Barbarastr. 1
50735 Köln

Redaktion:

Bundesministerium des Innern
Referat O1
Grundsatzangelegenheiten, Ausschuss für Organisationsfragen, Modernisierungsprogramme,
Internationale Zusammenarbeit in Verwaltungsfragen

Bundesverwaltungsamt
Abteilung VM
Verwaltungsmodernisierung

Hinweis:

Dieser Textauszug im PDF-Format stellt eine zusätzliche Arbeitshilfe zur Erleichterung des Drucks einzelner Kapitel oder des Gesamtwerkes (ca. 400 DIN A 4-Seiten) dar.

Das Dokument ist nicht barrierefrei gestaltet und enthält keine Verlinkungen auf Kapitel innerhalb des Dokumentes.

Abweichende Darstellungen der PDF-Version zum Webangebot sind möglich. Nutzer tragen selbst die Verantwortung dafür, dass die verwendete Fassung den jeweils aktuellen Stand wiedergibt.

An ausgewählten Stellen verwendet das Handbuch zur besseren Lesbarkeit für personenbezogene Formulierungen den neutralen Plural oder den maskulinen Singular. Alle Formulierungen beziehen sich ausdrücklich gleichermaßen auf Frauen wie Männer.

Nachdruck nur mit ausdrücklicher Genehmigung der Herausgeber

Änderungsdokumentation

Änderung			Beschreibung der Änderung
Nr.	Datum	Version	
1	01.11.2012	November 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Komplettüberarbeitung des Dokumentes • Neukonzeption Kapitel Aufgabenkritik
2	25.02.2013	Februar 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen (Orthographie) • Literaturaktualisierungen
3	01.03.2013	März 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Korrektur z-Werte (Tabelle 23 und 25)
4	12.03.2013	März 2013 V2	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen (Orthographie) • Überarbeitung Abbildungen Kapitel 7.5
5	17.05.2013	Mai 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen (Orthographie) • Korrektur 5.1.4.7; S. 176, letzter Abschnitt vor Tabelle 26 • Korrektur 6.2.4; S. 264: Anpassung Zertifizierungsnorm • Kapitel 7.9.3, S. 349: Anpassung Überschrift (Normenreihe) • Kapitel 4.4.1; S. 126: Anpassung Vorgehensmodell • Kapitel 4.4.1; S. 127: Anpassung Phasen des Vorgehensmodells (Tabelle 17) • Literaturaktualisierung
6	12.12.2013	Dez 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Deckblatt
7	06.01.2015	Jan. 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen (Orthographie) • Hinweis aktualisiert (Newsletter-Passage gestrichen) • Aktualisierung des Abkürzungsverzeichnisses • Literaturaktualisierung • Gesetzesaktualisierung • 5.1.1.4 Neue Aufgaben: Aufnahme der BSI Arbeitshilfe • 5.1.2.5: Fußnote zur Überschrift PMP eingefügt • 5.1.3.5: Tabelle zur Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft: Streichung der Verweise auf Richtwerte des BMF (Nrn. 5.1, 7.1 und 8.1) • 5.2.2.1.1: Ergänzung Überschrift • 5.2.2.4: Mobile Arbeit • 5.2.2.8: Rückstandsbearbeitung • 5.2.2.11: Dienstreisezeiten • 6.5.2.1.2: Korrektur Tabelle 74 • 6.5.2.2.2: Korrektur Tabelle 78
8	11.02.2015	Febr. 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 4.2: Fußnote gelöscht • 4.4.1: Text, Tabelle und Fußnoten • 4.5: Text und Fußnote

9	11.03.2015	März 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 1.3.3.1: Redaktionelle Änderung, VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO • 1.3.1: neuer Text • 1.3.2: gestrichen • Literaturaktualisierung
10	12.06.2015	Juni 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen • 5.1.3.3: Bearbeitungszeiten • 5.1.3.4: Verteilzeiten • 5.2.1: Überschrift geändert • 5.2.2.13: Bildschirmpausen • 6.1.6.2 - 6.1.6.4: Multimomentaufnahme
11	29.07.2015	Juli 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 5.1; 5.1.2.5: Redaktionelle Anpassungen, VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO
12	04.11.2015	November 2015	<ul style="list-style-type: none"> • 5.2.2.3: Redaktionelle Anpassung • Gesetzesaktualisierung
13	11.04.2016	April 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen
14	10.06.2016	Juni 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen
15	05.09.2016	September 2016	<ul style="list-style-type: none"> • 6.5.3.2: Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen; Text und Fußnote • Literaturverzeichnis • Impressum • Redaktionelle Anpassungen
16	07.12.2016	Dezember 2016	<ul style="list-style-type: none"> • 5.1.2.5: Exkurs Personalmengenplanung entfällt • 5.3: Alternatives Verfahren bei obersten Bundesbehörden • 6.3.1: redaktionelle Anpassung • Abkürzungsverzeichnis
17	01.08.2017	August 2017	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen
18	10.01.2018	Januar 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen
19	28.02.2018	Februar 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Redaktionelle Anpassungen • 5.2.2.13: Bildschirmpausen

Inhaltsverzeichnis

ÄNDERUNGSDOKUMENTATION	4
INHALTSVERZEICHNIS	6
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	17
TABELLENVERZEICHNIS	18
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	21
VORWORT	23
1 EINFÜHRUNG IN GRUNDLAGEN DER ORGANISATION	25
1.1 Organisation	25
1.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation	25
1.1.1.1 Aufbauorganisation	25
1.1.1.2 Ablauforganisation	31
1.1.2 Funktionsorientierung vs. Prozessorientierung	31
1.1.3 Organisationsentwicklung	33
1.2 Organisation im ganzheitlichen Kontext	34
1.2.1 Organisation und Personalentwicklung	36
1.2.2 Organisation und Informationstechnik	37
1.3 Die Organisationsuntersuchung	43
1.3.1 Begriff und Grundlagen	43
1.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen	47
1.3.2.1 Haushaltsrecht	47
1.3.2.2 Vergaberecht	47
1.3.2.3 Personalvertretungsrecht	49
1.3.2.4 Datenschutzrechtliche Aspekte	54

1.3.3	Die Organisatoren	56
2	VORGEHENSMODELL	59
2.1	Projektvorbereitung, -management und begleitende Aufgaben	60
2.1.1	Projektinitiierung	60
2.1.1.1	Zielformulierung	60
2.1.1.2	Projektorganisation	62
2.1.1.3	Projektumfeld	64
2.1.1.4	Projektauftrag	64
2.1.2	Projektplanung	64
2.1.2.1	Projektstrukturplan (PSP)	65
2.1.2.2	Aufwandsschätzung	65
2.1.2.3	Ablauf- und Terminplanung	66
2.1.2.4	Ressourcenplanung/Einsatz externer Berater	66
2.1.2.5	Kostenplanung	71
2.1.3	Risikomanagement	72
2.1.4	Projektcontrolling	72
2.1.5	Dokumentation	74
2.1.6	Projektmarketing	76
2.2	Voruntersuchung	79
2.3	Hauptuntersuchung	81
2.3.1	Ist-Erhebung	82
2.3.2	Ist-Analyse	84
2.3.3	Soll-Konzeption	86
2.4	Umsetzung	87
2.5	Evaluierung	87
2.5.1	Bewertung des Organisationsprojektes	89

2.5.2	Evaluierung der Projektergebnisse und Maßnahmen	92
3	AUFGABENKRITIK	95
3.1	Vorbemerkung	95
3.2	Begriffsklärung	96
3.3	Durchführung einer Aufgabenkritik	100
3.4	Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren im Rahmen von Organisationsuntersuchungen	118
3.4.1	Begriff „Shared Services“	118
3.4.2	Vorteile von Dienstleistungszentren	118
3.4.3	Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren	119
4	GESCHÄFTSPROZESSOPTIMIERUNG	121
4.1	Notwendigkeit und Ziele der prozessorientierten Organisation	121
4.2	Grundlagen und Begriffsbestimmung	121
4.3	Ansätze in der Praxis	124
4.4	Vorgehensweise bei der Geschäftsprozessanalyse und Geschäftsprozessoptimierung	125
4.4.1	Vorgehensmodell	125
4.4.2	Besonderheiten beim Vorgehen	126
4.5	Werkzeuge für die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen	132
5	PERSONALBEDARFSERMITTLUNG	133
5.1	Grundlagen der Personalbedarfsermittlung	133
5.1.1	Aufgabenarten	134
5.1.1.1	Quantifizierbare Aufgaben	134
5.1.1.2	Dispositiv-kreative Aufgaben	134
5.1.1.3	Mischaufgaben	135
5.1.1.4	Neue Aufgaben	137
5.1.2	Verfahren für die Personalbedarfsermittlung	138

5.1.2.1	Analytisches Berechnungsverfahren	140
5.1.2.2	Analytisches Schätzverfahren	141
5.1.2.3	Arbeitsplatzmethode	141
5.1.2.4	Folgeverfahren	142
5.1.3	Basisdaten der Personalbedarfsermittlung	143
5.1.3.1	Aufgaben	143
5.1.3.2	Arbeitsmengen	144
5.1.3.3	Bearbeitungszeiten	146
5.1.3.4	Verteilzeiten	148
5.1.3.5	Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft	153
5.1.4	Teilerhebung mittels Stichprobe	156
5.1.4.1	Grundlagen zum Stichprobenverfahren	156
5.1.4.2	Anwendungsbereiche von Stichprobenverfahren	157
5.1.4.3	Prüfung der Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren	157
5.1.4.4	Ermittlung des Stichprobenumfangs	160
5.1.4.5	Vorgehen bei der Stichprobenauswahl	163
5.1.4.6	Festlegung der Zeitdauer der Erhebung	165
5.1.4.7	Datenerhebung und Zwischenauswertung	166
5.1.4.8	Zusammenfassung des Vorgehens	167
5.1.4.9	Exkurs: Statistische Grundlagen	168
5.2	Vorgehensweise bei der Personalbedarfsermittlung	170
5.2.1	Vorgehen bei der Personalbedarfsermittlung	170
5.2.1.1	Vorbereitung	170
5.2.1.2	Voruntersuchung	172
5.2.1.3	Hauptuntersuchung	172
5.2.2	Spezielle Fragestellungen	179

5.2.2.1	Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben (Leitungsspanne)	179
5.2.2.2	Vertretung	183
5.2.2.3	Besondere Funktionen	183
5.2.2.4	Mobile Arbeit	184
5.2.2.5	Neue Aufgaben	185
5.2.2.6	Erhebung von Bearbeitungszeiten bei neuen Beschäftigten	186
5.2.2.7	Zukünftige Aufgaben	186
5.2.2.8	Rückstandsbearbeitung	186
5.2.2.9	Projektarbeit	186
5.2.2.10	Berücksichtigung von „Hausaufgaben“	187
5.2.2.11	Dienstreisezeiten	188
5.2.2.12	(Kaffee-)Pausen	188
5.2.2.13	Bildschirmpausen	188
5.2.2.14	Rufbereitschaft	190
5.3	Alternatives Verfahren bei obersten Bundesbehörden	191
5.3.1	Ausgangslage, Definition und Anwendungsbereich	191
5.3.2	Wesentliche Ziele und Elemente des Alternativen Verfahrens	191
5.3.2.1	Zielorientierung der Behörde	192
5.3.2.2	Datenvalidität	193
5.3.2.3	Schlüssige Dokumentation	194
5.3.2.4	Verbindung mit Organisations- und Steuerungsinstrumenten	195
5.3.3	Vorgehensbeschreibung	196
5.3.3.1	Festlegung der Verfahrensgrundlagen	197
5.3.3.2	Planungsvorbereitungsprozess (Datenaufbereitung)	198
5.3.3.3	Prospektiver Ressourcenplanungsprozess	199
5.3.3.4	Bezug zum Haushaltsaufstellungsverfahren	200

5.3.3.5	Gesamtkoordinierung / Ressourcensteuerung	201
5.3.3.6	Umsetzung der Prozessergebnisse	202
5.3.3.7	Fortschreibung und Nachsteuerung	202
6	METHODEN UND TECHNIKEN	204
6.1	Erhebungstechniken	204
6.1.1	Dokumentenanalyse	204
6.1.1.1	Einsatzbereiche	204
6.1.1.2	Verfahrensbeschreibung	204
6.1.1.3	Bewertung	205
6.1.1.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	205
6.1.2	Interview	205
6.1.2.1	Einsatzbereiche	205
6.1.2.2	Verfahrensbeschreibung	206
6.1.2.3	Hinweise und Tipps aus der Praxis	210
6.1.3	Fragebogen	210
6.1.3.1	Einsatzbereiche	211
6.1.3.2	Verfahrensbeschreibung	211
6.1.3.3	Bewertung	213
6.1.3.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	213
6.1.4	Selbstaufschreibung	213
6.1.4.1	Einsatzbereiche	214
6.1.4.2	Formen der Selbstaufschreibung	214
6.1.4.3	Verfahrensbeschreibung	215
6.1.4.4	Bewertung	218
6.1.4.5	Hinweise und Tipps aus der Praxis	219
6.1.5	Laufzettelverfahren	219

6.1.5.1	Einsatzbereiche	219
6.1.5.2	Verfahrensbeschreibung	220
6.1.5.3	Bewertung	222
6.1.5.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	222
6.1.6	Multimomentaufnahme	222
6.1.6.1	Einsatzbereiche	223
6.1.6.2	Verfahrensbeschreibung	224
6.1.6.3	Bewertung	236
6.1.6.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	236
6.1.7	Zeitaufnahme	237
6.1.7.1	Einsatzbereiche	238
6.1.7.2	Verfahrensbeschreibung	238
6.1.7.3	Bewertung	241
6.1.7.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	241
6.1.7.5	DV- Unterstützung	241
6.1.8	Analytisches Schätzen	242
6.1.8.1	Einsatzbereiche	242
6.1.8.2	Verfahrensbeschreibung	243
6.1.8.3	Bewertung	250
6.1.8.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	251
6.1.8.5	DV- Unterstützung	251
6.1.9	Workshop/Moderation	252
6.1.9.1	Einsatzbereiche	253
6.1.9.2	Verfahrensbeschreibung	253
6.1.9.3	Bewertung	256
6.1.9.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	256

6.2	Dokumentationstechniken	257
6.2.1	Aufgabengliederung	257
6.2.1.1	Einsatzbereiche	258
6.2.1.2	Verfahrensbeschreibung	259
6.2.1.3	Bewertung	262
6.2.1.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	263
6.2.2	Funktionsanalyse	263
6.2.2.1	Einsatzbereiche	263
6.2.2.2	Verfahrensbeschreibung	264
6.2.2.3	Bewertung	265
6.2.2.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	266
6.2.3	Entscheidungstabellen	266
6.2.3.1	Einsatzbereiche	267
6.2.3.2	Verfahrensbeschreibung	267
6.2.3.3	Bewertung	269
6.2.4	Prozessmodelle	270
6.2.4.1	Prozesslandkarten	272
6.2.4.2	Flussdiagramme	274
6.2.4.3	Wertschöpfungskettendiagramme (WKD)	275
6.2.4.4	Erweiterte Ereignisgesteuerte Prozessketten (eEPK)	275
6.2.4.5	Prozesstabellen	276
6.2.5	Arbeitsplatzbeschreibung	277
6.2.5.1	Einsatzbereiche	277
6.2.5.2	Verfahrensbeschreibung	278
6.2.5.3	Bewertung	278
6.3	Analysetechniken	278

6.3.1	ABC-Analyse	278
6.3.1.1	Einsatzbereiche	279
6.3.1.2	Verfahrensbeschreibung	280
6.3.1.3	Bewertung	281
6.3.2	Ursache-Wirkungs-Diagramm	282
6.3.2.1	Einsatzbereiche	282
6.3.2.2	Verfahrensbeschreibung	283
6.3.2.3	Bewertung	284
6.3.3	Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse	284
6.3.3.1	Einsatzbereiche	284
6.3.3.2	Verfahrensbeschreibung	285
6.3.3.3	Bewertung	287
6.3.4	SWOT-Analyse	287
6.3.4.1	Einsatzbereiche	288
6.3.4.2	Verfahrensbeschreibung	288
6.4	Kreative Techniken	290
6.4.1	Brainstorming	290
6.4.1.1	Einsatzbereiche	290
6.4.1.2	Verfahrensbeschreibung	290
6.4.1.3	Bewertung	291
6.4.1.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	292
6.4.2	Brainwriting	292
6.4.2.1	Einsatzbereiche	292
6.4.2.2	Verfahrensbeschreibung	292
6.4.2.3	Bewertung	294
6.4.2.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	295

6.4.3	Mind Mapping	295
6.4.3.1	Einsatzbereiche	296
6.4.3.2	Verfahrensbeschreibung	296
6.4.3.3	Bewertung	297
6.4.3.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	297
6.4.3.5	DV- Unterstützung	297
6.4.4	Morphologischer Kasten (morphologische Matrix)	298
6.4.4.1	Einsatzbereiche	298
6.4.4.2	Verfahrensbeschreibung	299
6.4.4.3	Bewertung	299
6.4.4.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	300
6.4.5	Präsentationstechnik	300
6.4.5.1	Einsatzbereiche	300
6.4.5.2	Verfahrensbeschreibung	300
6.4.5.3	Bewertung verschiedener Präsentationstechniken	303
6.4.5.4	Hinweise und Tipps aus der Praxis	304
6.5	Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	304
6.5.1	Quantitative Verfahren	305
6.5.1.1	Einsatzbereiche	305
6.5.1.2	Kostenvergleichsrechnung	305
6.5.1.3	Kapitalwertmethode	307
6.5.1.4	Amortisationsrechnung	313
6.5.1.5	Entscheidung unter Unsicherheit	314
6.5.2	Qualitative Verfahren	316
6.5.2.1	Nutzwertanalyse	317
6.5.2.2	Prioritätenanalyse	321

6.5.2.3	Portfolioanalyse	323
6.5.3	Mischverfahren	324
6.5.3.1	Kosten-Wirksamkeits-Analyse	324
6.5.3.2	Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe)	326
7	MANAGEMENTINSTRUMENTE/-ANSÄTZE	327
7.1	Zielvereinbarungen	328
7.2	Risikomanagement	330
7.3	Change Management (Veränderungsmanagement)	336
7.4	Wissensmanagement	336
7.5	Balanced Scorecard	337
7.6	Benchmarking	339
7.6.1	Formen des Benchmarking	340
7.6.2	Vorgehensweise	342
7.7	Controlling	344
7.8	Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)	345
7.9	Qualitätsmanagement	347
7.9.1	CAF	349
7.9.2	EFQM-Modell	351
7.9.3	Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff.	351
	PRAXISBEISPIELE	353
	LITERATURVERZEICHNIS	365
	ANHANG	379

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisation im ganzheitlichen Kontext	35
Abbildung 2: Abgrenzung Organisationsuntersuchung - Organisationsprojekt	59
Abbildung 3: Modell einer Projekt-Matrix-Organisation	63
Abbildung 4: Kernbereiche des Projektcontrollings	72
Abbildung 5: Darstellung des Pareto-Prinzips in einer Summenkurve	80
Abbildung 6: Ablauf einer Aufgabenkritik	98
Abbildung 7: Ansatzpunkte der Aufgabenkritik: Zusammenspiel Zweck- und Vollzugskritik	99
Abbildung 8: Verfahren zur Personalbedarfsermittlung	139
Abbildung 9: Rangfolge der Verfahrens- und Erhebungstechniken hinsichtlich ihrer Genauigkeit	140
Abbildung 10: Basisdaten der Personalbedarfsermittlung	143
Abbildung 11: mittlere Bearbeitungszeit	147
Abbildung 12: Grafische Darstellung einer Normalverteilung	169
Abbildung 13: Kreislaufmodell des Alternativen Verfahrens	197
Abbildung 14: Phasen des Alternativen Verfahrens	203
Abbildung 15: Rundgangsskizze - Beispiel	227
Abbildung 16: Mind Map zur Aufgabenanalyse - Beispiel	261
Abbildung 17: Graphische Darstellung der Aufgabengliederung	262
Abbildung 18: Prozesslandkarte	273
Abbildung 19: Flussdiagramm Antragsbearbeitung – Beispiel	274
Abbildung 20: Erweiterte Ereignisgesteuerte Prozesskette – Beispiel	275
Abbildung 21: Darstellung der quantitativen Kategorisierung in Form einer Summenkurve	279
Abbildung 22: Beispiel Ursache-Wirkungs-Diagramm	282
Abbildung 23: Mind Map zum Thema Organisationsuntersuchung	296
Abbildung 24: Diagramm Kriterienausprägung/Zielerfüllungsfaktor	319
Abbildung 25: Portfolioanalyse der Aufgaben einer Bundesbehörde	324
Abbildung 26: Ebenen und Richtungen von Zielvereinbarungen	329
Abbildung 27: Mögliche Risiken einer Behörde	331
Abbildung 28: Vorgehensweise bei der Erstellung einer BSC	339
Abbildung 29: Formen des Benchmarking in Abhängigkeit vom Vergleichspartner	340
Abbildung 30: Benchmarking-Phasenkonzept	342
Abbildung 31: DIN-Vorgehensmodell zum Dienstleistungsbenchmarking (DIN-PAS 1014)	343
Abbildung 32: Themenfelder der Selbstbewertung nach CAF	350

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben	29
Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Kapazität der Führungskraft	29
Tabelle 3: Vor- und Nachteile verschiedener Hierarchieausprägungen	30
Tabelle 4: Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung bei Anwendung verschiedener Datenerhebungstechniken	52
Tabelle 5: Zielbeziehungen	62
Tabelle 6: Fragen zur Klärung des Bedarfs an externer Beratung	70
Tabelle 7: Möglichkeiten der Datengewinnung für das Projektcontrolling	73
Tabelle 8: Erhebungs- und Dokumentationstechniken in Abhängigkeit vom Untersuchungsschwerpunkt	83
Tabelle 9: Analysemethoden in Abhängigkeit zum Untersuchungsschwerpunkt	84
Tabelle 10: Anhaltspunkte für mögliche Schwachstellen	86
Tabelle 11: Vor- und Nachteile interner und externer Evaluierungen	89
Tabelle 12: Abhängigkeit von Projektziel - Evaluierungskriterium - Indikator (Beispiel)	93
Tabelle 13: Schritte zur Entwicklung von Indikatoren	94
Tabelle 14: Bewertungsschema – Empfehlungsalternativen und Fragenkatalog für die Zweckkritik	106
Tabelle 15: Kriterien für die Abgrenzung ministerieller und nicht-ministerieller Aufgaben	109
Tabelle 16: Bewertungsschema – Empfehlungsalternativen und Fragenkatalog der Vollzugskritik	111
Tabelle 17: Vergleich verschiedener Vorgehensmodelle, Gegenüberstellung der Projektphasen	126
Tabelle 18: Beispiel einer nach erster Einschätzung dispositiv-kreativen Aufgabe	136
Tabelle 19: quantifizierbare Anteile der zunächst dispositiv-kreativ erscheinenden Aufgabe 1.1	136
Tabelle 20: Abgrenzungskriterien für dispositiv-kreative Aufgaben	136
Tabelle 21: Cluster für die Anrechnung unplanmäßiger sachlicher Verteilzeitzuschlag	152
Tabelle 22: Alternativen für die Ermittlung von Verteilzeiten im Analytischen Berechnungsverfahren	153
Tabelle 23: Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft	155
Tabelle 24: Prüffragen zur Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren	160
Tabelle 25: Beispiel: z-Werte für die Aussagewahrscheinlichkeit	161
Tabelle 26: Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs	162
Tabelle 27: Beispiel zum Vorgehen bei der Berechnung des Stichprobenumfangs	163
Tabelle 28: Berechnung der tatsächlichen Genauigkeit	167
Tabelle 29: Beispiel zur Berechnung der Grundzeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung	175
Tabelle 30: Beispiel zur Berechnung der Bearbeitungszeit je Einheit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung	176
Tabelle 31: Beispiel zur Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung	176

Tabelle 32: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung	176
Tabelle 33: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme	177
Tabelle 34: Beispiel zur Berechnung der Grundzeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme	178
Tabelle 35: Beispiel zur Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme	178
Tabelle 36: Beispiel zur Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme	178
Tabelle 37: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme	179
Tabelle 38: Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben	180
Tabelle 39: Einflussfaktoren auf Kapazität der Führungskraft	180
Tabelle 40: Beispiel zur summarischen Ermittlung der Leitungsspanne	181
Tabelle 41: Beispiel für erhobene Aufgaben und Bearbeitungszeiten einer Führungskraft	182
Tabelle 42: Beispiel zur Berechnung der Bildschirmarbeitspause	189
Tabelle 43: Formen der Selbstaufschreibung	215
Tabelle 44: Beispiel Erhebungsbogen	218
Tabelle 45: Beispiele für Beobachtung mittels Karten	225
Tabelle 46: Beispiele für Plausibilisierung Verteilzeitanteile mittels MMA	231
Tabelle 47: Aufgabenkatalog mit zugeordneten Ablaufarten der MMA	232
Tabelle 48: Prozentuale Verteilung der Ablaufarten der MMA	232
Tabelle 49: Prozentuale Verteilung auf Basis der Selbstaufschreibung	233
Tabelle 50: Berechnung des Faktors	233
Tabelle 51: Multiplikation mit Merkmalsfaktoren	234
Tabelle 52: Faktor persönliche Verteilzeit	234
Tabelle 53: Faktor Zeiten	235
Tabelle 54: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme (Teil I)	240
Tabelle 55: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme (Teil II)	240
Tabelle 56: Beispiel für eine aufgabenbezogene Erhebung mittels Analytischem Schätzen an drei vergleichbaren Arbeitsplätzen	244
Tabelle 57: Beispiel für eine arbeitsplatzbezogene Erhebung mittels Analytischem Schätzen	245
Tabelle 58: Beispiele für Schätzangaben	247
Tabelle 59: Beispiel Zeitklassentabelle	248
Tabelle 60: Beispiel für die aufgabenbezogene Auswertung	250
Tabelle 61: Steuerungsmittel für die Moderation	253
Tabelle 62: Moderationstechniken	255

Tabelle 63: Aufgabengliederungsarten mit Beispiel	258
Tabelle 64: Protokollblatt zur Aufgabenanalyse - Beispiel	260
Tabelle 65: Beispiel eines Funktionsverteilungsplans (verkürzt)	264
Tabelle 66: Beispiel Entscheidungstabelle -1-	266
Tabelle 67: Beispiel Entscheidungstabelle -2-	268
Tabelle 68: Beispiel Entscheidungstabelle -3-	269
Tabelle 69: Symbole für die Prozessmodellierung	271
Tabelle 70: Beispiel Prozesstabelle	276
Tabelle 71: Kategorisierungskriterien der ABC-Analyse	280
Tabelle 72: Kategorisierung von Aufgaben anhand des verursachten Aufwands	280
Tabelle 73: Beispiel für die Ableitung von Handlungsstrategien aus der ABC-Analyse	281
Tabelle 74: Kriterien zur Bildung der RPZ, Quelle: REFA (2012).	286
Tabelle 75: Handlungsalternativen nach RPZ-Bildung	287
Tabelle 76: Fragestellung für SWOT-Analyse	288
Tabelle 77: mögliche Kriterien zur Durchführung der SWOT-Analyse	289
Tabelle 78: Beispiel morphologische Matrix	298
Tabelle 79: Moderationstechniken und Hilfsmittel	304
Tabelle 80: Übersicht Verfahren der Investitionsrechnung	305
Tabelle 81: Beispiel Kapitalwertberechnung bei mehreren Lösungsalternativen	310
Tabelle 82: Beispiel Kapitalwertberechnung bei einer Lösungsalternative	312
Tabelle 83: Korrekturverfahren bei einer Kapitalwertberechnung	315
Tabelle 84: Beispiel zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren der Kriterien bei einer Nutzwertanalyse mit der Punkteskala 0-1-2	318
Tabelle 85: Zuordnung des Zielerfüllungsfaktors zum Grad der Zielerfüllung	318
Tabelle 86: Beispiel zur Bestimmung eines Nutzwertes	320
Tabelle 87: Punktevergabe in der Präferenzmatrix	322
Tabelle 88: Beispiel Präferenzmatrix	322
Tabelle 89: Bewertungsschema für die Risikobewertung	333
Tabelle 90: Priorisierung und Ableitung der Handlungsbedarfe (Beispiel)	333
Tabelle 91: Vor- und Nachteile des internen Benchmarking	341

Abkürzungsverzeichnis

AfO	Ausschuss für Organisationsfragen
AZV	Arbeitszeitverordnung
AWV	Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung e.V.
BAG	Bundesarbeitsgericht
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BildscharbV	Bildschirmarbeitsverordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Innern
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BPersVG	Bundespersönlichkeitsvertretungsgesetz
BPR	Business Process Reengineering
BRH	Bundesrechnungshof
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
CAF	Common Assessment Framework (Gemeinsames Europäisches Qualitätsbewertungssystem)
DBT	Deutscher Bundestag
DIN	Deutsches Institut für Normung
DLZ	Dienstleistungszentrum/-zentren
DMS	Dokumenten-Management-System
DOMEA	Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang
EFQM	European Foundation for Quality Management (europäisches Managementsystem für Qualitätsmanagement)
EPK	Ereignisgesteuerte Prozesskette
eEPK	Erweiterte Ereignisgesteuerte Prozesskette
FMEA	Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GPA/GPO	Geschäftsprozessanalyse/Geschäftsprozessoptimierung
GVPI	Geschäftsverteilungsplan
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HHA	Haushaltsausschuss
ISACA	Information Systems Audit and Control Association
IT	Informationstechnik

IT-WiBe	Methode zur Wirtschaftlichkeitsberechnung
ITIL	IT Infrastructure Library
IuK-Technologie	Informations- und Kommunikations-Technologie
ITZ Bund	InformationstechnikZentrum Bund
KBSt	Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
KVP	Kontinuierlicher Verbesserungsprozess
MMA	Multimomentaufnahme
PAS	Publicly Available Specification
PBE	Personalbedarfsermittlung
PMP	Personalmengenplanung
PSP	Projektstrukturplan
RPZ	Risikoprioritätszahl
SAGA	Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen
SLA	Service Level Agreement
SSC	Shared Service Center
SWOT-Analyse	Auch: Stärken Schwächen-Analyse, Potenzialanalyse
TQM	Total Quality Management
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UfAB	Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen
UML	Unified Modelling Language
VgV	Vergabeverordnung
V-Modell XT	Vorgehensmodell für die Durchführung von IT-Projekten
VOF	Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL	Verdingungsordnung für Leistungen
VV	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WiBe	Wirtschaftlichkeitsberechnung
WMS	Workflow-Management-System

Vorwort

Der demographische Wandel und weitere Einflussfaktoren wie die zunehmende Globalisierung, die wachsende Bedeutung des nachhaltigen Handelns und die Digitalisierung des Alltagslebens erfordern eine Transformation der Verwaltung. Sie muss und wird zunehmend flexibler, spontaner und internationaler zusammenarbeiten. Bestehende Behördenstrukturen und wahrgenommene Aufgaben werden sich in den kommenden Jahren verändern. Die öffentliche Verwaltung wird im Zuge abnehmender Ressourcen ihre Leistungsangebote überprüfen und neu definieren. Einerseits werden heute erbrachte Verwaltungsdienstleistungen reduziert oder aufgegeben werden, andererseits müssen die weiterhin zu erbringenden und die zukünftig neu zu erbringenden Aufgaben effektiv und effizient erledigt werden. Die Bundesverwaltung wird den erforderlichen Transformationsprozess dazu nutzen, ihr Leistungsangebot an die geänderten Anforderungen der Bürgerinnen und Bürger sowie aller gesellschaftlich relevanten Gruppen anzupassen. Gerade auch in diesem Kontext ist das Organisationshandbuch ein unverzichtbares Nachschlagewerk für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen – „von Praktikern für Praktiker“. Neben organisations-theoretischen Themenstellungen sind Erfahrungswerte, die das Bundesverwaltungsamt in seiner Rolle als zentraler Dienstleister des Bundes, der über Jahre hinweg vielfältige Organisationsuntersuchungen bei Bundes- und Landesbehörden sowie Zuwendungsempfängern durchgeführt hat, eingeflossen. Die Bandbreite der Erfahrungen reicht von Behörden mit klassischen Verwaltungsaufgaben (Antrags-, auch Massenverfahren) bis hin zu kulturellen Einrichtungen mit verschiedenen Spezialaufgaben.

Da Organisationsuntersuchungen aber ebenso regelmäßig Fragen zur strategischen Ausrichtung und Steuerung berühren, soll das Handbuch auch einen Überblick zu Managementinstrumenten geben, die in der öffentlichen Verwaltung Anwendung finden.

Das Handbuch ist modular aufgebaut. Die Darstellung von Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen erfolgt phasenorientiert. Dabei wird deutlich, dass der Planung und Vorbereitung einer Organisationsuntersuchung erhebliche Bedeutung zukommt. Ihr ist – ebenso wie der Aufgabenkritik – als erfolgskritischer Faktor viel Aufmerksamkeit gewidmet worden.

Zu jeder Phase gibt es eine kurze Darstellung ihrer wesentlichen Merkmale und ihrer Bedeutung im Gesamtkontext der Organisationsuntersuchung. Danach erfolgt ein Überblick zu den einsetzbaren Methoden und Techniken. Das Vorgehensmodell liefert allgemeingültige Aussagen, die unabhängig vom inhaltlichen Schwerpunkt der Untersuchung gelten. Spezifische Aussagen werden bei den Einzelthemen behandelt.

Detailinformationen zu Methoden und Techniken finden sich in einem eigenen Kapitel. Querverweise erleichtern die Suche. Angereichert sind die allgemeinen Informationen durch Praxistipps, Hinweise zu „Fallstricken“ sowie Musterdokumente. Für vertiefende und weitergehende Informationen werden Literaturempfehlungen und Links angegeben.

Die beschriebenen Methoden und Techniken werden nach einem einheitlichen Schema dargestellt:

- Allgemeines
- Einsatzbereiche
- Verfahrensbeschreibung
- Bewertung
- Hinweise und Tipps aus der Praxis.

Dem REFA-Verband für Arbeitsgestaltung, Betriebsorganisation und Unternehmensentwicklung e.V. ist zu danken. Er hat dem Bundesverwaltungsamt seine umfangreichen Lehrunterlagen unentgeltlich zur Nutzung überlassen.

Bundesministerium des Innern

Berlin im September 2012

1 Einführung in Grundlagen der Organisation

1.1 Organisation

Der Begriff Organisation wird in der Literatur und Praxis mehrdeutig verwendet. So ist damit:

- eine Institution (Einrichtung) als soziale Gesamtheit, als zielorientiertes (ein Ziel, eine Aufgabe verfolgendes) soziales [...] System ("die Behörde ist eine Organisation");
- die Struktur eines solchen Systems - Organisationsstruktur ("die Behörde hat eine Organisation");
- die Aufgabe oder Tätigkeit des "Organisierens", das heißt der Untersuchung und Gestaltung der Organisationsstruktur (zum Beispiel "Techniken der Organisation") gemeint¹.
- Als Organisation wird auch die Menge dauerhaft wirksamer genereller Regelungen einer Institution bezeichnet, die der Unterstützung beim Verfolgen von Zielen dient.²

Die Verwendung des Begriffs „Organisation“ in diesen unterschiedlichen Ausprägungen gilt auch für das vorliegende Handbuch.

Angestrebt wird eine Organisation, die effektiv ihre Ziele erreicht („die richtigen Dinge tun“) und dabei die vorhandenen Ressourcen möglichst effizient/wirtschaftlich einsetzt („die Dinge richtig tun“). Dabei sollte sie in der Lage sein, sich flexibel an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und neue Aufgaben übernehmen zu können.

1.1.1 Aufbau- und Ablauforganisation

Die Organisationsstruktur symbolisiert das Gefüge und Zusammenwirken der verschiedenen Bereiche und Ressourcen einer Institution. Sie unterscheidet zwei Gestaltungsbereiche, die Aufbau- und die Ablauforganisation. Beide Bereiche sind eng miteinander verbunden. So ist es oftmals nicht möglich, den einen Bereich ohne Berücksichtigung des anderen zu betrachten. Während früher vorrangig aufbauorganisatorische Überlegungen im Vordergrund standen, findet heute eine zunehmende Ausrichtung an den Geschäftsprozessen und ihren Produkten (Prozesssicht) unter besonderer Berücksichtigung der Kundenbedürfnisse statt.

1.1.1.1 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation ordnet die Aufgaben einer Behörde zu verschiedenen organisatorischen Einheiten durch Bildung von Stellen als kleinster organisatorischer Einheit sowie weiterer Organisations- und Hierarchieebenen. Hier werden Aufgaben und ihre jeweiligen Teilaufgaben betrachtet, sachgerecht gebündelt und mit den für die Aufgabenerledigung erforderlichen Befugnissen und Verantwortlichkeiten einzelnen Stellen und Organisationsbereichen zugeordnet. Dabei ist zwingend der in § 4 Absatz 5 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

¹ Vgl. Krems (2012a).

² Vgl. Bokranz/ Kasten (2003), S.20.

(GGO) angeführte Organisationsgrundsatz der Zusammenführung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung (AKV-Prinzip) auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zu beachten. Darüber hinaus regelt die Aufbauorganisation das Zusammenwirken und die Beziehungen der Organisationseinheiten im Gesamtgefüge der Behörde.

Im Mittelpunkt der aufbauorganisatorischen Betrachtung stehen folgende Bereiche:

- Stelle
 - Organisatorische Einordnung / Teambildung, Bündelung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung nach dem Sachzusammenhang, Aufgabenverteilung (Mengenteilung bzw. Spezialisierung), Informationsbedarf und -deckung (Kommunikationsbeziehungen), Sachmittelausstattung, Vertretungssituation.
- Struktur
 - Anzahl der Instanzen (flache, steile Hierarchie), Delegationsgrad, Größe der Organisationseinheiten (Leitungsspanne).

Für die Bundesministerien sind in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO, vgl. folgenden Auszug) Grundsätze für die Aufbau- und Ablauforganisation geregelt. Die hiermit verbundene Ausrichtung der Organisation der Bundesministerien und der Verfahrensabläufe in und zwischen ihnen an übereinstimmenden Grundsätzen dient der effektiven Aufgabenerledigung. Obwohl jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich innerhalb der Richtlinien der Politik, die vom Bundeskanzler bestimmt werden, selbstständig und unter eigener Verantwortung leitet ("Ressortprinzip" Art. 65 Satz 2 Grundgesetz), haben sich die Bundesminister mit der GGO in diesem Umfang auf grundsätzliche übereinstimmende Regelungen verständigt. Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen im Grundgesetz und über die Regelungen in der GGO hinaus bestehen keine weiteren ministeriumsübergreifenden Regelwerke zur Ablauf- und Aufbauorganisation, für die den Ministerien nachgeordneten Behörden. Dort werden die Regelungen der GGO in aller Regel entsprechend nach Maßgabe der zuständigen obersten Bundesbehörde angewendet.

Auszug aus der GGO, Stand: 05.10.2011

Kapitel 2 Organisationsgrundsätze

§ 4 Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien

- (1) Die Bundesministerien gestalten ihre Organisation so, dass sie den sich ändernden gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibel gerecht werden können.
- (2) Organisatorische Regelungen sollen die selbstständige, eigenverantwortliche sowie kosten- und qualitätsbewusste Wahrnehmung der Aufgaben unterstützen und gleichzeitig dazu beitragen, die Motivation und Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu verbessern.
- (3) Die Bundesministerien betreiben eine an den aktuellen fachlichen Notwendigkeiten orientierte Organisations- und Personalentwicklung.
- (4) Es sind angemessen große Organisationseinheiten bei wenigen Hierarchieebenen zu bilden, deren Leitungsspannen nach Schwierigkeit und Umfang der Aufgaben zu bemessen sind.

(5) Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammengeführt werden.

(6) Die Bundesministerien sollen Steuerungs- und Führungsinstrumente wie Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Personal- und Qualitätsmanagement erproben und gegebenenfalls einführen. In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

(7) Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien sollen durch Vorschläge an der Verbesserung der Organisation und der Arbeitsergebnisse mitwirken. Verbesserungsideen sind kontinuierlich zu fördern und umzusetzen.

Kapitel 3 Aufbauorganisation

§ 7 Gliederung der Bundesministerien; Geschäftsverteilung

(1) Die Bundesministerien gliedern sich grundsätzlich in Abteilungen und Referate. Die tragende Einheit im Aufbau der Bundesministerien ist in der Regel das Referat. Es hat die erste Entscheidung in allen Angelegenheiten, die ihm in seinem Zuständigkeitsbereich zugewiesen sind.

(2) Zwischen den Referaten und innerhalb jedes Referats werden die Aufgabengebiete nach Sachzusammenhängen so gegliedert, dass die Zuständigkeit und die Verantwortung klar ersichtlich sind. Fachlich zusammenhängende Aufgaben sind in der Regel in einer Organisationseinheit wahrzunehmen. Die Verteilung der Aufgaben wird in einem Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

(3) Grundsätzlich soll niemand gleichzeitig in mehreren Referaten eingesetzt oder mehreren unmittelbaren Vorgesetzten zugeordnet werden. Unter Beachtung der tarif- und personalvertretungsrechtlichen Regelungen kann die Abteilungsleitung abweichend vom Geschäftsverteilungsplan Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Abteilung für einen Zeitraum von bis zu sechs Monaten in einem anderen Referat der Abteilung einsetzen und ihnen andere gleichwertige Aufgaben übertragen. Die Übertragung kann abteilungsübergreifend erfolgen, wenn zwischen den beteiligten Abteilungsleitungen Einvernehmen besteht. Das Organisationsreferat und das Personalreferat sind zu beteiligen.

(4) Der organisatorische Aufbau des Bundesministeriums ist zu veröffentlichen.

§ 8 Abteilungen

Eine Abteilung umfasst unter der Leitung einer Abteilungsleiterin oder eines Abteilungsleiters in der Regel mindestens fünf Referate. Unterabteilungen werden nur gebildet, wenn es sachlich notwendig ist; dafür werden in der Regel mindestens fünf Referate zusammengefasst.

§ 9 Referate

(1) Das Referat umfasst in der Regel neben der Referatsleiterin oder dem Referatsleiter mindestens vier Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter.

(2) Neben den Leitungs- und Führungsaufgaben soll die Referatsleitung herausgehobene Angelegenheiten des Referats selbst bearbeiten.

§ 10 Besondere Organisationsformen

(1) Für bestimmte Aufgaben, insbesondere mit Bezug zur Leitung des Bundesministeriums, können Organisationseinheiten mit Stabsfunktion³ eingerichtet werden.

(2) Für zeitlich befristete, komplexe Aufgaben, die einen übergreifenden Personaleinsatz erfordern, sind vorzugsweise Projektgruppen einzurichten. Leitung, Ziel, Kompetenzen sowie Personal- und Sachmittel sind in dem Projektauftrag festzulegen.

(3) Die §§ 8, 9 Absatz 1 finden keine Anwendung.

Exkurs: Leitungsspanne

Der Begriff Leitungsspanne (auch Kontrollspanne) bezeichnet die Zahl der Stellen, die einer übergeordneten Instanz direkt unterstellt sind⁴. Zu den Beschäftigten, die diese Stellen innehaben, werden die sach- und personalbezogenen Leitungs- und Führungsaufgaben von der jeweiligen

³ Für das Handbuch wird im Folgenden die Begrifflichkeit Stabsstelle synonym verwendet.

⁴ Vgl. Bokranz/ Kasten (2003), S.58.

Führungskraft wahrgenommen. Das Spektrum der wahrzunehmenden Leitungs- und Führungsaufgaben ist meist unabhängig von den Spezifika einzelner Behörden. Zu den Leitungs- und Führungsaufgaben zählen üblicherweise:

- Fachliche Anleitung und Aufsicht
 - Festlegung der Arbeitsziele, Aufgaben und Prioritäten, soweit dies nicht durch übergeordnete Vorgesetzte geschieht,
 - ständige Aufgabenkritik und Planung einer wirtschaftlichen und rechtzeitigen Durchführung der Aufgaben,
 - Organisation der Zusammenarbeit in der Organisationseinheit (vgl. § 11 Abs. 2 GGO),
 - Einweisung, Anleitung und Information der Beschäftigten,
 - Verteilung der Aufgaben auf die Beschäftigten,
 - Koordination und Kontrolle der Aufgabenerledigung,
- Personalführung
 - Mitarbeitergespräche (Fürsorge, Konfliktbewältigung) führen,
 - Personalführungsgespräche/Beurteilungsgespräche führen,
 - Beurteilungen erstellen,
 - Entwicklung der Beschäftigten fördern (z. B. Fortbildungen veranlassen),
 - Abwesenheiten (Dienstreisen, Urlaub, Zeitjournale) koordinieren,
 - Leistungsbewertungen erstellen (soweit es sich um Tarifbeschäftigte handelt),
- Teilnahme an Besprechungen, soweit nicht eindeutig vorgangsbezogen (Referatsleiterbesprechungen, Besprechungen bei der Abteilungs- und Hausleitung).

Neben der Wahrnehmung von Leitungs- und Führungsaufgaben sollen Führungskräfte regelmäßig auch sachbearbeitend tätig werden. Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben und somit auf die Leitungsspanne können die Folgenden sein⁵:

Merkmal	Beschreibung
Komplexität der Aufgaben	Komplexe, einzigartige Aufgaben verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne. Einfache, routinemäßige Aufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und führen zu einer größeren Leitungsspanne.
Delegationsgrad	Haben Beschäftigte wenige Entscheidungsbefugnisse, kann die Führungskraft nur eine kleine Leitungsspanne abdecken. Hat die Führungskraft die Möglichkeit Entscheidungen zu delegieren, kann sie eine größere Leitungsspanne verkraften.

⁵ Vgl. Krems (2012).

Koordination der unterstellten Beschäftigten	Werden die Beschäftigten per Einzelanweisung geführt, wird entsprechend hoher Führungsaufwand verursacht. Erfolgt die Koordination der Aufgaben selbst bestimmt durch die Beschäftigten oder durch ein standardisiertes Programm, ist der Aufwand erheblich geringer und eine höhere Leitungsspanne möglich.
Qualifikation der unterstellten Beschäftigten	Hoch qualifizierte Beschäftigte benötigen weniger Anleitung und Führung als geringer qualifizierte, sie arbeiten und treffen Entscheidungen selbständig. Die Qualifikation wirkt sich entscheidend auf einen Teil der o. g. Merkmale aus, beispielsweise auf Delegationsgrad und Koordinationsaufwand.
Neuartigkeit und Veränderungspotenzial der Aufgabe (zum Beispiel Projektarbeit)	Neue beziehungsweise ständiger Veränderung unterliegende Aufgaben erfordern viele Grundsatzentscheidungen und verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne. Routineaufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und ermöglichen eine größere Leitungsspanne.

Tabelle 1: Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben

Hinzu kommen Einflüsse auf die Kapazität der Führungskraft⁶:

Merkmal	Beschreibung
Qualifikation der Führungskraft	Eine hohe Qualifikation auf dem Gebiet Leitung und Führung begünstigt eine große Leitungsspanne. Führungsstile und -techniken, die die Beschäftigten zu eigenverantwortlichem und selbständigem Arbeiten motivieren, ermöglichen größere Leitungsspannen. Bei der Bestimmung der Leitungsspanne muss allerdings darauf geachtet werden, dass keine persönlichen Merkmale zur Ermittlung dienen.
Belastung durch andere Aufgaben	Hat die Führungskraft ausschließlich Führungs- und Leitungsaufgaben zu erledigen, kann die Leitungsspanne größer sein, als wenn sie zusätzliche fachliche Aufgaben (eigene Sachbearbeitung) zu erledigen hat.
Entlastung durch Stabsstellen	Die Entlastung der Führungskraft durch eine Stabsstelle ⁷ , zum Beispiel zur Durchführung der Kontrollfunktion, erhöht die mögliche Leitungsspanne.
Entlastung durch IT	Auch Führungsaufgaben können durch den Einsatz geeigneter IT unterstützt und vereinfacht werden, beispielsweise Führungsinformationssysteme, Performance Management Systeme, Workflows.

Tabelle 2: Einflussfaktoren auf die Kapazität der Führungskraft

Je mehr Beschäftigte einer Führungskraft unmittelbar unterstellt sind, also je größer die Leitungsspanne ist, desto weniger Leitungsebenen sind erforderlich. Mit der Frage nach der optimalen Leitungsspanne, also danach wie viele Beschäftigte einer Führungskraft direkt unterstellt sein sollten, beschäftigt sich die Organisationswissenschaft und -praxis schon seit langem intensiv.

Anlass hierfür ist, dass die Leitungsspanne sich direkt auf den Erfolg einer Organisation auswirkt, da sie maßgeblichen Einfluss sowohl auf die Personalkosten der Organisation als auch auf deren Produkt- oder Dienstleistungsqualität hat. Allgemein gültige Aussagen, die zum Thema der optimalen Leitungsspanne getroffen werden können sind, dass:

⁶ Krems (2012).

⁷ Gleiches gilt bei Bestehen der Funktion einer Ständigen Stellvertretung.

- die optimale Leitungsspanne dort liegt, wo die Führungskraft ihre Aufgaben noch zufrieden stellend wahrnehmen kann, ihre Kapazität aber voll ausgelastet ist,
- die optimale Leitungsspanne einer Organisationseinheit immer im Kontext zur Vision und Strategie der Gesamtorganisation passen muss, und
- keine pauschalen Aussagen zur optimalen Größe der Leitungsspanne getroffen werden können, da diverse spezifisch gewichtete Faktoren (Führungsstil, Komplexität der Aufgaben etc.) diese beeinflussen.

Die Größe der Leitungsspanne und die Gliederungstiefe (Anzahl der Hierarchieebenen) einer Organisation stehen in direktem Verhältnis zueinander. Herrschen in der Organisation große Leitungsspannen vor, ist die Hierarchie der Organisation tendenziell flach, bei niedrigen Leitungsspannen meist steil.

Folgende Vor- und Nachteile können bei verschiedenen Hierarchietiefen beobachtet werden und sind bei der Festlegung der Leitungsspanne zu berücksichtigen⁸:

Gliederungstiefe	Vorteile	Nachteile
flache Hierarchie	geringe Personalkosten aufgrund geringer Anzahl von Führungskräften schnelle Kommunikations- und Informationswege Förderung der Selbständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und Kreativität der Beschäftigten Reduktion der Abstimmungserfordernisse und ggf. -probleme	Gefahr der Überlastung der Führungskräfte mit Auswirkung auf Qualität, Wirtschaftlichkeit und Mitarbeiterzufriedenheit Personalentwicklung wird möglicherweise gebremst, da nur begrenzte Stellen für den Aufstieg vorhanden sind mögliche Ausbildung informeller Hierarchien
steile Hierarchie	bessere Einflussnahme durch Führungskräfte möglich mehr Zeit für Führungsaufgaben erleichterte Koordination/Kontrolle.	Kommunikations- und Informationsfluss gebremst mangelnde Flexibilität Tendenz zu unselbständigen Beschäftigten höhere Personalkosten aufgrund höherer Anzahl von Führungskräften

Tabelle 3: Vor- und Nachteile verschiedener Hierarchieausprägungen

Weitere Ausführungen und Hilfestellungen zur Ermittlung der angemessenen Leitungsspanne befinden sich bei den Ausführungen zur → Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben (Leitungsspanne).

⁸ Vgl. Krems (2012).

1.1.1.2 Ablauforganisation

Die Ablauforganisation bildet das räumliche und zeitliche Zusammenwirken der an der Aufgabenerledigung beteiligten Menschen und Sachmittel ab. Ziel ist eine reibungslose Aufgabenerledigung zwischen allen beteiligten Bereichen.

1.1.2 Funktionsorientierung vs. Prozessorientierung

Die vorherrschende Art der Aufgabenwahrnehmung in der öffentlichen Verwaltung im Rahmen festgelegter Kompetenzen und fester Hierarchien ist gekennzeichnet durch eine starke Funktionsorientierung. Weitere prägende Eigenschaften sind:

- das Hierarchieprinzip,starke Regelgebundenheit aufgrund enger gesetzlicher Vorgaben, Verrichtungsspezialisierung bei der Leistungserstellung,Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung, aufbauorganisatorische Aspekte bilden den Rahmen für die Abläufe.

Diese Art der Aufgabenwahrnehmung verhindert in starkem Maße Verwaltungswillkür, unterstützt damit die Einhaltung des Rechtsstaatlichkeitsprinzips und sorgt für Stabilität und Kontinuität. Sie bringt jedoch auch mögliche Nachteile mit sich:

- Die teilweise Überregulierung kann die Verwaltung vom eigentlichen Ziel und den Ergebnissen ihrer Tätigkeit (Verwaltungsleistungen und -produkte) ablenken und so ein situationsgerechtes Handeln und die flexible Reaktion auf sich verändernde Bedingungen erschweren.
- Das Hierarchieprinzip trennt die Entscheidungsbefugnis von der eigentlichen Leistungserstellung und somit von der Problemnähe, indem eine Person einen Vorgang zwar fachlich begleitet, die ausschlaggebende Entscheidung aber die vorgesetzte Stelle fällt. Dies kann zu mangelnder Verantwortungsbereitschaft bis hin zu Entscheidungsunfähigkeit bei den Beschäftigten führen.
- Die starke Verrichtungsspezialisierung führt zwar zu fachlich fundierten und richtigen Lösungen, die zudem mit günstigem Zeitaufwand erledigt werden, entfremdet die Beschäftigten aber vom Ergebnis. Die Folgen können ungenügendes Qualitätsbewusstsein, Demotivation der Beschäftigten, engstirniges Zuständigkeitsdenken und Bereichsegoismus, also die Beschränkung der eigenen Verantwortungs- und Leistungsbereitschaft auf den eigenen Bereich (bis hin zur eigenen Stelle) sein.
- Hierarchieprinzip, Verrichtungsspezialisierung und damit die Benachteiligung der Prozesse zugunsten aufbauorganisatorischer Aspekte können den Koordinationsaufwand erhöhen und Informationswege verlängern. Hinzu kommt, dass durch die hohe Zahl an Schnittstellen auch die Zahl der Irrtums- und Fehlerquellen steigen kann.

Die öffentliche Verwaltung sieht sich seit einigen Jahren einem starken Druck zu Veränderungen ausgesetzt. Dieser wurde einerseits durch die notwendige Haushaltskonsolidierung ausgelöst, die zu mehr Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zwingt. Andererseits verstehen die Empfänger der Leistungen des Verwaltungshandelns sich inzwischen nicht mehr als Antrags- oder Bittsteller, sondern als Kunden. Die Verwaltung wird somit zum Dienstleister, von dem die Erstellung eines qualitativ hochwertigen Produktes oder einer Dienstleistung in angemessener Zeit zu angemessenen Kosten erwartet wird.

Den Forderungen nach Effizienz, Effektivität, Qualität und Flexibilität konnte die klassische bürokratische Organisationsform der Verwaltung aus den genannten Gründen nur schwer folgen und so wurde die Notwendigkeit zur Veränderung der Organisationsform und der Verwaltungskultur offensichtlich.

In Anlehnung an die Entwicklungen in der privaten Wirtschaft (Lean Management) und analog zu Modernisierungsbestrebungen der Verwaltung in anderen Ländern hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) die Ideen des „New Public Management“ aufgegriffen. Daraus wurde das Konzept „Neues Steuerungsmodell“ als Grundlage für eine umfassende kommunale Verwaltungsreform entwickelt. Es integriert betriebswirtschaftliche Ansätze in die Verwaltungskultur und unterstützt somit den Wandel von der Funktions- zur Produkt- bzw. Prozessorientierung.

Hauptmerkmale einer prozessorientierten Organisation sind:

- Orientierung am Zielobjekt und damit Fokussierung auf Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung,
- Übergreifende/integrative Wertschöpfungsketten mit geringen Organisations- und Medienbrüchen,
- flache Hierarchien mit kurzen Informationswegen,
- Wahrnehmung ausschließlich notwendiger Tätigkeiten (Reduzierung der Aufgaben),
- Betrachtung der Beschäftigten/Leistungsersteller als entscheidendes Qualitätskriterium (Mitarbeiterorientierung).

Würden die Organisationen der öffentlichen Verwaltung stärker nach den oben genannten Eigenschaften ausgerichtet, könnte das mehrere positive Folgen haben:

- Der strukturelle Selbsterhaltungstrieb und Bereichsegoismus wird mit Hilfe der Fokussierung auf Kundenzufriedenheit und Qualität weitgehend ausgeschaltet.
- Schlanke Prozesse mit geringen Organisations- und Medienbrüchen machen die Leistungserstellung effizienter.
- Die Beschäftigten sind eng mit ihrem Produkt oder ihrer Leistung und somit auch mit deren Qualität verbunden. Die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und Entscheidungen steigt und damit auch die Motivation.
- Die Transparenz der Verwaltungstätigkeit führt zu mehr Kundenzufriedenheit und zu einem Imagegewinn der öffentlichen Verwaltung.
- Durch ganzheitliche, transparente Vorgangsbearbeitung nimmt die Flexibilität zu, da auf Ausnahmesituationen und Veränderungen besser reagiert werden kann.

Der Weg von der Funktions- zur Prozessorientierung erfordert verschiedene Schritte:

- Identifikation und Beschreibung der notwendigen Produkte/Leistungen sowie der Prozesse,
- Dezentralisierung von Entscheidung und Verantwortung (auch dezentrale Ressourcenverantwortung),

- Übernahme und konsequente Anwendung geeigneter betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente,
- stetige Orientierung am Kundennutzen und damit Überprüfung/Anpassung von Art und Qualität der Produkte und Leistungen
- Umstellung der stark spezialisierten, funktionalen Arbeitsteilung auf ganzheitliche Fallbearbeitung (optimale Abläufe bestimmen den Aufbau der Organisation, nicht umgekehrt),
- verstärkte Nutzung moderner IT (zum Beispiel Dokumenten-Management-Systeme (DMS), Vorgangsbearbeitungssysteme) zur weiteren Erhöhung von Transparenz und Effizienz sowie zur Überwindung der Konzentration von Expertenwissen bei einzelnen Beschäftigten.

Anders als bei privaten Dienstleistungsunternehmen sind der Bundesverwaltung auf diesem Weg allerdings Grenzen gesetzt. Betriebswirtschaftliche Steuerungsansätze erfordern als Informationsinput unter anderem auch Marktsignale von Kunden und Wettbewerbern. Die öffentliche Verwaltung nimmt aber in großem Maße Aufgaben wahr, für die keine echte Nachfrage im betriebswirtschaftlichen Sinne besteht oder bei der sie monopolistischer Anbieter (fehlender Wettbewerb) ist. Fehlende Marktsignale müssen in diesen Fällen beispielsweise durch Kundenbefragungen, Leistungsvergleiche oder ein Beschwerdemanagement simuliert werden. Weiterhin ist ein häufig verwendetes Argument gegen die Orientierung am Kunden die starke Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns. Beschäftigte könnten nicht den Kundenwunsch in den Vordergrund stellen, denn sie seien an die Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen gebunden und müssten somit eine Vielzahl von Gesetzen und Verfahrensvorschriften beachten. Beide Aspekte verhindern aber nicht den Wandel der Verwaltung von der bürokratischen Organisation zu öffentlichen Dienstleistungsunternehmen.

1.1.3 Organisationsentwicklung

Eine effiziente und effektive Aufgabenerledigung ist nur dort möglich, wo ein definierter und geordneter organisatorischer Rahmen existiert. Dies gilt umso mehr, je komplexer die Aufgabenstellung ist und je mehr Personen an der Aufgabenerledigung beteiligt sind.

Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig festgelegt und gegeneinander abgegrenzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Unsicherheit und Unzufriedenheit bei den Beschäftigten einer zweckgerichteten Aufgabenerledigung zuwider laufen.

Organisation ist jedoch nicht als statisches Modell zu verstehen. Eine zum Zeitpunkt ihrer Gestaltung angemessene und funktionsfähige Organisation kann bei veränderten Rahmenbedingungen überholt sein. So wie sich bei Wirtschaftsunternehmen Produktionslinien den Markterfordernissen anpassen müssen und technischer Fortschritt in der Fertigung die Anpassung an neue Arbeitsverfahren erfordern, muss auch die öffentliche Verwaltung flexibel bleiben. Sie muss sich neuen Anforderungen zum Beispiel aufgrund veränderter Aufgabenstellungen oder technischer Entwicklungen möglichst schnell anpassen können.

Eine dauerhaft funktionsfähige Verwaltung mit effektiver Aufgabenerledigung kann nur über ein ausgewogenes Verhältnis von Stabilität und Kontinuität einerseits und ständiger Anpassung und

Verbesserung andererseits erreicht werden. Die geplanten und beabsichtigten Veränderungen werden auch als Organisationsentwicklung bezeichnet.

Im Sinne dieses Handbuchs ist unter Organisationsentwicklung die Umsetzung einer Organisationsstrategie auf der Basis von Behördenzielen über einen festgelegten Zeitkorridor zu verstehen.

Mit dem Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat die Bundesverwaltung 1998 einen umfassenden Modernisierungsprozess eingeleitet: Gezielte Veränderungen der Strukturen, der Prozesse und der IT-Ausstattung sollen die Effizienz und Effektivität der Verwaltung verbessern. Die eingeleiteten Veränderungen werden unterstützt durch die Einführung und Anwendung

- moderner betriebswirtschaftlicher Managementinstrumente (zum Beispiel Leitbilder, Zielvereinbarungen, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung),
- des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses.

Viele Bundesbehörden setzen diese Instrumente erfolgreich zur Steuerung ein. Das elektronische Dienstleistungsangebot der Bundesverwaltung wird zunehmend ausgebaut. Moderne Informations- und Kommunikationstechnik nimmt bei der Verwaltungsmodernisierung eine wichtige Rolle ein. Sie ermöglicht neue Formen der Aufgabenerledigung. Informationen können vereinfacht und schnell ausgetauscht werden.

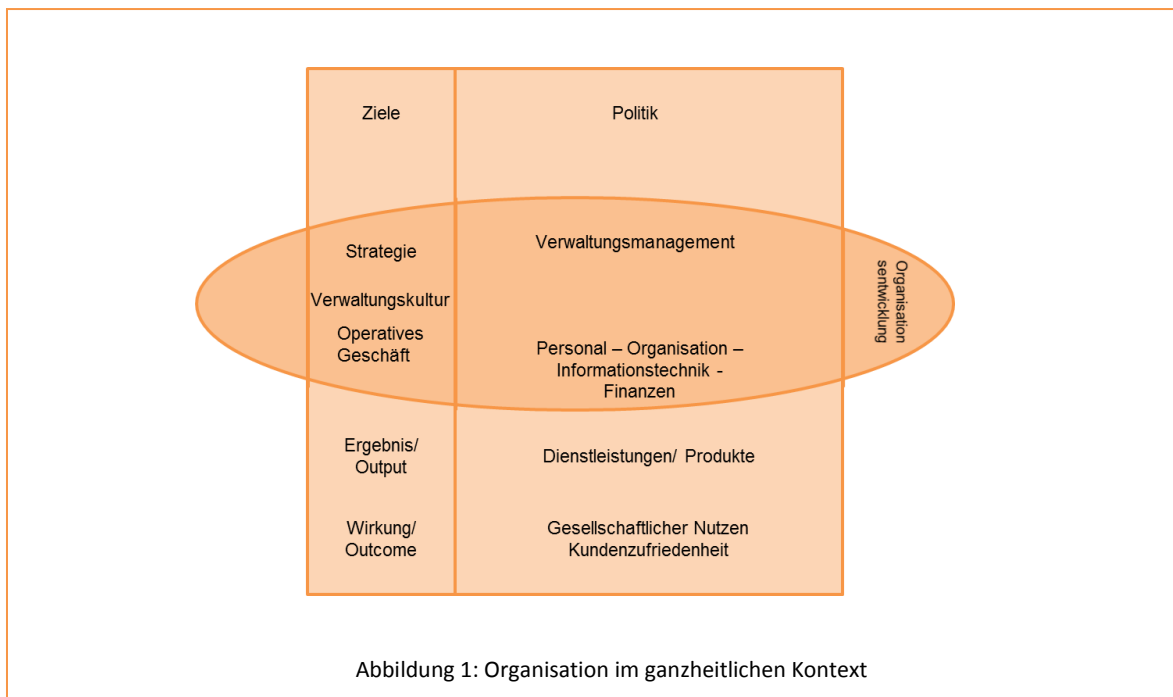
Der Zugriff aller Mitarbeiter auf zentral vorgehaltene Daten ermöglicht eine arbeitsplatzunabhängige Bearbeitung und Auskunftsfähigkeit. Hierdurch wird die Dienstleistung insgesamt verbessert. Der zunehmende Einsatz von Dokumenten-Management-Systemen soll zu einer deutlichen Verringerung der aufwändigen Papierverwaltung führen. Verwaltung erhält neue Transparenz. Informationen stehen zentral und bedarfsgerecht über das Internet bereit und ermöglichen die von Öffnungszeiten unabhängige Information zum Leistungsangebot und -umfang der öffentlichen Verwaltung. Den Adressaten des Verwaltungshandelns stehen über E-Government neue und bedarfsgerechte Zugriffswege zu onlinefähigen Verwaltungsdienstleistungen offen.

Diese Veränderungen lassen sich im Spannungsverhältnis steigender Erwartungen an eine qualitative Leistungserbringung und eine durch Einsparungen geprägte Aufgabenerfüllung nur mit ganzheitlichen Ansätzen bewältigen. Die anstehenden Veränderungen müssen durch ein der Aufgabenentwicklung angepasstes strategisches Organisations- und Personalmanagement flankiert werden. Beispielsweise sollte Personalentwicklung begleitend und unterstützend zur Organisationsentwicklung betrieben werden. Organisations- und Personalentwicklung verfolgen dasselbe Ziel auf verschiedenen Ebenen, nämlich die Weiterentwicklung der Behörde und die Qualifizierung ihrer Beschäftigten zur Erreichung der gesetzten Ziele und Bewältigung der Anforderungen der Zukunft.

1.2 Organisation im ganzheitlichen Kontext

Organisation ist integraler Bestandteil des Managements. Strategische Planung, Organisation, Kultur und IT müssen aufeinander abgestimmt werden. Organisation ist ebenso ein Element in der

verwaltungsinternen Wirkungskette und neben den Bereichen der strategischen Planung, Personalführung und Controlling wichtiges Handlungsfeld des Managements.



Zielsetzung und Aufgaben öffentlicher Verwaltungen beruhen auf politischen Vorgaben und entwickeln sich im Rahmen staatlicher Handlungserfordernisse. Die politischen Zielsetzungen beinhalten dabei auch die Erwartungen an die Ergebnisse und den gesellschaftlichen Nutzen des Verwaltungshandelns. Die hieraus abgeleitete Definition und Festlegung der behördlichen Ziele sowie die zu deren Erreichung erforderliche Behördenstrategie wirken auf alle, die Aufgabenerledigung beeinflussenden Elemente der Verwaltung. Hierzu gehören:

- Personal (Anzahl und Qualifikation), Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation), Informationstechnik (Grad der Automatisierung und Unterstützung) und Haushalt (Finanzen).

Diese Bereiche beeinflussen sich gegenseitig und wirken so auf die Ergebnisse der Verwaltungsarbeit, die erbrachten Dienstleistungen und Produkte insgesamt. Beispiele zur Wechselwirkung:

- Die Höhe der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel beeinflusst den Grad der IT-Unterstützung und die Anzahl, ggf. sogar die Qualifikation der Beschäftigten.
- Die zur Verfügung stehende IT-Ausstattung kann die Effizienz der Geschäftsprozesse unterstützen.
- Die Qualifikation der Beschäftigten kann sowohl die Aufbau- als auch die Ablauforganisation und die Zielerreichung der Behörde beeinflussen (Delegationsgrad, Leitungsspanne).
- Die prozessorientierte Ausrichtung der Organisation kann Veränderungen der Aufbauorganisation nach sich ziehen.

Das Zusammenspiel der Komponenten entscheidet über die Qualität des Verwaltungshandelns. Es stellt einen erfolgskritischen Faktor auf dem Weg zu einer effektiven und effizienten Aufgabenerledigung dar. Eine isolierte Betrachtung und Gestaltung der Komponenten kann daher heute nicht mehr zielführend sein. Vielmehr ist eine vernetzte und ganzheitliche Herangehensweise erforderlich.

Die bestehenden Abhängigkeiten und Wechselwirkungen erfordern übergreifendes Wissen und das integrative Denken hinsichtlich der relevanten, mitunter sehr komplexen, Zusammenhänge. Wenn an einer Schraube gedreht wird, ergibt sich in der Regel nicht nur der gewünschte Effekt, sondern noch zahlreiche ungewollte und teilweise auch unerkannte Nebeneffekte, die das Gesamtergebnis negativ beeinflussen können. Nur wenn die im Gesamtsystem insgesamt eintretende Wirkung überblickt werden kann, kann ein positiver Gesamteffekt erreicht werden. Diese Zusammenhänge müssen bei allen organisatorischen Maßnahmen, auch bei der Planung und Durchführung von Organisationsuntersuchungen berücksichtigt werden.

Der ganzheitliche Ansatz muss bereits bei der Festlegung der Ziele einer Organisationsuntersuchung greifen. Veränderungen in einem Bereich wirken oftmals auch in andere Bereiche hinein. Dies muss bei der Festlegung des Untersuchungsbereichs genauso berücksichtigt werden wie bei der Analyse der Ist-Situation und bei der Soll-Konzeption. Lösungsansätze können unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf andere Bereiche nehmen. Ein Untersuchungsbereich muss im Kontext seiner organisatorischen Einordnung in die Behörde und seiner Wirkungsketten betrachtet werden.

Ein ganzheitlicher Ansatz umfasst auch untrennbar die Notwendigkeit der Entwicklung einer, die Behördenstrategie unterstützenden IT-Strategie. Ein in der Vergangenheit häufig anzutreffendes Vorgehen, bestehende Problembereiche durch Einzel- oder Insellösungen anzugehen, führt zwar zu kurzfristigen Verbesserungen, jedoch langfristig zu Mehraufwand und fehlender Investitionssicherheit. Wenn die Einbettung in eine Gesamtstrategie fehlt, stellen solche Einzelmaßnahmen oftmals nur Zwischenlösungen dar, durch die Probleme zwar reduziert, jedoch nicht beseitigt werden. Ein Vorgehen ohne Gesamtstrategie bindet Personalkapazitäten und Haushaltsmittel, die zur Lösung der eigentlichen Kernprobleme dann nicht mehr zur Verfügung stehen.

Auch bei der technischen Weiterentwicklung muss der Blick über den eigentlichen Unterstützungsbereich hinausgehen, um einerseits Insellösungen zu vermeiden und ggf. mit geringem Mehraufwand andere Einsatzbereiche gleich mit abzudecken.

Bei der Soll-Konzeption müssen Lösungen ganzheitlich auf ihren Wirkungskreis hin betrachtet werden. So darf eine Verbesserung im Bereich A nicht mittelbar zu einer unerwarteten Verschlechterung oder zu einem ungewollten Personalmehrbedarf im Bereich B führen, bei dem das Gesamtergebnis der beabsichtigten Maßnahmen ins Negative verkehrt wird. Durch die Festlegung einer geeigneten Methodik ist das integrative Zusammenwirken der betroffenen Bereiche sicherzustellen.

1.2.1 Organisation und Personalentwicklung

Qualifikation und Motivation der Beschäftigten sind und bleiben erfolgskritische Faktoren der Verwaltung. Immer weniger Personal muss nicht weniger, sondern quantitativ und qualitativ mehr Arbeit bewältigen. Außerdem nimmt die Erwartungshaltung an die Serviceleistung der Verwaltung weiter zu. Erwartet wird auch, dass Flexibilität im Umgang mit neuen Aufgaben oder neuen fachlichen und technischen Anforderungen gewährleistet wird.

Der zum Beispiel bei Querschnittsaufgaben steigende Wettbewerb zwischen Verwaltungen sowie neue Möglichkeiten in der Informations- und Kommunikationstechnologie führen auch zu neuen Gestaltungsmöglichkeiten. Verwaltungen differenzieren sich zunehmend durch die Kompetenz ihrer Beschäftigten und die Qualität ihrer Arbeitsergebnisse.

Insbesondere dann, wenn es um die Einführung neuer IT-Lösungen geht, reicht es nicht mehr aus, Lösungen für die organisatorischen Problemstellungen zu finden. Die Organisation muss sich auch mit der Frage auseinandersetzen, wie das vorhandene Personal für die neue Art der Aufgabenerledigung befähigt werden kann.

Nur bedarfsgerecht qualifiziertes Personal ermöglicht die Umsetzung einer optimalen Organisationsstruktur und effizienter Prozesse. Die Modernisierung von Verwaltungen kann nur mit engagierten Beschäftigten gelingen, die Veränderungsprozesse aktiv mitgestalten und sich selbst an den Veränderungen ausrichten. Es ist daher wichtig, die Motivation der Beschäftigten für ihre eigene Weiterentwicklung zu erhalten und weiter zu fördern. Eine zielgerichtete Personalentwicklung ist elementarer Bestandteil von Reformprozessen auch in der öffentlichen Verwaltung. Mit ihr sollen das Leistungs- und Entwicklungspotenzial der Beschäftigten erkannt, gezielt erhalten und verwendungsbezogen oder verwendungsneutral weiter entwickelt werden. Dabei ist es wichtig, die Interessen der Beschäftigten soweit wie möglich mit einzubeziehen, um deren Motivation und Arbeitszufriedenheit zu fördern.

Auf der operativen Ebene geht es um die Anpassungsentwicklung von Beschäftigten an die auf ihrer aktuellen Stelle jeweils erforderlichen Qualifikationen. Hier können auch durch die Neugestaltung der Aufbau- und Ablauforganisation (zum Beispiel durch Delegation von Entscheidungskompetenzen, Aufhebung von Spezialisierung) oder die Einführung neuer Führungs- und Organisationskonzepte leistungsfördernde Impulse ausgelöst werden.

Auf der strategischen Ebene geht es um die Weiterentwicklung der Informations- und Wissensbasis innerhalb einer Organisationseinheit oder der gesamten Verwaltung. Personalentwicklung ist daher nicht nur stellenbezogen erforderlich, sondern kann auch gruppenorientierte Lernprozesse anstoßen. In diesem Fall richtet sich die Personalentwicklung nicht nach einzelnen Beschäftigten und ihren individuellen Lernbedürfnissen, sondern nach den Lernbedürfnissen der Organisation und deren Entwicklungserfordernissen. Die angestoßenen Lernprozesse sollen die Beschäftigten befähigen, Probleme ihres Arbeitsbereichs zu erkennen, diese zu analysieren und eigenständig Lösungen zu entwickeln. Die so genannte „Lernende Organisation“ stellt sich einem kontinuierlichen Entwicklungsprozess, bei dem nicht mehr erforderliches Handeln aufgegeben und soweit erforderlich an die Erfordernisse angepasstes, neues Handeln aufgenommen wird. Die Lernende Organisation ist aktiv und wandlungsbereit, Veränderung und Anpassung sind Daueraufgaben.

1.2.2 Organisation und Informationstechnik

Ziel und Zweck der Verwaltung ist in erster Linie die Wahrnehmung öffentlicher Verwaltungsaufgaben unterschiedlicher Art für verschiedene Kunden (Bürger, Wirtschaft und Wissenschaft, andere Verwaltungsorganisationen). Die Informationstechnik ist essenziell, um die effiziente und effektive Erstellung von Leistungen entsprechender Qualität gegenwärtig und zukünftig zu ermöglichen. Informations- und Organisationsmanagement sind daher nicht als

Selbstzweck der Organisation zu betrachten, sondern dienen dem Ziel der Erstellung von Leistungen und damit auch der Kundenzufriedenheit.

Organisation und IT sind durch ein immer enger werdendes, wechselseitiges Beziehungsgeflecht miteinander verbunden, welches sich wie folgt beschreiben lässt:

- Der Einsatz moderner IT setzt die Erhebung, die strukturierte Dokumentation, die Verbesserung und Evaluation von Prozessen und Strukturen voraus, da sonst eine möglicherweise ineffektive und ineffiziente Organisation durch eine IT-Unterstützung weiter verfestigt wird.
- Bestehende Prozessabläufe können durch den bedarfsgerechten Einsatz moderner IT angepasst und optimiert werden. Die für die Aufgabenwahrnehmung notwendige Organisation kann durch den Einsatz moderner IT ressourcenschonend gestaltet werden.
- Der Einsatz von IT kann sein Potential zur Steigerung von Effizienz und Qualität vielfach besser heben, wenn bestehende Prozesse und Strukturen angepasst werden.
- Auch die Bereiche, welche IT zum Aufgabeninhalt haben (zum Beispiel Anwendungsentwicklung, IT-Betrieb, IT-Sicherheit Informationssicherheit, IT-Netze), müssen optimal organisiert werden.
- Die Organisationsarbeit selbst wird durch den Einsatz von Informationstechnik unterstützt.

Organisatoren müssen für ihre Arbeit eng mit IT-Experten zusammenarbeiten um wechselseitig zu verstehen, welche fachlichen Bedarfe von der IT abgedeckt werden sollen, welche Möglichkeiten die IT für die Organisation bieten kann, aber auch, welche Restriktionen und Grenzen die IT-Unterstützung hat. Bei dieser Zusammenarbeit ist nicht nur zu beachten, an welchen Stellen die IT Prozesse unterstützen kann, sondern insbesondere auch wie die neuen IT-Systeme sich in die bestehende IT-Landschaft „einordnet“. Die Rahmenarchitektur IT-Steuerung Bund (www.rahmenarchitektur.de) bietet hierzu Werkzeuge und Techniken an, die diesen Prozess unterstützen. Darüberhinaus gibt es eine Reihe von Vorgaben und Richtlinien für die Bundesverwaltung, die bei der Entwicklung und dem Einsatz von IT zu berücksichtigen sind und im Folgenden zum besseren Verständnis kurz erläutert werden:

SAGA 5 für die Bundesverwaltung

SAGA 5 ist eine Zusammenstellung von Referenzen auf Spezifikationen und Methoden für Software-Systeme der öffentlichen Verwaltung. Mit dem Beschluss zur verbindlichen Anwendung für die Bundesverwaltung bei der Auswahl ihrer Informationstechnologien verfolgt der IT-Rat das Ziel, die Auswahl von Technologien in allen IT-Projekten der öffentlichen Verwaltung nach transparenten Kriterien und einheitlichen Qualitätsanforderungen vornehmen zu können. SAGA stellt einen umfassenden Standardisierungsansatz dar, der sich neben der Einstufung technischer Spezifikationen u.a. auch mit der Standardisierung der Daten - und Prozessmodellierung beschäftigt. Für die Prozessmodellierung klassifiziert SAGA 5 je nach Anwendungsbereich verschiedene Modellierungsmethoden. Dazu gehören sowohl die Modellierungssprache Unified Modeling Language (UML) für objektorientierte Modellierung für die Durchführung und Vorbereitung großer Projekte als auch BPMN zur groben Geschäftsmodellierung und Abstimmung von Prozessen und die Notation der Ereignisgesteuerten Prozessketten (EPK) für die Darstellung von Geschäftsprozessen in

Verbindung mit der Organisationsentwicklung. Darüber hinaus gibt es Empfehlungen hinsichtlich der Spezifikation für den Austausch von Daten- und Prozessmodellen.

V-Modell XT - Der Entwicklungsstandard für IT-Systeme des Bundes

Das V-Modell XT ist ein Vorgehensmodell für die Durchführung von IT-Projekten, insbesondere zur Entwicklung von Softwaresystemen. Es unterstützt die Arbeit von Projekten, indem es Ergebnisse und Abläufe vorgibt, so dass zu keinem Zeitpunkt unnötige Arbeiten und möglichst auch keine Leerlaufzeiten entstehen. Zusätzlich regelt das V-Modell XT die Kommunikation zwischen Auftraggeber und Auftragnehmern, um typische Quellen für Missverständnisse zwischen den Beteiligten auszuschließen. Das V-Modell regelt detailliert, "Wer Wann Was" in einem Projekt zu tun hat. Die konsequente Anwendung des Modells verringert somit maßgeblich Fehlplanungen und das Risiko des Scheiterns von IT-Projekten. Seit dem 4. November 2004 ist es für die Bundesverwaltung verbindlich vorgeschrieben. Das V-Modell XT ist generell für alle Unternehmen, insbesondere auch für kleine und mittelständische Unternehmen geeignet. Um die organisatorische Besonderheiten in der Öffentlichen Verwaltung zu berücksichtigen, wurde das V-Modell XT Bund als eine behördenspezifische Erweiterung des V-Modell XT entwickelt. Das V-Modell XT Bund⁹ bietet die Integration mit anderen Bundesstandards, behördentypische Rollen, Dokumente im Corporate Design des Bundes, Dokumentvorlagen mit vordefinierten Texten und die Abstimmung mit dem IT-Betrieb schon während der Entwicklung. Im Gegensatz zum V-Modell XT ist das V-Modell XT Bund nicht vorgeschrieben oder erlassen, sondern versteht sich als Angebot an alle Behörden, die IT-Projekte durchführen und das V-Modell XT anwenden müssen.

Leitfaden für die Migration von Software¹⁰

Behörden und Organisationen stehen wiederholt vor der Entscheidung, wie sie ihre IT-Systemlandschaften zukünftig entwickeln wollen. Der Migrationsleitfaden untersucht strategische, wirtschaftliche als auch rechtliche und technische Aspekte bei Software-Migrationen. Er enthält Entscheidungshilfen für die jeweiligen Migrationsgebiete in Form von Kriterienlisten, kurzen Produktbeschreibungen, tabellarischen Gegenüberstellungen und Empfehlungen. Ergänzt werden diese um Begriffsdefinitionen, allgemeine Kriterien für erfolgreiche Software-Migrationen sowie einem Ausblick auf Zukunftsthemen der IT. In den Rechtlichen Aspekten von Software-Migrationen wurden Abschnitte über die Lizenzierung verwaltungseigener Software als Open Source Software und über die Modifizierung von Open Source Software für die Verwaltung neu ergänzt.

WiBe Fachkonzept IT

Die öffentliche Verwaltung erledigt ihre Aufgaben in zunehmendem Maß unter Zuhilfenahme von Informationstechnik. Dabei unterliegt sie nach § 7 BHO und den hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit, nach dem für alle finanzwirksamen Maßnahmen in der Bundesverwaltung angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt werden müssen. Mit der "Empfehlung zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in der Bundesverwaltung, insbesondere beim Einsatz der IT" (WiBe Fachkonzept IT) wird den

⁹ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2012a), Informationen zum V-Modell XT Bund.

¹⁰ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2012b), Informationen zum Migrationsleitfaden.

Verantwortlichen von IT-Maßnahmen eine methodische und inhaltliche Unterstützung gegeben, mit der sich begründete und nachvollziehbare Aussagen über die Wirtschaftlichkeit von IT-Maßnahmen erstellen lassen. Ferner wird mit einem flächendeckenden Einsatz der Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen eine methodisch einheitliche Vorgehensweise und damit Vergleichbarkeit erreicht. Das WiBe Fachkonzept IT gibt auch Hinweise zur Anwendung der Wibe auf Maßnahmen außerhalb der Informationstechnik.

Wibe-Software

Die WiBe-Software unterstützt Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen im Zusammenhang mit Investitionen in der öffentlichen Verwaltung. Sie wurde mehrfach optimiert und wird unter dem Namen "WiBe Kalkulator" als plattformunabhängige Software unentgeltlich zur Verfügung gestellt. Die entsprechenden Dokumente zur WiBe stehen auf den Internetseiten des IT-Beauftragten der Bundesregierung (www.cio.bund.de) kostenlos zum Download bereit.

Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB V)

Die Unterlage für die Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen (UfAB¹¹) ist ein Leitfaden für den IT-Beschaffungsprozess und enthält Empfehlungen zur praktischen Umsetzung bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen. Die UfAB unterstützt die öffentlichen Einkäufer bei der IT-Beschaffung. Ob Software, Hardware oder sonstige Leistungen – Angebote im IT-Bereich können mit Hilfe dieser Unterlage objektiv, transparent und nachvollziehbar beurteilt werden. Sie hat zum Ziel, die Grundsätze des Vergabeverfahrens zu verdeutlichen, praktikable Bewertungsmethoden vorzustellen sowie Beispiele und Hinweise für die Vergabepaxis aufzuzeigen und damit die Arbeit zu erleichtern. Darüber hinaus soll die UfAB aber auch erfahrenen IT-Beschaffern eine verlässliche Grundlage insbesondere hinsichtlich der Vereinheitlichung der Vorgehensweisen und Methoden liefern. Die Angebote der Bieter können wegen der vorgegebenen Struktur besser miteinander verglichen und einfacher bewertet werden. Auch für die Bieter ergeben sich durch die Vereinheitlichung Erleichterungen bei der Angebotserstellung. Nicht zuletzt sollen durch die angestrebte Vereinheitlichung Verwaltungsaufwände reduziert werden. Die UfAB wurde mehrfach fortgeschrieben und berücksichtigt das geltende Vergaberecht und die in den aktuellen EU-Richtlinien geforderten Informationen. Die Struktur ist modular aufgebaut und orientiert sich am praktischen Beschaffungsablauf.

DOMEA[®]-Konzept

Das DOMEA[®]-Konzept¹² ist ein Organisationskonzept für Dokumenten-Management und elektronische Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung. Damit sollen behördliche Geschäftsprozesse weitestgehend elektronisch und damit medienbruchfrei realisiert werden können. Dabei gelten für das elektronische Schriftgut grundsätzlich die gleichen Anforderungen wie sie in Gesetzen, Geschäftsordnungen sowie Richtlinien und Vorschriften für Papierakten festgelegt sind. Behördliche Unterlagen müssen auch in elektronischer Form den Kriterien Vollständigkeit, Integrität und Authentizität, Nachvollziehbarkeit und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns genügen.

¹¹ Vgl. Die Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2012c), Informationen zu UfAB.

¹² Vgl. BMI (2005), Informationen zu DOMEA.

Derzeit erarbeitet das Bundesministerium des Innern ein neues Organisationskonzept, das das bisherige DOMEA-Konzept ablösen soll.

Standards des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI-Standards)

Die BSI-Standards¹³ enthalten Empfehlungen zu Methoden, Prozessen und Verfahren sowie Vorgehensweisen und Maßnahmen mit Bezug zur Informationssicherheit. Das BSI greift dabei Themenbereiche auf, die von grundsätzlicher Bedeutung für die Informationssicherheit in Behörden oder Unternehmen sind und für die sich national oder international sinnvolle und zweckmäßige Herangehensweisen etabliert haben. Einerseits dienen die BSI-Standards zur fachlichen Unterstützung von Anwendern der Informationstechnik. Behörden und Unternehmen können die Empfehlungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik nutzen und an ihre eigenen Anforderungen anpassen. Dies erleichtert die sichere Nutzung von Informationstechnik, da auf bewährte Methoden, Prozesse oder Verfahren zurückgegriffen werden kann. Andererseits dienen BSI-Standards auch dazu, bewährte Herangehensweisen in ihrem Zusammenwirken darzustellen. Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik stellt zahlreiche Werkzeuge und Hilfsmittel zur Verfügung, um ein angemessenes Sicherheitsniveau zu erreichen, wie z. B. die BSI-Standards zum IT-Sicherheitsmanagement, die IT-Grundschutz-Kataloge und das GSTOOL. Dazu gehört aber auch die ISO 27001-Zertifizierung auf Basis von IT-Grundschutz, die sowohl eine Prüfung des IT-Sicherheitsmanagements als auch der konkreten IT-Sicherheitsmaßnahmen auf Basis von IT-Grundschutz umfasst. Die IT-Grundschutz-Kataloge beinhalten die Baustein-, Maßnahmen- und Gefährdungskataloge. Die Vorgehensweise nach IT-Grundschutz, Ausführungen zum IT-Sicherheitsmanagement und zur Risikoanalyse finden sich auf der Website des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.

Organisation unter dem Einfluss der Informationstechnik

In der öffentlichen Verwaltung schreitet die IT-Unterstützung weiter voran. Gründe dafür sind im Zeitalter zunehmender Vernetzung Kundenforderungen nach schneller und kostengünstiger erbrachten Dienstleistungen und neuen Kommunikationswegen (Stichwort E-Government) sowie die Preisentwicklung, die IT in immer mehr Bereichen erschwinglich und deren Einsatz wirtschaftlich werden lässt. Diese Entwicklung, aber auch die eingesetzten IT-Systeme (und insbesondere die vorhandene IT-Architektur) haben mit ihren Möglichkeiten und Restriktionen direkten Einfluss auf die Organisation einer Verwaltung. Die stärkere Ausrichtung auf Kunden und Produkte führt dazu, dass das bisherige Denken in stark spezialisierten Funktionen und die Organisation der daraus resultierenden hierarchischen Strukturen vermehrt zugunsten produktorientierter und auf Kundenzufriedenheit ausgerichteter Prozesse aufgegeben wird. Die Informationstechnik wirkt bei dieser Entwicklung einerseits als Befähiger (Enabler) und erschließt vollkommen neue organisatorische Gestaltungspotenziale bei Aufgaben und Prozessen, andererseits kann sie aufgrund des möglichen Funktionsumfangs auch Grenzen bei der Gestaltung von Prozessen und Strukturen setzen¹⁴. Organisationsuntersuchungen helfen Verbesserungspotenziale bei Prozessen, Strukturen, aber auch bei der IT aufzudecken, die nach Einführung neuer oder Optimierung vorhandener IT-

¹³ Vgl. BSI (2008), Informationen zu den BSI-Standards.

¹⁴ Vgl. Knaack (2003).

Systeme genutzt werden können. Durch eine Organisationsuntersuchung kann also entscheidende Vorarbeit zur sinnvollen und zielgerichteten Unterstützung der Aufgabenerledigung durch die Nutzung von IT geleistet werden, insbesondere in aufgabenkritischer Hinsicht. Daraus ergibt sich wiederum die Forderung nach Vernetzung von Organisation und IT möglichst von Beginn an im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes.

Organisation der Erstellung von IT-Produkten

IT-Management hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund einer rasanten technologischen Entwicklung zu einem zentralen Erfolgsfaktor für alle Arten von Organisationen entwickelt. Immer komplexere und zunehmend vernetzte IT-Systeme erfordern die zunehmende Spezialisierung der IT-Mitarbeiter und IT-Mitarbeiterinnen und die Weiterentwicklung der technikfokussierten zu einer kundenorientierten Sichtweise auf die IT. Daher ist es wichtig, ein besonderes organisatorisches Augenmerk neben den spezifischen Vorgehenserfordernissen bei der Abwicklung von IT-Projekten (z.B. V-Modell XT), der Festlegung und Gestaltung der angemessenen Architektur, dem Aufbau und der Einhaltung der angemessenen Informationssicherheit auch auf die professionelle Organisation der Erstellung von IT-Produkten zu legen. Denn auch hier bestehen Wechselwirkungen zwischen Organisationsarbeit und Informationstechnik. Dabei müssen Organisatoren, Fachexperten und IT-Experten Hand-in-Hand arbeiten, um die verschiedenen Expertisen zur Lösung der vorgenannten Probleme umfassend einzubringen. Bei dieser Zusammenarbeit spielt die Rahmenarchitektur IT-Steuerung Bund als übergreifendes Rahmenwerk eine besondere Rolle. IT Produkte sind in der Bundesverwaltung als Sammelbegriff für die Gesamtheit von Einzelleistungen zu verstehen, die erbracht werden, um internen und externen Kunden Informations- und Kommunikationstechnik zur Verfügung zu stellen. Sie setzen sich aus unterschiedlichen technischen IT-Services¹⁵ zusammen, die von der leistungserbringenden Einheit zu einem IT-Produkt zusammengestellt werden. IT-Produkte werden direkt und messbar an einen Kunden geliefert, sie unterstützen diesen in seiner fachlichen Aufgabenwahrnehmung und werden als eine in sich geschlossene Einheit wahrgenommen.–Die Organisation von IT-Produkten umfasst also alle Maßnahmen, die dazu dienen, IT-Produkte in der mit dem Kunden vereinbarten Qualität zu erbringen. Eine von Großbritanniens Central Computer and Telecommunications Agency (CCTA) bereits in den 1980er Jahren in Auftrag gegebene und seitdem kontinuierlich weiterentwickelte Sammlung von „best practices“ bezüglich der IT-Organisation und des IT-Managements von IT-Services ist die IT Infrastructure Library (ITIL)¹⁶. ITIL basiert auf der

¹⁵ ITIL spricht bei der Definition eines Servicekatalogs von zwei Teilbereichen, dem *Business Service Catalogue*, welcher der kundenorientierte Teil ist und die Verbindung zwischen den IT-Dienstleistungen und Fachbereichsprozessen bildet, und dem *Technical Service Catalogue*, der Bestandteil des IT-Servicemanagements (ITSM) ist und die technischen IT-Services abbildet, aus denen sich eben die IT-Produkte des *Business Service Catalogue* zusammensetzen (dabei können mehrere technische IT-Services auch zur Bereitstellung mehrerer IT-Produkte herangezogen werden).

¹⁶ ITIL gilt als führender Ansatz für ein erfolgreiches IT-Service-Management. Daneben gibt es weitere Konzepte für IT-Services, wie z. B. (1) Cobit (Control Objectives for Information and Related Technology), ein international anerkanntes Framework zur Organisation, Steuerung und Kontrolle der IT durch die Unternehmensleitung zur konsequenten Ausrichtung der IT-Prozesse an der Unternehmensstrategie. Cobit gliedert die Aufgaben der IT in Prozesse und Steuerungsvorgaben und definiert hierbei was umzusetzen ist. Cobit wurde 1993 vom internationalen Verband der EDV-Prüfer (ISACA) entwickelt. Heute ist es Aufgabe des IT Governance Institute Cobit zu entwickeln und fortzuschreiben. Cobit ist heute ein Werkzeug für die Steuerung der IT aus Unternehmenssicht, dessen Steuerungsvorgaben in 34 Prozesse gegliedert sind. Auf der Basis der Unternehmensziele werden IT-Ziele festgelegt, die ihrerseits die IT-Architektur beeinflussen. Hierbei gewährleisten angemessen definierte und betriebene IT-Prozesse die Verarbeitung von Informationen, die Verwaltung von IT-Ressourcen und die Erbringung von Services. (2) Microsoft Operations Framework (MOF), ein plattformspezifisches System, das von Microsoft auf der Grundlage des ITIL-Ansatzes entwickelt wurde. Die allgemeinen Teile von MOF können auch für andere Plattformen verwendet werden. MOF ergänzt die Industriestandards von ITIL mit Anleitungen für den Betrieb von IT-Produkten und -Technologien, insbesondere für Microsoft-Produkte. Darüber hinaus führt MOF weitere Konzepte ein.

Erkenntnis, dass die Anforderungen an Akzeptanz, Qualität, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit von IT-Produkten nur stetig erfüllbar sind, wenn diese in entsprechend steuerbaren Prozessen organisiert werden. Mittlerweile hat sich ITIL als De-facto-Standard sowohl in der privaten Wirtschaft als auch zunehmend in der öffentlichen Verwaltung durchgesetzt. Besondere Stärken von ITIL sind¹⁷:

- ITIL ist ein umfassendes Rahmenwerk für die IT-Organisation mit hoch integriertem Prozessansatz.
- ITIL ist als Sammlung von „best practices“ praxisorientiert.
- ITIL ist kunden- und serviceorientiert.
- ITIL benutzt und unterstützt eine standardisierte Methodik und Prozess- sowie Rollendarstellung und findet dadurch eine breite Akzeptanz.

ITIL liefert integrierte Prozess- und Rollenbeschreibungen für die Planung, Erstellung, Überwachung und Steuerung hochwertiger und wirtschaftlicher IT-Produkte. Dabei schreibt ITIL den Weg zur Erreichung der Ziele nicht vor und lässt somit genügend Gestaltungsraum für spezielle Anforderungen einer Organisation. Dieser individuelle Gestaltungsrahmen ist wichtiger Erfolgsfaktor bei der Einführung von ITIL-Prozessen¹⁸. Die Umstellung muss daher realistisch, bedarfsangepasst und **wirtschaftlich** sein sowie stufenweise geplant werden. Damit Umsetzungsrisiken, wie sie in komplexen Veränderungsprozessen häufig auftreten, vermieden werden können, ist es wichtig, den konkreten Veränderungsbedarf und die angemessene Veränderungsreihenfolge sorgfältig zu ermitteln. Dies schließt auch die Prüfung ein, was umgesetzt werden soll, und ob hierdurch die vorhandenen Probleme tatsächlich verbessert oder sogar gelöst werden können. Es muss Klarheit hinsichtlich des Aufwands und der Dauer der Umstellung geschaffen werden. Für den Erfolg der Umstellung sind weiterhin die Unterstützung durch alle Leitungsebenen, ein Kulturwandel innerhalb der IT-Organisation hin zu einem serviceorientierten Ansatz sowie die frühzeitige Einbindung aller an den Prozessen Beteiligten erforderlich. Für nachhaltige Verbesserungen muss der erreichte Servicegrad gesichert und kontinuierlich verbessert werden.

1.3 Die Organisationsuntersuchung

1.3.1 Begriff und Grundlagen

Organisationsuntersuchungen sind systematische Betrachtungen von Organisationen oder Teilen von Organisationen mit dem Ziel, nach einer Analyse ein Optimierungskonzept für die jeweilige Aufgabenerfüllung zu erarbeiten. Gegenstand einer Organisationsuntersuchung sind insbesondere Aufgaben, Prozesse, Strukturen und der Personalbedarf.

Richtschnur für jede Organisationsuntersuchung sind neben den konkreten Zielen der einzelnen Untersuchung die politischen, strategischen und operativen Ziele der Verwaltung. Die Untersuchung muss sich an den Behördenzielen orientieren.

Auslöser für die Durchführung von Organisationsuntersuchungen können sein:

¹⁷ Vgl. BSI (2005).

¹⁸ Weitere Informationen und Hilfestellungen rund um das Thema ITIL und das IT-Service-Management in Bundesbehörden sowie Veröffentlichungen und Erfahrungsberichte zu ITIL befinden sich auf der Homepage des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik; Homepage: <http://www.cio.bund.de>.

- Veränderungen im Aufgabenbestand durch veränderte politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen, Probleme in der Aufgabenverteilung, Schnittstellenprobleme, Engpässe in der Aufgabenerledigung (z.B. durch Reduzierung der Stellen/des Finanzrahmens bei gleichbleibendem Aufgabenspektrum) oder die Einführung neuer oder die Erweiterung bestehender IT-Systeme.

Ebenso vielfältig wie die auslösenden Faktoren ist das Spektrum der Organisationsuntersuchung selbst. Diese kann sich mit einem isolierten Problem einer einzelnen Stelle oder Organisationseinheit ebenso befassen wie mit der flächendeckenden Betrachtung einer ganzen Abteilung oder Behörde. Die Organisationsuntersuchung kann sich zusammensetzen aus verschiedenen Bausteinen, die einzeln oder in Kombination zum Einsatz kommen können. Schwerpunkte von Organisationsuntersuchungen sind die:

- → Aufgabenkritik, Optimierung der Ablauforganisation (→ Geschäftsprozessoptimierung), → Ermittlung des Personalbedarfs.

(Die Untersuchungsschwerpunkte werden in jeweils eigenen Kapiteln detailliert dargestellt.)

Bei der Durchführung von Organisationsuntersuchungen ist folgende Rangfolge der Untersuchungsschwerpunkte zu beachten: Die Aufgabenkritik ist zwingende Vorstufe von Geschäftsprozessanalysen und Personalbedarfsermittlungen. Personalbedarfsermittlungen sollten nur auf Basis optimierter Prozesse durchgeführt werden. Es ist jedoch möglich, alle Untersuchungsschwerpunkte in einem Projekt hintereinander geschaltet abzudecken. Diese Vorgehensweise trägt der allgemeinen Forderung „Strategie → Prozesse → Struktur“ Rechnung.

Die Umsetzung der Ergebnisse einer Organisationsuntersuchung wirkt sich immer auch auf die jeweilige Aufbauorganisation aus. Die isolierte Betrachtung der Aufbauorganisation als Schwerpunkt einer Organisationsuntersuchung stellt eher den Ausnahmefall dar und wird in diesem Handbuch nicht vertieft. Dennoch kann auch in diesen Fällen das universelle → Vorgehensmodell für die Durchführung von Organisationsprojekten mit seinen Phasen und Teilschritten eingesetzt werden. Üblicherweise ist die Aufbauorganisation Gestaltungsbereich bei der Umsetzung von Sollkonzepten, die zu den Untersuchungsschwerpunkten Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung oder Personalbedarfsermittlung erarbeitet wurden. So werden in der Umsetzungsphase einer:

- Aufgabenkritik beispielsweise Aufgaben verschiedener Organisationseinheiten in einem Bereich gebündelt, Aufgaben vollständig gestrichen bzw. zu anderen Behörden oder - soweit auch rechtlich möglich - zu privaten Wirtschaftsunternehmen bzw. anderen nichtstaatlichen Organisationen verlagert und die Organisationseinheiten, die bis zu diesem Zeitpunkt die Aufgaben erledigt haben, neu organisiert.
- Geschäftsprozessoptimierung beispielsweise durch Bündelung von Aufgaben beziehungsweise durch Delegation von Verantwortung Schnittstellen reduziert.
- Personalbedarfsermittlung beispielsweise Stellen neu zugeschnitten, Organisationseinheiten neu eingerichtet, zusammengefasst, aufgelöst, Leitungsebenen eingerichtet oder gestrichen, Aufgaben unterschiedlicher Organisationseinheiten in einem Bereich gebündelt.

In Abhängigkeit von Untersuchungsschwerpunkt und Untersuchungsbereich gibt es mehrere mögliche Herangehensweisen an eine Organisationsuntersuchung. Sie kann durchgeführt werden

- als einmalige Aufgabe eines Untersuchungsbereichs in eigener Regie, beratend unterstützt durch das Organisationsreferat, als Linienaufgabe eines Organisationsreferates mit internem Personal, mit Unterstützung externer Berater aus der öffentlichen Verwaltung, mit Hilfe externer Unternehmensberatungen.

Organisationsuntersuchungen befassen sich oftmals mit komplexen Problemstellungen und binden personelle Kapazitäten in erheblichem Umfang. Dies ist nicht nur bei dem mit der Durchführung der Erhebung, Analyse und Dokumentation beauftragten Untersuchungsteam der Fall, sondern gilt auch im jeweiligen Untersuchungsbereich. Vielfach wird der für die Durchführung der Organisationsuntersuchung erforderliche Aufwand als Argument gegen geplante Untersuchungen angeführt.

Ziel muss es deshalb sein, Organisationsuntersuchungen professionell, methodensicher, zielgerichtet und mit angemessenem Aufwand zügig durchzuführen. Dies setzt eine qualifizierte Planung, die Kenntnis der Problemstellung des Untersuchungsbereichs sowie die Auswahl der geeigneten Erhebungstechniken voraus. Die Auswahl nicht geeigneter Erhebungstechniken aufgrund zum Beispiel verkannter Problemstellungen und daraus folgend fehlgeschlagene oder wiederholte Erhebungen, können zum Scheitern einer Organisationsuntersuchung führen.

Das vorliegende Handbuch verfolgt mit seinen Instrumenten das Ziel, eine situationsgerechte Arbeitsweise zu ermöglichen. Es berücksichtigt die nachvollziehbare Abhängigkeit der Handlungsalternativen von der jeweiligen Situation, ohne empirisch gesicherte Handlungsempfehlungen abgeben zu wollen. In der Organisationspraxis hat sich herausgestellt, dass für die Lösung eines Problems häufig mehrere gleichwertige Vorgehensweisen oder Handlungsalternativen existieren. Die Auswahl der optimalen Alternative ist in hohem Maße von verschiedenen internen und externen Faktoren sowie Bedingungen der Organisation abhängig, so dass hier keine generellen Handlungsempfehlungen ausgesprochen werden können. Vor diesem Hintergrund muss für jede Organisation eine individuelle Würdigung der Situation vorgenommen werden, wobei das Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO)) zu beachten ist.

Beispiele:

- Die Notwendigkeit zur Einrichtung eines Projektlenkungsausschusses ist unter anderem abhängig von der Komplexität des Projektes. Bei kleinen Projekten kann von der Einrichtung abgesehen werden.
- Die Notwendigkeit zur Durchführung einer →Voruntersuchung ist unter anderem abhängig von der Komplexität des Projektes und von den bereits vorhandenen Informationen zum Untersuchungsbereich.
- Die Anwendbarkeit der Erhebungstechnik →Die Festlegung eines repräsentativen Erhebungszeitraumes sollte in Abstimmung mit dem Untersuchungsbereich stattfinden. Dabei empfiehlt es sich ein bis drei Anfangstage zur Gewöhnung einzuplanen, welche nicht in die Berechnung einfließen. Erfahrungsgemäß sind Verhaltensänderungen auf wenige Tage begrenzt.

- Es empfiehlt sich, mehr Rundgänge als errechnet durchzuführen, da es immer Notierungen gibt, die nicht in die Summe der erforderlichen Notierungen eingehen zum Beispiel bei Abwesenheit aus Urlaubsgründen, Dienstschluss etc.
- Sollten die zu beobachtenden Arbeitssysteme auf zwei oder mehrere Liegenschaften verteilt sein, ist die Erstellung eines Rundgangsplans für alle Liegenschaften empfehlenswert. Hierbei muss der zeitliche Aspekt beachtet werden: Der Rundgang sollte im Vorfeld der Erhebung testweise abgelaufen und die dafür benötigte Zeit ermittelt werden, um festzustellen, wie viele Rundgänge am Tag tatsächlich leistbar sind.
- Zu beachten ist hier die Rahmenarbeitszeit, d. h. die Rundgänge müssen bei einer Rahmenarbeitszeit von 07:00 bis 20:00 Uhr auch innerhalb des gesamten Zeitraums durchgeführt werden und nicht nur in „Kernarbeits-“, oder „Servicezeiten“.
- Die Beobachter sollen neutral sein, den Untersuchungsbereich aber insoweit kennen, dass sie die Beobachtungsmerkmale der Ablaufart zuordnen können.
- Fallen Beobachtungen an, die durch den Beobachter nicht interpretiert werden können, sind diese gesondert zu vermerken und im Nachhinein gegebenenfalls durch Befragung der beobachteten Person abzuklären.
- Es ist sinnvoll zu definieren, wie vorzugehen ist, wenn die Ablaufart während der Beobachtung wechselt. Entweder wird dann konsequent die erste oder die zweite Ablaufart notiert.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass das Kartenformat die Größe einer Karteikarte hat, so dass die Ablaufarten eindeutig zu erkennen sind, sobald der Beobachter das Büro der zu beobachtenden Person betritt
- Der Katalog sollte zur Vervollständigung die Ablaufart E (planmäßige Abwesenheit: Urlaub, Krankheit etc.) beinhalten. Die in der Ablaufart E beobachteten Zeiten werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt, da die beobachteten Personen in dieser Zeit abwesend waren und die Erhebung (Anteil der Verteilzeit an der Arbeitszeit) ansonsten verfälscht würde. Die Stichprobe ist dann erfüllt, wenn die berechnete Anzahl der erforderlichen Beobachtungen – ohne die Beobachtungen der Ablaufart E – erreicht ist.
- Telearbeitsplätze/Mobile Arbeit: Die Beschäftigten können nur in den Zeiträumen beobachtet werden, in denen sie am behördlichen Arbeitsplatz anwesend sind, ansonsten muss die Ablaufart „E“ für abwesend gelegt werden.
- Zeitaufnahme ist unter anderem abhängig von der Bearbeitungszeit einer Aufgabe.
- Die Anwendbarkeit der Erhebungstechnik → Analytisches Schätzen ist abhängig von der Aufgabenstruktur des Untersuchungsbereichs.

Bei der situationsgerechten Arbeitsweise ist auf eine nachvollziehbare, dokumentierte Begründung zu achten. Willkürliche Entscheidungen können somit verhindert werden.

Die Organisationsuntersuchung ist als ein eigenständiger Prozess anzusehen und als solcher sorgfältig zu planen, durchzuführen und zu dokumentieren. Das später erläuterte → Vorgehensmodell beschreibt diesen Prozess idealtypisch und stellt eine Handlungsempfehlung dar. Ob und wie die

dargestellten Phasen und ihre Teilschritte durchlaufen werden und welche Techniken sinnvoll eingesetzt werden können, hängt vom jeweiligen Einzelfall, seiner Problemstellung, Zielsetzung und deren Komplexität ab.

1.3.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

1.3.2.1 Haushaltsrecht

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit ist zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Die effiziente und effektive Gestaltung der Organisationsstrukturen sowie die sachgerechte Aufgabenerledigung sind ständige Forderungen an ein wirtschaftliches Handeln. Um dies sicherzustellen, sind regelmäßige Organisationsuntersuchungen in der öffentlichen Verwaltung gefordert. Diese Verpflichtung ergibt sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit und ist für den Bereich des Bundes in der Bundeshaushaltsordnung (BHO) konkretisiert:

§ 7 BHO - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die **Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten**. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind bei allen Maßnahmen, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Hierzu gehören auch Organisationsprojekte. Hierbei ist insbesondere die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen an Externe, die Beschaffung von Sachmitteln (auch IT) sowie Organisationsänderungen (zum Beispiel Privatisierung von Aufgaben) an diesem Grundsatz zu messen.

Darüber hinaus ist die Regelung zur Beteiligung der Beauftragten für den Haushalt zu beachten:

§ 9 BHO - Beauftragter für den Haushalt

(2) [...] Im Übrigen ist der Beauftragte bei allen Maßnahmen von finanzieller Bedeutung zu beteiligen.

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nr. 4.4.1 der VV zu § 17 BHO. Danach dürfen Planstellen nur ausgebracht werden, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.

1.3.2.2 Vergaberecht

Das Vergaberecht umfasst alle Regelungen und Vorschriften, die das Verfahren für die öffentliche Hand beim Einkauf von Gütern und Leistungen vorschreiben¹⁹. Es wird dabei zwischen nationalen und EU-weiten Regelungen und Vergabevorschriften unterschieden. Allerdings gelten diese EU-

¹⁹ Vgl. BMWi (2012), Informationen zu Vergaberecht-Vorschriften.

Richtlinien nur für Aufträge ab einer gewissen Größenordnung, oberhalb der so genannten Schwellenwerte. Die Schwellenwerte ergeben sich aus den EG-Vergaberichtlinien. Sie sind in § 2 Vergabeverordnung (VgV) zusammengestellt. Hintergrund dieser Regelungen sind Forderungen nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie Wettbewerb. Bei Organisationsuntersuchungen berühren diese Regelungen hauptsächlich die Beteiligung externer Berater aus der Wirtschaft.

Das Vergaberecht ist eine komplexe und aktuell zahlreichen Änderungen unterworfenen Materie. Dieses Handbuch kann daher nur einen groben Einblick geben. Eine umfassende Kenntnis der geltenden Regelungen ist jedoch unverzichtbar, wenn konkrete vergaberechtliche Maßnahmen anstehen. Wichtige Vorschriften zum Vergaberecht sind im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), in der aktuellen Vergabeverordnung (VgV), der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL) und der Vergabeordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) nachzulesen. Allen Vorschriften liegen die tragenden Grundsätze des EU-Vergaberechts zugrunde: Nichtdiskriminierung, Transparenz und Wettbewerb. Diese Grundsätze spiegeln sich auch im nationalen Vergaberecht wider.

§ 2 VOL - Teil A - Grundsätze der Vergabe

- (1) Aufträge werden in der Regel im Wettbewerb und im Wege transparenter Vergabeverfahren an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Unternehmen zu angemessenen Preisen vergeben. Dabei darf kein Unternehmen diskriminiert werden.
- (2) Leistungen sind in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben. Bei der Vergabe kann auf eine Aufteilung oder Trennung verzichtet werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.
- (3) Die Durchführung von Vergabeverfahren lediglich zur Markterkundung und zum Zwecke der Ertragsberechnungen ist unzulässig.
- (4) Bei der Vergabe sind die Vorschriften über die Preise bei öffentlichen Aufträgen zu beachten.

Die Bedeutung der Vergabegrundsätze im Einzelnen:

- **Wettbewerb:** Ein umfassender Wettbewerb in allen Phasen der Beschaffung soll eine kostengünstige Beschaffung und die Stärkung der Wirtschaft sicherstellen. Alle beschränkenden oder diskriminierenden Maßnahmen sind unzulässig und sollen unterbunden werden.
- **Nichtdiskriminierung:** Allen Marktteilnehmern am Wettbewerb sind die gleichen Chancen einzuräumen. Es soll verhindert werden, dass durch Bevorzugungen das Vergabeverfahren oder die Zuschlagsentscheidung beeinflusst werden.
- **Transparenz:** Zu jedem Zeitpunkt des Vergabeverfahrens sollen möglichst umfangreiche Informationen allen beteiligten Bewerbern und Bietern zur Verfügung gestellt werden. Ebenso sind alle Schritte und Entscheidungen nachvollziehbar zu dokumentieren.
- **Wirtschaftlichkeit:** Der Zuschlag darf nur auf das wirtschaftlichste Angebot erteilt werden. Hierbei wird die Wirtschaftlichkeit anhand der angebotenen Leistung und des Preises gemessen. Der Preis hat hierbei große Bedeutung, ist jedoch nicht alleiniges Entscheidungskriterium.

- Vergabe an geeignete Unternehmen: Aufträge sollen nur an geeignete Unternehmen vergeben werden, deren Leistungsfähigkeit, Fachkunde und Zuverlässigkeit im Vergabeverfahren nachgewiesen sind.
- Berücksichtigung mittelständischer Interessen: Durch die Teilung großer Aufträge soll auch mittleren und kleinen Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt werden, sich am Wettbewerb zu beteiligen.

Ziel der Regelungen des Vergaberechts ist ein wirtschaftlicher Einkauf, der durch Wettbewerb sichergestellt werden soll.

Es gibt im Wesentlichen folgende Arten von Vergabeverfahren²⁰:

- Die öffentliche Ausschreibung (europaweit: offenes Verfahren), die einen unbeschränkten Kreis von Unternehmen zur Abgabe von Angeboten auffordert.
- Die beschränkte Ausschreibung (europaweit: nicht offenes Verfahren), die vorsieht, dass nur ein beschränkter Kreis von Unternehmen zur Angebotsabgabe aufgefordert wird.
- Die freihändige Vergabe (europaweit: Verhandlungsverfahren), die als einziges Verfahren Verhandlungen mit den Unternehmen zulässt.

Bei außergewöhnlich komplizierten Vorhaben ist es darüber hinaus zulässig, im Rahmen eines so genannten "Wettbewerblichen Dialogs" gemeinsam mit potenziellen Auftragnehmern zunächst die zu vergebende Leistung zu definieren und anschließend das wirtschaftlichste Angebot auszuwählen.

Grundlage einer jeden öffentlichen Vergabe ist die **Leistungsbeschreibung**. Deren inhaltliche Qualität ist entscheidend für die Qualität der Angebote möglicher Dienstleister/Berater. Die zu erbringende Leistung ist darin präzise und vollständig, aber wettbewerbsneutral zu beschreiben, um Unklarheiten auszuschließen, Chancengleichheit zu ermöglichen und die Vergleichbarkeit der Angebote sicherzustellen.

Mit der Leistungsbeschreibung erhalten die Anbieter auch die Gliederung, nach der die Angebote erstellt werden sollen. Die Vergleichbarkeit der Angebote wird dadurch erleichtert (→ Muster Angebotsgliederung siehe Anhang). Nach Fristende der Ausschreibung und ordnungsgemäßer Öffnung der Angebote folgt die Bewertung der Angebote. Nachdem der öffentliche Auftraggeber die Eignung der Bieter anhand der von ihm geforderten Nachweise zur technischen und finanziellen Leistungsfähigkeit festgestellt hat, ermittelt er das wirtschaftlichste Angebot auf der Basis von sachgerechten Wertungskriterien, die er in den Verdingungsunterlagen festgelegt, gewichtet und allen Beteiligten bekannt gemacht hat.

1.3.2.3 Personalvertretungsrecht

Die Durchführung von Organisationsuntersuchungen unterliegt dem Direktions- und Organisationsrecht einer Behördenleitung. Das Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung ergibt sich aus der Art und Weise der Durchführung der Untersuchung und der vorgesehenen Erhebungsmethodik.

²⁰ Vgl. BMWi (2012), Informationen zu dem Vergaberecht.

1.3.2.3.1 Mitbestimmung bei der Datenerhebung

Folgende Regelungen im BPersVG können bei der **Datenerhebung** während Organisationsuntersuchung ein Mitbestimmungsrecht durch die Personalvertretung begründen:

- Mitbestimmung über den Inhalt von Personalfragebogen für Angestellte und Arbeiter (§ 75 Abs. 3 Nr. 8)
- Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen (§ 75 Abs. 3 Nr. 17)
- Mitbestimmung über den Inhalt von Personalfragebogen für Beamte (§ 76 Abs. 2 Nr. 2)

Im Folgenden werden für die gängigen Datenerhebungstechniken, die im Rahmen von Organisationsuntersuchungen eingesetzt werden, die Mitbestimmungsrechte der Personalvertretung aufgezeigt.

Rechts- grundlage BPersVG	Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung	Fazit
Mitarbeiterfragebogen		
§ 75 Abs. 3 Nr. 8 § 76 Abs. 2 Nr. 2	Bei der Erhebung personenbezogener Daten (Name, Amtsbezeichnung, Vergütungsgruppe, berufliche Erfahrung, subjektive Vorbildungsvoraussetzungen, persönliche Meinungen und Bewertungen) hat die Personalvertretung ein Mitbestimmungsrecht. Werden reine Sachinformationen bezüglich Inhalt, Umfang, Bedeutung der Tätigkeiten (zum Beispiel Arbeitsplatz-, Aufgaben-, Tätigkeitsbeschreibungen, Aufgabengliederungen) ohne Bezug zum Beschäftigten erhoben, besteht kein Mitbestimmungsrecht durch die Personalvertretung.	Der personenbezogene Teil des Fragebogens ist der Mitbestimmung der Personalvertretung zugänglich zu machen. Das Mitbestimmungsrecht bezieht sich auf den Inhalt des Fragebogen (Art, Gegenstand, Umfang der Fragen) und nicht auf die Entscheidung, ob ein solcher Fragebogen eingesetzt werden kann.
Selbstaufschreibung/ tägliche Arbeitsaufzeichnung		
§ 75 Abs. 3 Nr. 8 § 76 Abs. 2 Nr. 2	Bei der Erhebung personenbezogener Daten (Name, Amtsbezeichnung, Vergütungsgruppe, berufliche Erfahrung, subjektive Vorbildungsvoraussetzungen, persönliche Meinungen und Bewertungen, persönliche Verteilzeiten, Erholungszeiten) besteht ein Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung. Die Erhebung reiner Sachinformationen bezüglich Inhalt, Umfang, Bedeutung der Tätigkeiten (Arbeitsplatz-, Aufgaben-, Tätigkeitsbeschreibungen, Aufgabengliederungen) ohne Bezug zum Beschäftigten unterliegt nicht dem Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung.	Der personenbezogene Teil ist der Mitbestimmung zugänglich zu machen.
Laufzettel		
§ 75 Abs. 3 Nr. 8 § 76 Abs. 2 Nr. 2	Laufzettel sind in der Regel nicht mitbestimmungspflichtig, da sie keine personenbezogenen Daten, sondern ausschließlich sachbezogene Daten enthalten.	Kein Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung.
Zeitaufnahme mittels Zeitmessgerät		
§ 75 Abs. 3 Nr. 8 § 76 Abs. 2 Nr. 2	Die Personalvertretung hat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen. Dies gilt jedoch nur für technische Geräte, die fähig sind, selbständig Daten zu erheben. Da ein Zeitmessgerät nicht selbständig Daten erheben kann, ist es kein technisches Gerät im Sinne des § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG, sondern lediglich ein technisches Hilfsmittel. Der Mess-	Kein Mitbestimmungsrecht bei Zeitaufnahme mittels Zeitmessgerät.

	vorgang an sich wird durch menschliches Handeln ausgelöst.	
Analytisches Schätzen		
§ 75 Abs. 3 Nr. 8 § 76 Abs. 2 Nr. 2	Werden personenbezogene Daten explizit erhoben (beispielsweise persönliche Verteilzeiten, Erholungszeiten), hat die Personalvertretung ein Mitbestimmungsrecht. Dies gilt jedoch nicht für die Erhebung ausschließlich sachbezogener Daten (aufgabenbezogene Mengen und Zeitan-teile).	Das Analytische Schätzen ist in der Regel nicht mitbestimmungspflichtig, da keine personenbezogenen Daten, sondern ausschließlich sachbezogene Daten erhoben werden.
Multimomentaufnahme		
§ 75 Abs. 3 Nr. 17	Wird bei der Multimomentaufnahme ein technisches Gerät (zum Beispiel Filmkamera) eingesetzt, welches selbständig Daten erheben kann, hat die Personalvertretung ein Mitbestimmungsrecht. Erfolgt die Multimomentaufnahme durch manuelle Eintragung der Daten auf Papier, entfällt das Mitbestimmungsrecht.	Das Mitbestimmungsrecht ist abhängig von der Aufnahmetechnik.

Tabelle 4: Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung bei Anwendung verschiedener Datenerhebungstechniken

Das Mitbestimmungsrecht besteht auch dann, wenn die Datenerhebungen von externen Beratern entwickelt und durchgeführt werden, da diese für den Arbeitgeber tätig werden.

1.3.2.3.2 Mitbestimmung bei der Datenauswertung

Folgende Regelungen im BPersVG können hinsichtlich der **Datenauswertung** innerhalb der Organisationsuntersuchung ein Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung begründen:

- Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Beschäftigten zu überwachen (§ 75 Abs. 3 Nr. 17)

Verhaltensdaten geben Auskunft über das Verhalten bei der Erfüllung von Pflichten aus dem Beschäftigungsverhältnis.

Leistungsdaten geben Auskunft über die Erfüllung der im Rahmen der vertraglichen beziehungsweise dienstlichen Arbeitspflicht geleisteten Arbeiten (quantitatives und qualitatives Arbeitsergebnis eines Beschäftigten, bezogen auf einen bestimmten Zeitraum).

Die Gefahren einer Überwachung und Kontrolle der Beschäftigten durch eine technische Datenerhebung gelten sinngemäß auch für die **technische Datenverarbeitung**. Somit unterliegt auch

die bloße Auswertung von Verhaltens- und Leistungsdaten durch eine technische Einrichtung dem Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung. Das Mitbestimmungsrecht erstreckt sich dabei sowohl auf die **Ermittlung** und die Aufzeichnung der Daten als auch auf deren anschließende **Auswertung** und Verarbeitung, soweit hierbei eine technische Einrichtung zum Einsatz kommt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob leistungs- und verhaltensbezogene Daten unmittelbar auf technischem Wege, also durch die Einrichtung selbst, erhoben werden oder ob sie im System zum Zwecke der Speicherung und Verarbeitung eingegeben werden müssen (mittelbare Datenerfassung). Dieses ist zum Beispiel beim Einsatz von Tabellenkalkulationssoftware gegeben.

Die technische Auswertung von Leistungsdaten mittels Computer stellt grundsätzlich nur dann eine Überwachung durch eine technische Einrichtung dar, wenn die Leistungsdaten einzelnen Beschäftigten zugeordnet werden können, die betreffenden Beschäftigten also identifizierbar sind. Dieses ist auch dann der Fall, wenn bei einer Verschlüsselung Kennzahlen mit einer Namensliste abgeglichen werden können oder die Daten zu Aussagen über das Verhalten oder die Leistung einzelner erkennbarer Personen oder überschaubarer Gruppen verknüpft werden können.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts²¹ kommt es für die Begründung eines Mitbestimmungsrechtes nicht auf die Überwachungsabsicht des Arbeitgebers an. Entscheidend ist allein, ob die genutzte technische Einrichtung zur Kontrolle der Beschäftigten geeignet ist. Dabei ist es unerheblich, welche Methode zur Datenerhebung eingesetzt wurde, spätestens die IT-gestützte Datenauswertung unterliegt nach § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG dem Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Datenauswertung nicht von der Behörde selbst, sondern von externen Beratern im Auftrag der Behörde durchgeführt wird.

Datenerhebung und Datenauswertung sind zwei rechtlich gesondert zu prüfende Vorgänge. Es ist denkbar, dass Daten manuell und damit ohne Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung erhoben werden können, die anschließende Auswertung jedoch maschinell (per PC) erfolgt und damit dem Mitbestimmungsrecht unterliegt.

Empfehlung: Auch wenn einzelne Erhebungstechniken nicht mitbestimmungspflichtig sind, bietet es sich an, die Personalvertretung bereits im Vorfeld einer jeden Organisationsuntersuchung zu beteiligen. Denn bei der Durchführung von Personalbedarfsermittlungen erfolgt die Datenauswertung in der Regel IT-gestützt (Einsatz von Tabellenkalkulation oder Organisationssoftware). Zur Plausibilisierung einzelner Daten ist oft eine Zuordnung der Daten zu den jeweiligen Beschäftigten möglich. Folglich ist stets ein Mitbestimmungsrecht der Personalvertretung gem. § 75 Abs. 3 Nr. 17 BPersVG gegeben, wenn Rückschlüsse auf das Verhalten oder die Leistung von einzelnen Beschäftigten möglich sind.

Im Rahmen einer vertrauensvollen Zusammenarbeit gemäß § 2 Abs. 1 BPersVG sollte die Personalvertretung über die Durchführung einer bevorstehenden Organisationsuntersuchung frühzeitig informiert werden. Eine umfassende Abstimmung bezüglich der einzusetzenden Untersuchungsmethoden ersetzt gesonderte Einzelbeteiligungen, wenn zum Beispiel im Laufe der Untersuchung weitere, vorher nicht vorgesehene Erhebungstechniken eingesetzt werden sollen. Dabei sollte deutlich gemacht werden, dass sämtliche Erhebungstechniken bei Bedarf zum Einsatz

²¹ BAG (1983), Urteil des Bundesarbeitsgerichts; Urteil vom 06.12.1983 – 1 ABR 43/81-.

kommen können und die Datenauswertung IT-gestützt erfolgen soll. Ebenso wichtig ist der Hinweis, dass eine Identifizierung von einzelnen Beschäftigten zwar nicht bezweckt, aber dennoch möglich ist. Eine Übersicht der angesprochenen Methoden sollte der Personalvertretung vorgelegt werden. Unabhängig davon kann zwischen Behörde und Personalvertretung bezüglich des Einsatzes von Untersuchungsmethoden und IT im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen eine Dienstvereinbarung nach § 73 BPersVG abgeschlossen werden. Hiervon unberührt bleibt der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit mit der Personalvertretung während des gesamten Verlaufs einer Organisationsuntersuchung.

Hinweis: Die hier geschilderten Methoden entsprechen denen, die vom REFA-Bundesverband e.V. mit den Sozialpartnern (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden) abgestimmt wurden.

1.3.2.4 Datenschutzrechtliche Aspekte

Ansprechpartner für datenschutzrechtliche Fragen sind die behördlichen Datenschutzbeauftragten. Es empfiehlt sich, diese frühzeitig einzubinden, denn: Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen wird meist auch eine Vielzahl von personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und genutzt²².

Dies geschieht insbesondere im Verlauf der Hauptuntersuchung, wenn regelmäßig mit verschiedenen Methoden und Techniken Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse bestimmter oder bestimmbarer natürlicher Personen²³ ermittelt werden. So wird beispielsweise mit Fragebogen im Rahmen von Organisationsuntersuchungen ein breites Spektrum von Informationen und Meinungen der Beschäftigten des Untersuchungsbereichs (zum Beispiel Kritikpunkte oder Vorstellungen zu Optimierungspotenzialen) abgefragt. Im Rahmen von Personalbedarfsermittlungen werden Angaben zu Vorkommenshäufigkeiten und Bearbeitungszeiten für Aufgaben an Arbeitsplätzen einzelner Personen erhoben.

Zweck des Datenschutzes ist es, den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird²⁴. Es ist unabdingbar, dass bei Organisationsuntersuchungen die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen gewahrt werden. Im Umgang mit personenbezogenen Daten müssen daher sowohl die einschlägigen bereichsspezifischen Regelungen (z. B. Beamtenengesetz, Soldatengesetz) als auch die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) beachtet werden. Vor diesem Hintergrund müssen die von einer Organisationsuntersuchung betroffenen Beschäftigten bereits vor Beginn der Erhebungen insbesondere darüber informiert werden²⁵,

- wer für die Durchführung des Projektes verantwortlich ist, zu welchem Zweck die personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und genutzt werden und wem die erhobenen personenbezogenen Daten zur Verfügung gestellt werden.

²² Vgl. § 3 Abs.3, § 3 Abs.4 und § 3 Abs.5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

²³ Vgl. § 3 Abs.1 BDSG.

²⁴ Vgl. § 1 Abs. 1 BDSG.

²⁵ Vgl. § 4 Abs. 3 S.1 BDSG.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte ist ebenfalls frühzeitig über eine Organisationsuntersuchung zu unterrichten, um ihm ggf. die Durchführung einer datenschutzrechtlichen Bewertung zu ermöglichen. Es dürfen ausschließlich personenbezogene Daten verwendet werden, die zur Aufgabenerfüllung erforderlich sind. Dabei ist der Grundsatz der Datenvermeidung und Datensparsamkeit²⁶ zu beachten; d. h. die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten ist zu vermeiden oder auf das unumgängliche Mindestmaß zu beschränken. So ist z. B. die Notwendigkeit einer Datenerhebung vorab festzustellen.

Als ein Ergebnis der Voruntersuchung wird die Vorgehensweise mit den einzusetzenden Verfahren und Techniken für die sich anschließende Hauptuntersuchung festgelegt. Dabei muss entschieden werden, ob und in welchem Umfang personenbezogene Daten erhoben werden müssen. In diesem Zusammenhang muss bedacht werden, dass nur die für die Zielerreichung des Projekts erforderlichen Daten erhoben werden dürfen. Die Erhebung von Daten, die einmal später benötigt werden könnten, ist nicht zulässig.²⁷

Personenbezogene Daten werden häufig mit Formularen (Fragebogen, Erhebungsbogen für eine Selbstaufschreibung etc.) erhoben. Dabei ist von den Möglichkeiten der Anonymisierung und Pseudonymisierung Gebrauch zu machen²⁸. Daten können z. B. pseudonymisiert erhoben werden, indem die Formulare nicht mit Namensfeldern, sondern mit Kennziffern versehen werden, die den Personen vorab zugeteilt worden sind. Zwar werden nach wie vor personenbezogene Daten erhoben. Der Personenkreis, dem die Daten bekannt werden, ist dann aber auf das Untersuchungsteam eingegrenzt. Sollten ausgefüllte Formulare abhanden kommen, sind Beschäftigte besser geschützt. Schließlich kann ein Formular ohne Namensangabe auch dazu beitragen, dass eher offene Äußerungen zu Sachverhalten eingetragen werden.

Mit Abschluss einer Organisationsuntersuchung und/oder Personalbedarfsermittlung durch Übergabe des Abschlussberichts an den Auftraggeber stellt sich die Frage, wie lange die Vielzahl der erhobenen und gespeicherten personenbezogenen Daten aufbewahrt werden kann.

Die personenbezogenen Daten sind zu löschen, sobald sie für den Auftraggeber zur Erfüllung der in seiner Zuständigkeit liegenden Aufgaben nicht mehr erforderlich sind. Ob und für welche Aufgaben die Speicherung der personenbezogenen Daten noch erforderlich ist, muss im Einzelfall entschieden werden. Eine weitere Speicherung ist jedenfalls dann unzulässig, wenn die Frage, ob die Daten zur Erfüllung der Aufgaben noch notwendig sind, verneint wird. Personenbezogene Daten unterliegen der Zweckbindung; sie dürfen nur für die Zwecke verarbeitet oder genutzt werden, für die sie erhoben wurden. Eine Zweckänderung bedarf einer Rechtsgrundlage oder der Einwilligung der betroffenen Person²⁹. Im Zweifel empfiehlt es sich, Kontakt mit dem behördlichen Beauftragten für den Datenschutz aufzunehmen. Die Übermittlung personenbezogener Daten an öffentliche Stellen bzw. nicht-öffentliche Stellen ist nur unter den Voraussetzungen der bereichsspezifischen oder der maßgeblichen allgemein datenschutzrechtlichen Regelungen³⁰ zulässig. Entsprechend der Art der

²⁶ Vgl. § 3a BDSG.

²⁷ Vgl. Simitis (2006), §13 Rdnr. 26.

²⁸ Vgl. § 3 Abs. 6, § 3 Abs. 6a und § 3a BDSG.

²⁹ Vgl. § 14 BDSG.

³⁰ Vgl. § 15 bzw. § 16 BDSG.

personenbezogenen Daten sind die erforderlichen technischen und organisatorischen Schutzmaßnahmen umzusetzen³¹.

Werden personenbezogene Daten im Auftrag durch Externe³² erhoben, verarbeitet oder genutzt, ist der Auftraggeber für die Einhaltung der Vorschriften des BDSG und anderer Vorschriften über den Datenschutz verantwortlich.

1.3.3 Die Organisatoren

Es gibt kaum eine Verwaltung, die nicht auch „Organisatoren“ beschäftigt. Deren Tätigkeiten weichen von Institution zu Institution stark voneinander ab. Während sich die Arbeit in einigen Einrichtungen darauf beschränkt, dass zum Beispiel Tätigkeitsbewertungen bis zum In-Kraft-Treten von Eingruppierungsvorschriften des TVöD noch nach dem BAT/BAT-O bzw. MTArb/MTArb-O erstellt werden und der Sachmitteleinsatz verwaltet wird, sind Organisatoren in anderen Einrichtungen Vorbereiter und Umsetzer strategischer Entscheidungen, kreative Prozessanalysten und -gestalter, Projektmanager und Aufgabenkritiker in einer Person. Mit ihrer Arbeit leisten diese einen wichtigen Beitrag zur Erhöhung der Produktivität und zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit einer Verwaltung. Sie finden ein schier unerschöpfliches Betätigungsfeld, insbesondere auch durch das zunehmend enge Zusammenwirken mit der Einführung neuer Informationstechnologie.

Die „Organisation“ als Organisationseinheit hat in der behördlichen Struktur eine vielseitige Schnittstellenfunktion. Ihre Aufgabe ist es, den Aufbau, die Prozesse, die Sachmittel, die Informationstechnik und die Personalkapazitäten so zu koordinieren und zu organisieren, so dass die von der Leitung definierten Ziele effizient und effektiv erreicht werden können. Organisatoren stellen durch ihr Wirken auch sicher, dass die Beschäftigten Klarheit über ihre Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten haben.

Das Aufgabenspektrum von Organisatoren moderner Prägung umfasst im Wesentlichen (nicht abschließende Aufzählung):

- Beratung von Fachabteilungen und Behördenleitung in Organisationsfragen, Mitwirkung bei bzw. Durchführung von Projekten, Eigenverantwortliche Durchführung von Aufträgen, Analyse, Beschreibung und Reorganisation von Arbeitsprozessen, Kommunikationsstrukturen, Sachmittelausstattung und Informationsflüssen, Überprüfung und Festlegung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten, Dokumentation organisatorischer Sachverhalte, Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Aufdeckung von Schwachstellen und Behebung von Organisationslücken, Entwicklung und Auswertung von Fragebögen, Durchführung von Organisationsuntersuchungen, Entwicklung von Soll-Konzepten zum Beispiel zur Optimierung von Prozessen, Organisatorische Verbesserungen, Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen konzipieren, Einführung neuer Organisationskonzepte, Konzeption des Hard- und Softwareeinsatzes, Durchführung von Erfolgs- und Wirkungskontrollen, Erstellung und Überarbeitung von Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibungen; Arbeitsplatzbewertung, Erstellung von Organisationsanweisungen.

³¹ § 9 i.V.m. der Anlage zu § 9 Satz 1 BDSG.

³² Vgl. § 14 BDSG.

Nicht immer sind diese Aktivitäten für die Kolleginnen und Kollegen in den Fachabteilungen offensichtlich. Dies aber umso mehr für die Verwaltungsleitung. In einer Wettbewerbssituation, die zunehmend auch öffentliche Verwaltungen erreicht, kann das problemlose und effiziente Zusammenwirken der Einzelteile unter Umständen sogar Zukunft entscheidend sein. Dieses Erkenntnis wird unter dem Druck knapper Haushaltsmittel immer wichtiger. In modernen Behörden werden Organisatoren daher zunehmend auch in strategische Managementaufgaben der Behördenleitung eingebunden. So hat sich die Organisation zu einer Schlüsselfunktion auch in der öffentlichen Verwaltung entwickelt. Damit einher geht auch ein verändertes Rollenverständnis. Organisatoren nehmen zunehmend eine beratende und unterstützende Rolle ein. Sie fungieren in modernen Verwaltungen mehr und mehr als interne Berater der Behördenleitung sowie der Fachbereiche.

Die Arbeit von Organisatoren war bisher eng auf die Gestaltung von organisatorischen Regelungssystemen und die Organisationsausstattung ausgerichtet. Diese Aufgaben werden auch weiterhin zu ihrem Arbeitsalltag gehören. Die Beherrschung dieser Aufgaben ist auch künftig die Basis für eine erfolgreiche Organisationsarbeit. Doch mit den Zielen der Verwaltungsmodernisierung werden diese Aufgabenfelder erweitert und ausgedehnt. Neben der klassischen Organisationsarbeit gewinnt das Organisationsmanagement auch in Behörden zunehmend an Bedeutung. Die Organisationsreferate als Querschnittsfunktion einer Behörde wachsen in Zeiten des organisatorischen Wandels und knapper werdender finanzieller Spielräume zunehmend in die Rolle einer Beratungs- und Dienstleistungsstelle für die Behördenleitung hinein. Dies erforderte ein Umdenken im klassischen Rollenverständnis. Neben Fragen der Aufbau- und der Prozessorganisation, den Einsatzmöglichkeiten von Informationstechnik geht es auch um strategische Themen der Planung und Steuerung der Behörde. Organisatoren müssen Auslöser und Gestalter von Veränderungen sein und dabei mit ihrem Erfahrungswissen und methodischen Können deren Zielerreichung unterstützen. Sie erarbeiten nicht nur umsetzungsfähige Lösungen, sondern sind auch engagierte Partner bei deren zeitnaher und erfolgreicher Umsetzung.

Was gute Organisatoren in ihrer Beraterfunktion für die Behördenleitung unter anderem ausmacht, ist dabei ein vielseitiges Wissens- und Erfahrungsprofil zu verschiedenen Fachgebieten, vor allem aber auch betriebswirtschaftliches Know-how, auch zu modernen Managementansätzen. Auf Basis der methodischen Ansätze der Organisationsarbeit erarbeiten Organisatoren so neue Lösungswege. Sie helfen dabei verschiedenste Ansätze zu integrieren und Lösungen zu vernetzen.

Persönliches Anforderungsprofil für Organisatoren:

- Aufgeschlossenheit und Lernbereitschaft, Sachlichkeit und Zuverlässigkeit, Geistige Flexibilität, Kritisch-analytisches Denkvermögen, Selbstbewusstsein, Kooperationsfähigkeit und Verhandlungsgeschick, Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit, Eigeninitiative und Selbständigkeit, Kreativität und Innovation, Belastbarkeit und die Fähigkeit, verbindlich mit Menschen umgehen zu können (soziale Kompetenz).

Organisatoren müssen auf ihre Aufgabe als Berater und Problemlöser in Bezug auf organisatorische Fragestellungen umfassend und qualifiziert vorbereitet werden. Denn, die Organisation einer Verwaltung ist so gut, wie es ihre „Architekten“ sind. Dazu benötigen sie entsprechendes Know-how.

Fachliches Anforderungsprofil für Organisatoren; benötigt werden Kenntnisse/Erfahrungen:

- in Organisationslehre und –methodik (einschl. Erhebungs-, Dokumentations-, Kreativitätstechniken und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen), in Betriebswirtschaftslehre, zu Grundlagen und Möglichkeiten der Informationstechnik, hinsichtlich einsetzbarer Sachmittel, in Berechnungsverfahren, in Managementmethoden und in einzelnen Rechtsgebieten.

Die Organisatoren-Grundausbildung legt hierzu die erforderliche Wissensbasis. Um aber auch dauerhaft erfolgreiche Organisationsarbeit sicher zu stellen, darf auch die Bedeutung der kontinuierlichen Weiterbildung nicht unterschätzt werden. Die ständige Auseinandersetzung mit neuen Organisationstheorien und Methoden erhält die Flexibilität und den offenen Blick für neue Lösungen. Dies schließt auch die Weiterbildung in Managementmethoden und den Komponenten des Neuen Steuerungsmodells mit ein.

Das enge Zusammenspiel zwischen Organisation und Informationstechnik setzt voraus, dass sichergestellt werden muss, dass das Wissen der Organisatoren mit der Entwicklung der Informationstechnik „Schritt hält“. Organisatoren müssen dabei nicht IT-Spezialisten werden, aber sie müssen wissen, welche Möglichkeiten die Informationstechnik bietet, um Prozesse effizienter und wirtschaftlicher gestalten zu können.

2 Vorgehensmodell

Für alle Organisationsprojekte kann, unabhängig vom jeweiligen Untersuchungsschwerpunkt, dieses im Folgenden vorgestellte, praxiserprobte Vorgehensmodell angewendet werden:



Organisationsprojekte beginnen mit den ersten Überlegungen zur Problemstellung und Zieldefinition und enden mit der Überprüfung und Wirkungsanalyse zu den umgesetzten Maßnahmen. Das Umsetzungsprojekt setzt auf den Ergebnissen, dem Sollkonzept der Organisationsuntersuchung auf. Die weiteren Ausführungen dieses Handbuchs beziehen sich auf die Organisationsuntersuchung. Die Phasen → Umsetzung und → Evaluierung werden nur kurz dargestellt.

Der Erfolg jeder Organisationsuntersuchung und die Umsetzbarkeit der erarbeiteten Lösungsvorschläge hängen von der Intensität und Güte der Planung und Vorbereitung der Untersuchung ebenso ab wie von der Anwendung geeigneter Methoden und Techniken. Selbst wenn Organisationsuntersuchungen unter Termindruck durchgeführt werden müssen, darf die Bedeutung einer qualifizierten Vorbereitung nicht außer Acht gelassen werden.

Weitere Erfolgsfaktoren einer Organisationsuntersuchung sind:

- aktive Förderung und Unterstützung durch die Behördenleitung, Priorisierung der Untersuchung, Qualität des Untersuchungsauftrags, ausreichender Zeitrahmen für die Durchführung der Organisationsuntersuchung, Kompetenz des Untersuchungsteams, tatsächliche Verfügbarkeit der eingeplanten Ressourcen, Einbindung des Untersuchungsbereichs, frühzeitige und offene Kommunikation, Auswahl und richtiger Einsatz geeigneter Methoden.

2.1 Projektvorbereitung, -management und begleitende Aufgaben

In der Vorbereitungsphase findet die erste Grobplanung des Projektes statt. Es sind zudem Querschnittsaufgaben festzulegen und für den gesamten Untersuchungsverlauf wahrzunehmen. Dazu gehören Teilaspekte des Projektmanagements³³, da das Untersuchungsprojekt ständiger Kontrolle und Steuerung bedarf. Weitere Querschnittsaufgaben sind die Dokumentation und Kommunikation.

Wie detailliert, beziehungsweise umfassend die im Folgenden geschilderten Arbeitsschritte und Methodenansätze anzuwenden sind, ist abhängig von Umfang und Komplexität der bevorstehenden Organisationsuntersuchung. Nicht immer ist es erforderlich, das volle Repertoire an Projektmanagementmethoden anzuwenden, speziell dann nicht, wenn es sich um sehr kleine, übersichtliche Projekte handelt. Projektplanung und -management sollten immer durch geeignete Software unterstützt werden. Diese erleichtert die Erstellung, kontinuierliche Pflege und Kontrolle diverser Projektpläne erheblich.

2.1.1 Projektinitiierung

Der Ausgangspunkt einer Organisationsuntersuchung **muss immer** ein Untersuchungsauftrag des Auftraggebers (vorgesetzte Behörde, Behördenleitung, Abteilungsleitung) sein. Ohne Untersuchungsauftrag fehlt einer Untersuchung die grundlegende Legitimation. Zunächst wird dieser Untersuchungsauftrag grobe Vorstellungen über Ziele, Umfang und Ablauf des Projektes enthalten. Er kann im gesamten Verlauf der Organisationsuntersuchung situations- und erkenntnisgerecht angepasst werden. Ziel der Projektinitiierung ist es, die Angaben des Projektauftrages (→ Muster siehe Anhang) weitestgehend zu konkretisieren. Nur mit konkreter Zielstellung kann im Anschluss der Erfolg des Projektes beurteilt werden. Häufig findet die Konkretisierung des Projektauftrages und damit die Initiierung des Projektes in Form eines oder mehrerer Gespräche zwischen den Beteiligten (Auftraggeber, involvierte Fachbereiche, Projektleitung, Projektteammitglieder, weitere „Schlüsselpersonen“) statt. Dabei ist die folgende Vorgehensweise denkbar:

2.1.1.1 Zielformulierung

2.1.1.1.1 Situationsanalyse

Als Situationsanalyse bezeichnet man die systematische Betrachtung eines problematisch erscheinenden Sachverhalts. Nach Erkennen eines Handlungsbedarfs erfolgt in einem ersten Schritt eine Betrachtung der Ausgangssituation (Stärken, Schwächen, Potenziale, anstehende Entwicklungen) und der Rahmenbedingungen des jeweiligen (Problem)Bereichs. Um eine umfassende Betrachtung der Sachlage zu erreichen, sollten hierbei neben dem Auftraggeber auch Vertreter aus dem Organisationsreferat und den betroffenen Bereichen beteiligt sein. Dies unterstützt auch die Ursachenanalyse. Nach Schaffung der notwendigen Transparenz zur Sachlage können die Möglichkeiten und Grenzen der in Frage kommenden Lösungsaktivitäten betrachtet

³³ Vgl. BMI (2012), Definition Projektmanagement Abschnitt 2.2.2, S.9; Projektphasen Abschnitt 2.3, S.10.

werden. Ausgehend von der Sachlage wird der in einer Organisationsuntersuchung zu betrachtende Untersuchungsbereich so konkret wie möglich eingegrenzt. Dabei kann es sich z. B. um einzelne Prozesse und/oder um Organisationseinheiten handeln.

2.1.1.1.2 Ziele definieren

Auf dieser Grundlage werden die Ziele der Untersuchung gesammelt und formuliert. Im Idealfall hat der Auftraggeber bereits eine klare Vorstellung von Zielen und Nutzen der bevorstehenden Organisationsuntersuchung. Ist dies nicht der Fall, müssen die Ziele der Untersuchung gemeinsam formuliert werden. Dabei ist es sinnvoll, sich an gewissen Grundregeln zu orientieren. Die Ziele sollten:

- einen angestrebten Ergebnis-Zustand (Sollzustand) beschreiben, lösungsneutral sein, das heißt die Wege zur Erreichung der Ziele dürfen nicht vorweg genommen werden, realistisch sein, das heißt die Ziele müssen durch das Projekt auch erreichbar sein und in dessen Kompetenzbereich liegen, vollständig sein, das heißt sie sollten alle wichtigen Anforderungen an das Ergebnis der Untersuchung enthalten, operationalisierbar sein, das heißt die Ziele müssen nach Abschluss der Organisationsuntersuchung in konkrete Handlungen umsetzbar sein, präzise und verständlich sein.

Die anfangs formlose Sammlung der Ziele wird dann zusammengefasst und strukturiert. Hierbei wird zunächst zwischen Muss- und Kann- Zielen unterschieden:

- Muss-Ziele sind Bedingungen, die ein späteres Soll-Konzept zwingend erfüllen muss. Es hat sich als sinnvoll herausgestellt, die Zahl der Muss-Ziele möglichst klein zu halten, um den Raum möglicher Lösungen später nicht zu sehr einzuschränken.
- Als Kann-Ziele werden die übrigen Ziele bezeichnet. Diese sollten weiter zweckmäßig zusammengefasst werden, beispielsweise in eine Gruppe von quantitativen (messbaren) und eine von qualitativen Zielen.

Des Weiteren müssen die vorstrukturierten Zielgruppen auf eventuell vorhandene Zielhierarchien und gegenseitige Wechselwirkungen untersucht werden:

- Gibt es so genannte Oberziele, welche einen Teil der formulierten Ziele bereits beinhalten und gewissermaßen deren „gemeinsamer Nenner“ sind?
- Beeinflussen sich die Ziele untereinander oder stehen sie im Konflikt mit strategischen Zielen der Organisation? Die Analyse der Zielbeziehungen kann mittels einer Zielbeziehungsmatrix (→ Muster siehe Anhang) vorgenommen werden.

Folgende Ausprägungen von Zielbeziehungen sind möglich und müssen Beachtung finden:

Zielbeziehung	Beschreibung	Bereinigung
neutral	Ziele beeinflussen sich nicht (Erreichung des Ziels A hat keinen Einfluss auf die Erreichung des Ziels B)	nicht notwendig
komplementär	Ziele fördern sich untereinander (Erreichung von Ziel A fördert die Erreichung des Ziels B)	

konkurrierend	Ziele behindern sich gegenseitig (Erreichung des Ziels A erschwert die Erreichung des Ziels B)	einseitige Zielreduktion einseitige Zielaufgabe
ausschließend	Ziele schließen sich gegenseitig aus (durch Erreichung des Ziels A wird die Erreichung des Ziels B unmöglich)	beiderseitige Zielreduktion, Kompromiss

Tabelle 5: Zielbeziehungen

Konflikte durch sich ausschließende Ziele müssen unbedingt bereinigt werden, da sie später ein sinnvolles Lösungskonzept verhindern. Das Festhalten an konkurrierenden Zielen ist zwar möglich, die Erreichung des Projekterfolges wird dadurch allerdings schwieriger.

Die nächste Phase der Zielformulierung ist die Gewichtung der vorliegenden Kann-Ziele. Dabei ist zu klären, welche der Ziele wichtig und somit im späteren Konzept zu beachten sind und welche möglicherweise vernachlässigt werden können. Mögliche Methoden zur Gewichtung der Ziele: → ABC-Analyse und → Prioritätenanalyse (qualitative Bewertungsmethoden).

Den Abschluss der Zielformulierung bildet die Zielentscheidung. Alle erarbeiteten Ziele sollten zur **verbindlichen** Grundlage für die weiteren Planungsarbeiten deklariert und dokumentiert werden. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es gegebenenfalls im Verlaufe der Untersuchung zu Anpassungen kommen kann. Ein möglicher Grund dafür ist, dass während der Vorbereitungsphase eines Projektes die Menge an vorhandenen Informationen, auf die Entscheidungen gestützt sind, eher gering ist. Während der Untersuchung ergeben sich eventuell Informationen, die zu anderen Entscheidungen als den ursprünglichen führen. Eine Anpassung der Ziele wird dann notwendig.

2.1.1.2 Projektorganisation

Neben der Zielformulierung ist es wichtig, die Einordnung der Organisationsuntersuchung in die zu untersuchende Institution vorzunehmen. Es sollte darauf geachtet werden, dass der Auftraggeber entscheidungsbefugt ist, wenn es um Belange der Untersuchung geht. Wird der Auftrag von einer Stelle außerhalb der zu untersuchenden Organisation erteilt (beispielsweise Fachaufsicht), wird in der zu untersuchenden Behörde ein Förderer benötigt, deren Aufgabe es ist, die notwendige ideelle und finanzielle Unterstützung und Förderung des Projektes sicher zu stellen. Bei eventuell auftretenden Problemen während des Projektverlaufs ist der Rückhalt durch die Behördenleitung essentiell. Eine bewährte Organisationsform eines Untersuchungsprojektes ist die Projekt-Matrix-Organisation. Dabei wird der Projektleitung (Matrixinstanz) die Durchführung der Organisationsuntersuchung übertragen. Darüber hinaus erhält sie für die Dauer des Projektes die projektbezogene, fachliche Weisungsbefugnis für die beteiligten Linienstellen.

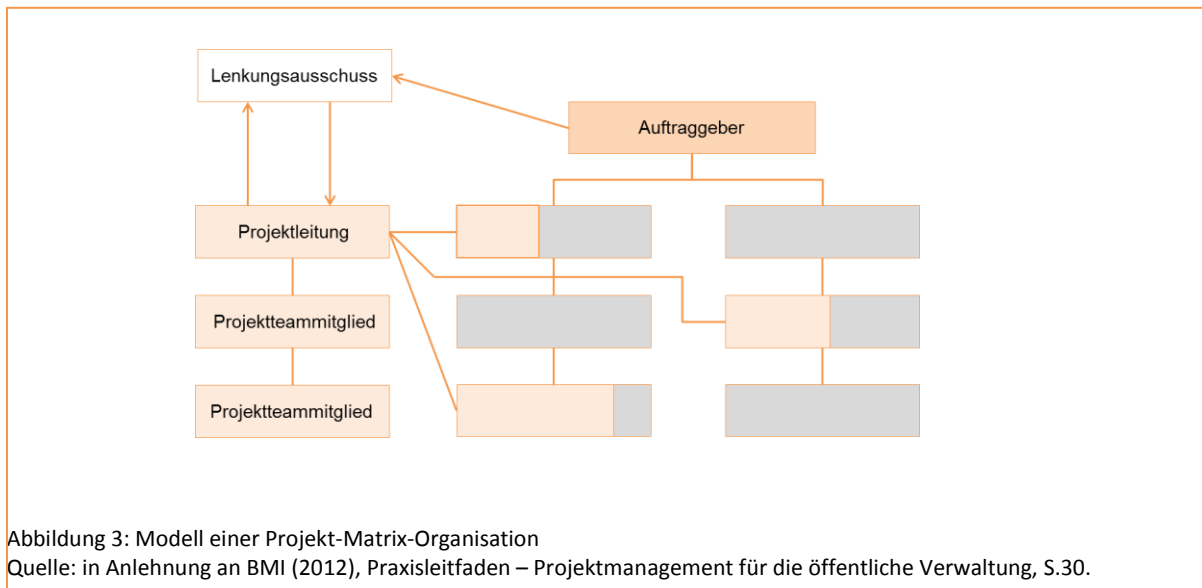


Abbildung 3: Modell einer Projekt-Matrix-Organisation

Quelle: in Anlehnung an BMI (2012), Praxisleitfaden – Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, S.30.

Wird diese Organisationsform gewählt, ist dringend darauf zu achten, dass neben Kompetenzen und Verantwortungen zwischen den möglicherweise konkurrierenden Instanzen auch Prioritäten, Eskalationsstufen und Zeitanteile von Beschäftigten für die Projektarbeit eindeutig definiert sind. In der Praxis entstehen aus ungeklärten Auftrags- und Weisungsverhältnissen, aber auch aus mangelhaft festgelegter und dokumentierter Freistellung von Beschäftigten aus der Linie für die Projektarbeit immer wieder Schwierigkeiten, die bis zum Abbruch eines Projektes führen können. Üblicherweise gestaltet sich die Rollenverteilung im Projekt³⁴ wie folgt:

2.1.1.2.1 Auftraggeber

Der Auftraggeber löst das Projekt offiziell durch den Projektauftrag aus. Er übernimmt im Regelfall auch die Leitung des Lenkungsausschusses.

2.1.1.2.2 Lenkungsausschuss

Der Lenkungsausschuss stellt die Entscheidungsinstanz für die Organisationsuntersuchung dar. Er entscheidet über alle Fach- und Planungsfragen, die außerhalb der Kompetenzen der Projektleitung liegen. In kleineren, wenig komplexen Projekten ist die Einrichtung eines Lenkungsausschusses nicht notwendig. Dort übernimmt der Auftraggeber dessen Aufgaben. Neben dem Auftraggeber ist der Lenkungsausschuss mit fachkundigen Vertretern der Führungsebene des Untersuchungsbereichs und gegebenenfalls Mitgliedern der Interessenvertretungen besetzt.

2.1.1.2.3 Projektleitung

Die Projektleitung wird vom Auftraggeber auf Grundlage der fachlichen und sozialen Kompetenz ausgewählt, diese ist essentiell für den Erfolg eines Projektes. Die Projektleitung ergreift alle notwendigen Maßnahmen, die zur Erreichung des erfolgreichen Abschlusses eines Projektes notwendig sind.

³⁴ Detaillierte Ausführungen: Vgl. BMI (2012), Abschnitt 8.1, S.51f.

2.1.1.2.4 Projektteammitglieder

Die operativen Aufgaben in der Organisationsuntersuchung werden durch die Projektteammitglieder wahrgenommen. Interne Projektteammitglieder müssen entsprechend ihrer Aufgaben im Projekt von ihrer Linientätigkeit freigestellt werden. Ist eine komplette Freistellung nicht möglich, muss die Projektleitung mit der disziplinarisch vorgesetzten Führungskraft die anteilige Verfügbarkeit klären, diese möglichst schriftlich festhalten und Eskalationswege darstellen. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen der verschiedenen Rollen können selbstverständlich variiert werden, wenn entsprechender Bedarf besteht. Es ist jedoch unbedingt darauf zu achten, dass alle Aufgaben auch tatsächlich wahrgenommen werden.

2.1.1.3 Projektumfeld

Im Anschluss an die erste aufbauorganisatorische Strukturierung des Projektes sind für die Organisationsuntersuchung relevante Einflussgrößen darzulegen. Dabei könnte es sich beispielsweise um rechtliche oder organisatorische Rahmenbedingungen oder interne und externe Schnittstellen des Untersuchungsbereichs handeln. Auch hier gilt es, die Einflussfaktoren möglichst vollständig, genau und eindeutig aufzuführen, um Überraschungen während des Projektes zu vermeiden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass die Schnittstellen des Untersuchungsbereichs zunächst auf jeden Fall in eine (Vor-)Untersuchung einbezogen werden sollten, da gerade an Schnittstellen häufig Optimierungspotenziale vorhanden sind. Ein wichtiger Aspekt sind überdies parallele Projekte innerhalb einer Behörde. Häufig beeinflussen sich Projekte untereinander, beispielsweise durch Konkurrenz um Ressourcen. Deshalb sind Überlegungen über die Wechselwirkungen zwischen den Projekten schon während der Initiierungsphase vorzunehmen und auch während der gesamten Projektlaufzeit aufrecht zu erhalten.

2.1.1.4 Projektauftrag

Das Ergebnis der Projektinitiierung ist ein weitgehend konkreter, schriftlich fixierter Projektauftrag, auf dessen Basis eine erste grobe Aufwandsschätzung (Zeit, Kosten) erfolgen kann. Der Projektauftrag (→ Muster siehe Anhang) sollte grundsätzlich folgende Informationen enthalten:

- Ausgangsituation (Anlass der Untersuchung), Ziele der Organisationsuntersuchung, Untersuchungsbereich (genaue Abgrenzung), Auftraggeber (Rollen, zentrale Ansprechperson), wichtige Einflussgrößen: Rahmenbedingungen (rechtliche, organisatorische, K.-o.-Kriterien), Vorgaben des Auftraggebers (zum Beispiel Berichtswesen), Schnittstellen, initiale Schätzung (Aufwand, Zeit, Kosten, Ressourcen), Untersuchungszeitraum (Start, Ende).

Liegt der Projektauftrag in **schriftlicher** Form vor und wurde von allen Beteiligten akzeptiert, wird das Projekt gestartet.

2.1.2 Projektplanung

Die Projektplanung ist der erste wichtige Schritt nach dem Start der Organisationsuntersuchung. Eine fundierte Planung ist die Basis für eine wirksame Projektsteuerung und -überwachung des Projektes. Die Projektplanung ist eine Aufgabe, die über die gesamte Projektlaufzeit wahrgenommen werden

muss. Der Projektplan ist dynamisch und muss ständig analysiert und angepasst werden, ohne dabei den bestehenden Auftrag aus den Augen zu verlieren.

Die Planung einer Organisationsuntersuchung richtet sich nach dem Projektauftrag. Bereits vorhandene Planungsdaten (beispielsweise vorgegebene Ressourcen) werden dabei berücksichtigt und um weitere Aspekte ergänzt. Der Detaillierungsgrad der Planung ist abhängig von der Größe und Komplexität des Projektes. Wird ein Projekt nicht detailliert genug geplant, besteht die Gefahr, dass die Übersicht über wichtige Einzelheiten verloren geht und die Projektleitung die Koordinations-, Führungs- und Kontrollfunktion nicht adäquat wahrnehmen kann. Eine zu detaillierte Planung erhöht den Aufwand sowohl zu Beginn des Projektes als auch während der Durchführung, da aufgrund des hohen Detaillierungsgrades auch andere Aufgaben der Projektleitung (beispielsweise Kontrolle) an Umfang zunehmen können.

Für eine effiziente und effektive Projektplanung empfiehlt sich eine „**rollierende**“ **Vorgehensweise**. Das bedeutet, dass zu Beginn des Projektes eine grobe Planung für das gesamte Projekt vorgenommen wird, welche jeweils für die einzelne anstehende Projektphase weiter detailliert wird. Vorteile dieser Vorgehensweise sind, dass im Laufe der Untersuchung gewonnene Erkenntnisse in die Planung einfließen können und der Planungsaufwand vertretbar bleibt.

2.1.2.1 Projektstrukturplan (PSP)³⁵

Der Projektstrukturplan stellt in einer Übersicht alle Arbeitspakete, die zur Erreichung der Projektziele notwendig sind, hierarchisch strukturiert dar. Das Ziel des PSP ist die Erfassung aller Arbeitspakete und Verantwortlichkeiten zur Erhöhung der Projekttransparenz und als Grundlage für die folgenden Planungsschritte. Weiterhin dient der PSP als Grundlage zur Risikoanalyse, zum Projektcontrolling und als Gliederungsschema für Projektdokumente und deren systematische Ablage. Es hat sich in der Praxis als sehr sinnvoll erwiesen, den PSP gemeinsam mit dem Projektteam zu erarbeiten. Die Vollständigkeit und Eindeutigkeit der Arbeitspakete ist auf diese Art besser gewährleistet. Weiterhin werden die Arbeitspakete und Verantwortlichkeiten eines gemeinsam entwickelten PSP durch das Projektteam besser akzeptiert als kategorische Vorgaben der Projektleitung. Um langwierige Diskussionen und ineffiziente Arbeitssitzungen zu vermeiden, kann die Projektleitung einen Entwurf des PSP erstellen, der dann im Team diskutiert und adaptiert wird. Eine mögliche Methode zur Erstellung der PSP ist die → Aufgabengliederung.

2.1.2.2 Aufwandsschätzung

Die Aufwandsschätzung findet auf Grundlage des Projektstrukturplans statt. Der Aufwand wird in Personentagen oder -stunden ausgedrückt. Bei der Aufwandsschätzung ist es üblich und sinnvoll, dass Projektleitung und entsprechende Teammitglieder den Aufwand für die einzelnen Arbeitspakete gemeinsam schätzen. Fehlen den Beteiligten Erfahrungen hierzu, sollte ein Experte zu Rate gezogen werden (so genannte Expertenschätzung). Bei der Schätzung sollten diverse Aspekte beachtet werden, um die häufig auftretenden Fehler beim Schätzen zu vermeiden. Nähere Informationen dazu stellt der Praxisleitfaden - Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung des

³⁵ Vgl. BMI (2012), Abschnitt 5.1, S.24f.

Bundesministeriums des Innern (2008) zur Verfügung. Aus den Schätzwerten der einzelnen Arbeitspakete kann der Aufwand abgeleitet werden, der für die gesamte Organisationsuntersuchung anfallen wird (so genannte „Bottom-up“-Schätzung). Hinzu kommen noch der geschätzte Aufwand für Querschnittsaufgaben (Projektmanagement, Qualitätssicherung, Besprechungen, Dokumentation etc.) und ein Puffer für unvorhersehbaren Aufwand (circa 10% des ermittelten Aufwands für die Hauptaufgabe). Vom geschätzten Gesamtaufwand können wiederum:

- in Abhängigkeit zu den geplanten personellen Ressourcen, die Dauer der Untersuchung abgeleitet werden oder
- in Abhängigkeit zum vorgegebenen Endtermin die Ressourcen geplant werden.

In der Praxis ist häufig sowohl der Endtermin für die Organisationsuntersuchung festgelegt, als auch die Zahl der zur Verfügung stehenden Beschäftigten begrenzt. Sollte nach der Aufwandsschätzung erkennbar sein, dass der Termin mit den vorgegebenen Ressourcen nicht einzuhalten ist, muss dies dem Auftraggeber mitgeteilt werden, da das Projekt unter den gegebenen Bedingungen des Projektauftrages nicht erfolgreich durchführbar sein wird. In diesem Fall müssen die Untersuchungsziele oder der Untersuchungsbereich entsprechend korrigiert werden.

2.1.2.3 Ablauf- und Terminplanung³⁶

Der Ablauf- und Terminplan dient dazu, eine realistische Terminierung der Arbeitspakete vornehmen zu können und bildet außerdem die Basis für ein effektives Projektcontrolling.

Zentraler Bestandteil der Ablauf- und Terminplanung sind die **Meilensteine**. Sie stellen wichtige Ereignisse (meist das Vorhandensein definierter, nachprüfbarer Ergebnisse) im Projektverlauf dar und ergeben sich aus der Projektstruktur. Zur Festlegung eines Meilensteins gehören folgende Informationen:

- Meilensteinbezeichnung, Verantwortliche Person, Termin, Ergebnisse (beispielsweise Dokumente, Entscheidungen).

Üblicherweise finden in Anlehnung an wichtige Meilensteine die Sitzungen des Lenkungsausschusses oder die Gespräche mit dem Auftraggeber statt. Das Erreichen eines Meilensteins wird durch die Prüfung und Bewertung der vorgelegten Arbeitsergebnisse bestätigt. Die Arbeitsergebnisse dienen dazu, Entscheidungen über den weiteren Projektverlauf zu treffen. Je nach Ergebnis kann diese Entscheidung beispielsweise zu einer Veränderung in der weiteren Vorgehensweise oder gar zu einem Abbruch des Projektes führen. Meilensteine können zu so genannten Meilensteinplänen zusammengefasst werden. Diese geben einen schnellen Überblick über die wesentlichen Eckpunkte der Projektplanung und sind deshalb auch zu Informationszwecken geeignet. Außerdem können richtig definierte Meilensteine eine Datengrundlage für das Projektcontrolling darstellen.

2.1.2.4 Ressourcenplanung/Einsatz externer Berater

Grundlage für die Ressourcenplanung sind die im PSP und der Aufwands- und Terminplanung hinsichtlich Zeit, Terminen und erwarteten Ergebnissen quantifizierten Arbeitspakete, die zur

³⁶ Weitergehende Informationen: Vgl. BMI (2012), Abschnitt 5.2, S.25f.

Erreichung des Projektzieles erforderlich sind. Der Idealfall, bei dem die Terminvorgabe für das Projekt durch den Projekttinhalt und die verfügbaren Ressourcen bestimmt wird, ist selten gegeben. Die Ressourcenplanung enthält alle für das Projekt relevanten Ressourcen mit ihrer terminlichen Verfügbarkeit und der jeweiligen verfügbaren Kapazität. Insbesondere bei der Zuordnung der Personal-Ressourcen sind die für das Projekt geltenden Restriktionen zur Ressourcenkapazität (z. B. prozentuale Verfügbarkeit, Ausfallzeiten, Budget) in die Planung einzubeziehen. Die Aufgabe der Projektleitung besteht nun darin, die Projektteammitglieder einerseits unter „quantitativen“, andererseits unter „qualitativen“ Aspekten einzuplanen.

2.1.2.4.1 „Quantitative“ Ressourcenplanung

Anhand der vorgegebenen Termine und des ermittelten Aufwands kann die benötigte Anzahl der Ressourcen abgeleitet werden. Den geplanten Arbeitspaketen wird der geschätzte Aufwand zugeordnet. Daraus leitet sich die Anzahl der für das Arbeitspaket benötigten Ressourcen ab. Vereinfacht stellt sich die Ermittlung des Ressourcenbedarfs für ein Arbeitspaket – wie auch von den gängigen Projektmanagement-Werkzeugen angewendet – folgendermaßen dar:

$\frac{A}{Z} = P$	<p>Z – Zeit bis zum Endtermin (in Kalenderarbeitstagen)</p> <p>A – geschätzter Aufwand (in Personentagen)</p> <p>P – Ressourcenzahl (benötigte Vollzeit-Projektteammitglieder)</p>
-------------------	--

Darüber hinaus muss für die konkrete Planung der einzelnen Arbeitspakete eine Vielzahl von Einzelfaktoren berücksichtigt werden, z. B. in welchem Zeitraum die Ressourcen zu welchen Zeitanteilen zur Verfügung stehen. Mit Hilfe von Projektmanagement-Werkzeugen können Kapazitätsüber- bzw. -unterauslastungen oder zeitliche Verschiebungen identifiziert werden. Es ist zu bedenken, dass die zeitliche Dauer eines Arbeitspaketes durch ein Aufstocken der Personalressourcen nicht immer und nicht beliebig verkürzt werden kann. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn eine Schulung zwei Tage andauern soll. Hier ist es für die Dauer des Arbeitspaketes unerheblich, ob die Schulung von einem oder zwei Dozenten durchgeführt wird. Auch kann die Projektlaufzeit durch die Ausstattung des Projektes mit personellen Ressourcen nicht beliebig verkürzt werden. Gründe hierfür sind Reibungsverluste durch ansteigenden Kommunikations- und Koordinationsaufwand bei zunehmender Teamgröße und begrenzte Kapazitäten (Räume, Hilfsmittel, begrenzte Zeit im Untersuchungsbereich). Eventuell ist ab einer bestimmten Projektgröße die Einrichtung von erweiterten Teamstrukturen, beispielsweise von Teilprojekten erforderlich. Die optimale Teamgröße variiert je nach Inhalt und Dauer des Projektes, generell kann aber gesagt werden, dass ein Einzelteam nicht mehr als zehn Mitglieder haben sollte, um eine effektive Kommunikation und Kooperation zu gewährleisten. Während des Projektes ist kontinuierlich zu überprüfen, ob die in der Ressourcenplanung vorgegebenen Werte erreicht bzw. eingehalten werden. Auf diese Weise werden im Ressourcenmanagement frühzeitig Engpässe oder auch Unterauslastungen entdeckt und Steuerungserfordernisse aufgezeigt. Auch veränderte Rahmenbedingungen können eine Anpassung der Ressourcenplanung nach sich ziehen.

2.1.2.4.2 „Qualitative“ Ressourcenplanung

Für die erfolgreiche Durchführung einer Organisationsuntersuchung ist es einerseits wichtig, dass die Beteiligten die notwendige Fachkompetenz besitzen, andererseits spielen so genannte „Soft-skills“ (weiche Faktoren, soziale Kompetenz) eine maßgebliche Rolle für den Erfolg einer Organisationsuntersuchung.

Soziale Kompetenz: Von zentraler Bedeutung ist die Teamfähigkeit der einzelnen Projektteammitglieder. Sie müssen fähig sein, gemeinsam mit anderen erfolgsorientiert am gleichen Ziel zu arbeiten. Jedes Teammitglied benötigt dafür eine gewisse Sensibilität gegenüber den anderen und muss in der Lage sein, eigene Interessen zugunsten des gemeinsamen Ziels zurückzustellen.

Fachkompetenz: Bei der Auswahl der Projektteammitglieder ist darauf zu achten, dass alle langfristig benötigten fachlichen Qualifikationen im Projektteam vorhanden sind. Punktuell benötigtes Spezialwissen kann über eine kurzfristige Konsultation von internen Spezialisten oder externen Beratern abgedeckt werden. Bei der Planung personeller Ressourcen stellt sich stets die Frage, ob und in welcher Zusammensetzung das Team aus **internen** Beschäftigten der zu untersuchenden Organisation und/oder **Externen** bestehen soll.

Grundsätzlich können Organisationsuntersuchungen von rein internen, von rein externen, und auch von gemischten Teams durchgeführt werden. Bei der Entscheidung über die Zusammensetzung des Teams sind die vorherrschenden Rahmenbedingungen des Projektes maßgebend. Die Vergabe von Organisationsuntersuchungen an Dritte ist eine finanzwirksame Maßnahme im Sinne des § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung und bedarf insofern einer Wirtschaftlichkeitsprüfung. Die Wirtschaftlichkeit der Fremdvergabe ist nachzuweisen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Hierzu gehört auch, dass vor einer Beauftragung die möglichen Vorgehensalternativen geprüft werden. Folgende Optionen sollten einbezogen werden:

- Durchführung des Projektes mit eigenem Personal (gegebenenfalls nach Abschluss eventuell notwendiger Schulungen),
- Projektdurchführung beziehungsweise Unterstützung durch zentrale Beratungseinheiten innerhalb der öffentlichen Verwaltung,
- Verschiebung des Projektes oder
- Veränderung der Prioritäten bei anderen Aufgaben.

Der folgende Fragenkatalog soll eine Hilfestellung zur Klärung der Notwendigkeit und des Ausmaßes des Einsatzes externer Berater geben:³⁷

Wie ist die Ausgangssituation zur anstehenden Organisationsuntersuchung?

Wichtige Voraussetzung zur Beurteilung der Bedarfslage ist die Klärung der: (1) vorliegenden Problemstellung, (2) Ziele, (3) Restriktionen, (4) zeitlichen Rahmenbedingungen, (5) finanziellen Rahmenbedingungen und (5) der möglichen Ansätze zur Herangehensweise.

³⁷ Vgl. zum Einsatz privater Berater auch Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006) sowie BRH (2007).

Kann auf Erfahrungen (zum Beispiel Gutachten) bereits durchgeführter, vergleichbarer Projekte zurückgegriffen werden?

Nicht jede Problemstellung ist neu oder einmalig. Zu ihrer Bewältigung ist oftmals der Blick auf bereits durchgeführte Projekte hilfreich. Abgeschlossene Projekte können Anhaltspunkte für die geeignete Herangehensweise oder auch Lösungsansätze für die nun vorliegende Problemstellung liefern.

Die Einbeziehung bereits vorliegender Informationen kann Doppelaufwand vermeiden, vermeintlichen Beratungsbedarf abdecken oder weiterhin bestehenden Beratungsbedarf auf das notwendige Maß reduzieren.

Zusätzlich zur Recherche in eigenen Projekten sollte auch der Erfahrungsaustausch mit anderen Stellen der öffentlichen Verwaltung gesucht werden, die bereits vergleichbare Problemstellungen gelöst und Projekte erfolgreich abgeschlossen haben.

Liegen bereits interne Konzepte zum Untersuchungsbereich vor?

Oftmals ergreifen einzelne Beschäftigte oder Bereiche die Initiative und erarbeiten Lösungskonzepte für bestehende Problemsituationen. Diese gilt es zu identifizieren. Liegen im Vorfeld einer Untersuchung bereits entsprechende Konzepte vor, dann unterstützt dies die Durchführung des Projektes. Sofern Bedarf für eine externe Unterstützung besteht, kann dieser hierdurch deutlich reduziert und gegebenenfalls auf Einzelfragen beschränkt werden, die mit eigenem Personal nicht abgedeckt werden können.

Reicht die fachliche und methodische Kompetenz im eigenen Haus für die Durchführung des anstehenden Projektes aus?

Erforderlich für die Durchführung von Organisationsuntersuchungen sind neben Methodenkompetenz auch Kenntnisse und Erfahrungen zu Projektmanagement, betriebswirtschaftlichen Verfahren und Managementinstrumenten.

Die Durchführung von Organisationsuntersuchungen gehört zu den originären Aufgaben von Organisationsreferaten. Die erforderliche Kompetenz, Projekte eigenständig durchzuführen, sollte grundsätzlich bei ausgebildetem Organisationspersonal vorhanden sein.

Ist es möglich, nicht vorhandenes Wissen kurzfristig über Fortbildung zu erlangen?

In manchen Fällen reicht die fachliche oder methodische Kompetenz des eigenen Personals für die erfolgreiche Durchführung einer Organisationsuntersuchung nicht aus. Dann ist abzuwägen, ob das benötigte ergänzende Fachwissen durch kurzfristige (Aufbau-) Schulungen vermittelt werden kann.

Dieses Vorgehen bietet sich an, wenn es sich um dauerhaft einsetzbare und erforderliche Kenntnisse handelt. So kann die Befähigung und Qualifizierung des eigenen Personals aufgebaut und der Wissenszuwachs auch für künftige Projekte genutzt werden. Diese lohnende, langfristige Investition kann auch Motivationseffekte bei den Beschäftigten freisetzen.

Bei spezifischen Kenntnissen, die nur einmalig oder sehr selten benötigt werden, ist es meist wirtschaftlicher, die Spezialkenntnisse über externe Berater abzudecken.

Stehen Personalressourcen zur Durchführung des Projektes in Eigenregie zur Verfügung?

Nur wenn ausreichend qualifiziertes Personal für die Projektdurchführung zur Verfügung steht und in erforderlichem zeitlichen Umfang freigestellt werden kann, kann die gewünschte Qualität im Projekt gewährleistet werden. Steht eigenes Personal nicht oder nicht in ausreichender Kapazität zur Verfügung, sollte eine Verschiebung des Projektes oder eine Änderung von Prioritäten zulasten anderer Aufgaben geprüft werden.

Besteht die Gefahr, dass das Projekt aufgrund des operativen Tagesgeschäfts von den Beschäftigten nachrangig bearbeitet wird, ist der Projekterfolg gefährdet. Dann kann es sinnvoller sein, eine externe Beratung einzubinden, da dort ein 100%iger Arbeitseinsatz gewährleistet werden kann.

Nicht außer Acht gelassen werden darf, dass auch für die Erstellung einer Leistungsbeschreibung, eines Kriterienkataloges, die Vergabe, Begleitung und Überwachung einer Beratungsleistung ausreichende interne Personalkapazitäten zur Verfügung stehen müssen.

Kann eine effiziente Durchführung in eigener Zuständigkeit sichergestellt werden?

Ausreichende Kenntnisse und Erfahrungen im Projektmanagement sind die Voraussetzung dafür, dass Projekte termingerecht und effizient durchgeführt werden können.

Stehen Personalressourcen mit entsprechender Qualifikation nicht zur Verfügung oder können nicht durchgängig freigestellt werden, kann es sinnvoll sein, eine Verschiebung des Projektes oder eine Änderung von Prioritäten zulasten anderer Aufgaben zu prüfen.

Kann eine effiziente Durchführung in Eigenregie nicht sichergestellt werden, empfiehlt es sich, externe Unterstützung einzubinden.

Ist die nötige Akzeptanz für das Projekt vorhanden? Unterstützen Leitungs- und Führungskräfte das Vorhaben?

Vielfach finden Projekte, die mit eigenem Personal durchgeführt werden, verwaltungsintern nicht die nötige Akzeptanz. Externen Beratern wird eher Kompetenz zugesprochen als dem fachlich und methodisch vergleichbar qualifizierten Personal aus dem eigenen Haus. Eine externe Beratung wird als neutral angesehen und kann Veränderungsnotwendigkeiten oftmals leichter legitimieren.

Dies reicht jedoch als alleinige Begründung für die Einbindung einer externen Beratung nicht aus. Wird eine Beratungsleistung extern vergeben, weil sich der Auftraggeber hierdurch eine bessere Akzeptanz der Ergebnisse erhofft, so ist die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahme zu prüfen. Dies insbesondere auch dann, wenn vor Beauftragung der Beratungsleistung Lösungsansätze aufgrund vorliegender eigener Konzepte bereits bekannt oder schon beschlossen sind. Externe Berater dürfen nicht dazu eingesetzt werden, bereits vorliegende Ergebnisse intern zu vermarkten und anstelle der Leitungs- und Führungskräfte die Rolle als Verantwortliche für „unangenehme“ Entscheidungen zu übernehmen.

Wie wichtig ist eine neutrale und objektive Sicht von außen?

Verhindern interne Machtstrukturen eine offene und objektive Lösung der Problemstellung oder erschweren eine konstruktive Zusammenarbeit zur Identifikation des Problems, ist zunächst zu prüfen, ob die Beauftragung einer unabhängigen und neutralen Betrachtung sinnvoll ist. Externe Berater sind in der Regel nicht durch Interessen des Untersuchungsbereichs beeinflusst.

Vor der Vergabe an Privatunternehmen sollte jedoch geprüft werden, ob eine Beauftragung einer zentralen Beratungseinheit in der öffentlichen Verwaltung innerhalb oder außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs möglich ist.

Table 6: Fragen zur Klärung des Bedarfs an externer Beratung

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006) sowie BRH (2007).

Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass Organisationsuntersuchungen möglichst von gemischten Teams durchgeführt werden sollten. Hierfür spricht, dass die Kompetenzen der jeweiligen Beteiligten sich ergänzen:

- Interne Beschäftigte verfügen über umfangreiches Wissen zur Organisation des Untersuchungsbereichs und schaffen als Kollegen eher eine Vertrauensbasis.
- Projektergebnisse, an deren Erstellung internes Personal beteiligt war, werden von den übrigen Beschäftigten eher akzeptiert.
- Die Projektdurchführung wird vereinfacht, da interne Entscheidungen schneller getroffen werden können und die notwendigen Arbeitskontakte schneller herstellbar sind.

- Die Standpunkte der Betroffenen im Untersuchungsbereich sind für interne Projektteammitglieder leichter nachvollziehbar und können berücksichtigt werden. Dennoch bleibt die Objektivität der Untersuchung erhalten.
- Möglicher Erfahrungs- und Kompetenzmangel interner Beschäftigter wird durch Einbindung Externer kompensiert, es findet eine Wissensanreicherung für das Projekt und ein Wissenstransfer zwischen den Beteiligten statt.
- Projektergebnisse, die gemeinsam erarbeitet und durch Externe bestätigt und gefestigt wurden, haben in der Regel einen höheren Stellenwert bei der Amtsleitung und eine größere Akzeptanz beim Untersuchungsbereich.

Diese Vorteile der gemischten Projektgruppen kommen allerdings nur dann zum Tragen, wenn die Ziele des Projektes und damit die Inhalte detailliert und eindeutig beschrieben sind und die Rollen und damit Aufgaben, Verantwortungen und Kompetenzen der einzelnen Projektbeteiligten klar definiert und konsistent festgelegt sind. Die Auswahl geeigneter externer Berater ist ein bedeutender Faktor, der den Erfolg des Projektes maßgeblich beeinflusst. Eine auch aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten interessante Variante ist darüber hinaus die (projektbegleitende) Methodenberatung durch einen externen Berater, bspw. aus der Bundesverwaltung oder der Privatwirtschaft³⁸. Aufgabe des Beraters ist es, das Projektteam im Hinblick auf die Anwendung einer bestimmten Methode (z.B. PBE, GPO, Aufgabenkritik) zu beraten, ohne jedoch selbst operativ im Projekt tätig zu werden. Zu seinen Aufgaben gehören insbesondere die Auswahl und Sicherstellung der Methodik. Die Methodenberatung findet in Form der gruppenbezogenen Beratung, idealerweise in einer Gruppengröße zwischen 6 bis 12 Personen, statt. Ein Vorteil der sich aus dieser Form der Projektgestaltung ergibt, ist der Wissenstransfer auf das interne Projektteam im Hinblick auf die Auswahl und Anwendung der Methodik – auch über den Zeitraum der Beraterleistung hinaus.

2.1.2.5 Kostenplanung

In der Regel ist mit dem Projektauftrag der Organisationsuntersuchung auch ein Projektbudget verbunden. Aufgabe der Projektleitung ist es, die Kosten anhand der Aufwandsschätzung detailliert zu planen. Wird dabei offensichtlich, dass die Gesamtkosten des Projektes das Budget übersteigen werden, muss die Projektleitung sofort den Lenkungsausschuss informieren. Dieser wird dann eine Entscheidung über die Aufstockung des Budgets, die Änderung der Ziele, die Anpassung der Vorgehensweise oder den Abbruch des Projektes treffen. Als Grundlage für die Kostenplanung dienen der Projektstrukturplan und die Daten der Aufwandsschätzung.³⁹ Eine Organisationsuntersuchung ist in der Regel finanzwirksam und muss gemäß § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden, die die Auswirkungen auf den Haushalt ausweist. Bereits bei der Vorbereitung des Projektes ist deshalb zu prüfen, welches die wirtschaftlich sinnvollste Vorgehensweise zur Erreichung der Projektziele ist.

³⁸ Vielfach wurde an dieser Stelle auch der Begriff des ‚Coaching‘ verwendet. Aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung wird dieser fortan als (projektbegleitende) Methodenberatung bezeichnet.

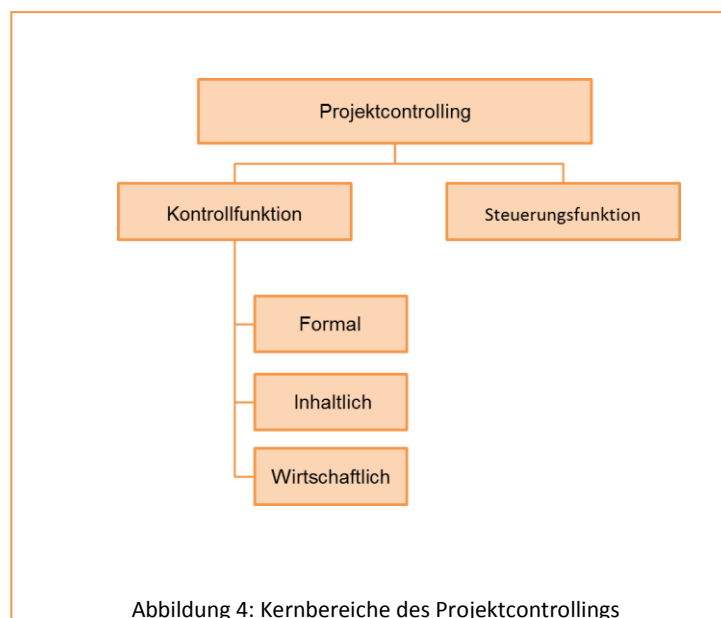
³⁹ Weitergehende Informationen: Vgl. BMI (2012), S.30f.

2.1.3 Risikomanagement

Da Projekte verschiedensten Risiken ausgesetzt sind, ist Risikomanagement, das sich mit noch nicht eingetretenen Problemen befasst, ein wichtiger Bestandteil des Projektmanagements. Die DIN 69905 definiert die Risikoanalyse als den "Teil einer Projektanalyse, der sich auf das Projektrisiko bezieht". Eine erste grobe Risikoanalyse muss bereits bei der Projektinitiierung vorgenommen werden. Die Dimension der Risiken kann bereits die Entscheidung für oder gegen ein Projekt maßgeblich beeinflussen. In der konkreten Projektplanung ist eine detaillierte Risikoanalyse vorzunehmen und während des gesamten Projektverlaufs fortzuführen. Eine Risikoanalyse darf folglich nicht erst durchgeführt werden, wenn das Projekt bereits in einer Krise steckt und mit Hilfe einer Projektanalyse nach Problemursachen und Lösungsmöglichkeiten gesucht wird⁴⁰.

2.1.4 Projektcontrolling

Unter dem Begriff Projektcontrolling wird sowohl die Projektkontrolle als auch die Projektsteuerung zusammengefasst. Das Projektcontrolling ergänzt das begleitende Risikomanagement. Die Projektkontrolle ist dabei die Ermittlung von aktuellen Kennzahlen und Projektdaten und der anschließende Vergleich mit den Planungsdaten. Gegebenenfalls kann hierfür auch auf bereits vorhandene Controllingdaten zurückgegriffen werden. Darauf aufbauend umfasst die Projektsteuerung koordinierte Maßnahmen zur Sicherstellung der geplanten Ergebnisse, also die Übereinstimmung des tatsächlichen mit dem geplanten Projektzustand.



Formale Aspekte der Kontrollfunktion betreffen beispielsweise die Einhaltung gesetzlicher, vertraglicher und behördeninterner Vorschriften und Vereinbarungen. Inhaltliche Aspekte sind zum Beispiel die Kontrolle der Zielerreichung und die Qualitätskontrolle. Bei wirtschaftlichen Kontrollaspekten handelt es sich zum Beispiel um den Ressourcenverbrauch, die Termineinhaltung,

⁴⁰ Das Thema Risikomanagement wird an anderer Stelle (→ Managementinstrumente/-ansätze) ausführlich behandelt, da es sich um eine vielseitig verwendbare Managementmethode handelt, die sich nicht auf Projektrisiken beschränkt.

das Budget und die Risikosituation. Projektcontrolling hat das Ziel, mögliche Fehlentwicklungen (formaler, inhaltlicher und wirtschaftlicher Art) des Projektes frühzeitig zu erkennen, damit geeignete Steuerungsmaßnahmen rechtzeitig eingesetzt werden können. In der Praxis kommt es häufig vor, dass entsprechende Kontroll- und Steuerungsmechanismen erst zu spät etabliert werden, wenn eklatante Fehlentwicklungen schon offensichtlich und steuernde Maßnahmen kaum noch in der Lage sind, das Projekt wieder auf den richtigen Weg zu bringen. Aus diesem Grunde ist es besonders wichtig, Projektcontrolling bereits in der Vorbereitungsphase zu installieren und fortwährend zu betreiben. Um ein leistungsfähiges Projektcontrolling einführen zu können, muss sich die Projektleitung zunächst überlegen, welche Informationen den Zustand des Projektes so wiedergeben können, dass daraus gültige Schlussfolgerungen getroffen werden können. Die zu erhebenden Projektdaten müssen unbedingt mit geplanten Daten vergleichbar sein.

Zusätzlich zu Kontrollobjekten aus dem ökonomischen Bereich (Termine, Ressourcen) sind auch inhaltliche Aspekte zu prüfen. Hier ist primär die Qualität der Arbeitsergebnisse bedeutend, aber auch die Aktualität der Dokumentation kann ein Indiz für die Entwicklung des Projektes sein. Auch die Einhaltung von formalen Vorgaben kann Hinweise geben und sollte regelmäßig geprüft werden. Dazu zählen unter anderem die Einhaltung von Stellvertreterregelungen und vertraglichen Vereinbarungen. Sind die relevanten Controllinginhalte festgelegt, muss entschieden werden, wie die Erfassung der Controllingdaten erfolgen soll. Hier bieten sich verschiedene Methoden an:

Formale/ Schriftliche Abfragen	Teamorientierte Datengewinnung
<ul style="list-style-type: none"> • Termin- /Ablaufmeldungen • Kostenerfassungsbelege • Stundenaufschreibung/ Arbeitszeiterfassung • Rückmeldelisten für Arbeitspakete 	<ul style="list-style-type: none"> • Statusbesprechungen • informelle Rückmeldungen aus dem Team
<ul style="list-style-type: none"> • Vorteil: durch schriftliche Dokumentation gute Nachvollziehbarkeit • Nachteil: mögliche emotionale Ablehnung bei Projektteammitgliedern, hoher Zeitaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorteil: Informationen können während der Gewinnung direkt abgesichert und verteilt werden • Nachteil: Besprechung muss diszipliniert ablaufen, um wirklich alle relevanten Daten sammeln zu können
Beobachtung	Qualitätsbewertung
<ul style="list-style-type: none"> • Rundgänge 	<ul style="list-style-type: none"> • Checklisten • Reviews
Bemerkung: besonders zur Erhebung „weicher“ Daten geeignet (Stimmung, Motivation)	Bemerkung: detaillierte Analyse der Arbeitsergebnisse anhand von Vorgaben

Tabelle 7: Möglichkeiten der Datengewinnung für das Projektcontrolling
In Anlehnung an: BMI (2012), S.42

Aus den gewonnenen Controllingdaten werden aussagefähige Kennzahlen gebildet. Im Anschluss werden diese mit den Plandaten verglichen. Identifizierte Abweichungen stellen Indizien für Fehlentwicklungen im Projekt dar. Kennzahlenbasiert handelt es sich dabei um messbare Abweichungen (Termine, Kosten). Darüber hinaus können auch sonstige „schwache“ Signale wie

geringe Mitarbeitermotivation oder Kommunikationsprobleme Aufschluss über Fehlentwicklungen im Projekt geben.

Ursachen für die Abweichung der Ist-Daten von den Soll-Daten sind in den meisten Projekten ähnlich:

- unrealistische Zielformulierung und/oder Planung, personelle Ursachen (Überlastung, mangelnde Qualifikation, fehlende Motivation), organisatorische Ursachen (unklare Aufgaben und Kompetenzen, fehlende Unterstützung durch den Auftraggeber oder die Behördenleitung).

Sobald Indikatoren für Abweichungen vom Plan auftreten, sind entsprechende Steuerungsmaßnahmen einzuleiten, um das Projekt wieder auf einen erfolgreichen Weg zu führen. Anwendbare Steuerungsmaßnahmen können sein:

- die rechtzeitige Beeinflussung der Kosten- und Leistungsparameter (Terminverschiebung, Budget und Ressourceneinsatz modifizieren), Restrukturierungsmaßnahmen im Projekt durch: Zielreduktion, Konzentration auf die Muss-Ziele, Akzeptanz von Risiken (Untersuchungsgenauigkeit senken), Reorganisation des Projektteams (Änderung der Aufgabenverteilung oder der Kompetenzen, Austausch von Beschäftigten, Einsatz externer Berater).

Hinsichtlich der geeigneten Kontrollzeitpunkte gibt es keine feste Regel. Die Kontrollzeitpunkte sind abhängig von der Dauer und Komplexität des Projektes, vom Informationsbedarf der Projektleitung und des Auftraggebers und natürlich auch vom aktuellen Status des Projektes. Üblicherweise finden in bereits gefährdeten Projekten häufiger Kontrollen statt als in Projekten, die sich beständig auf dem richtigen Weg befinden. Die Häufigkeit der Kontrollen und der Kontrollzeitpunkt sind generell so zu wählen, dass bei identifizierten Fehlentwicklungen noch die Möglichkeit der Gegensteuerung besteht.

Hinzuweisen ist noch darauf, dass beim Projektcontrolling auch psychologische Faktoren eine Rolle spielen. Einerseits fühlen sich die Projektteammitglieder möglicherweise überwacht, was sich negativ auf die Motivation auswirken kann. Andererseits kann auch eine bewusste oder unbewusste Manipulation der Statusmeldungen durch die Beschäftigten stattfinden (beispielsweise 90%-Syndrom: Arbeitspakete werden schnell als „fast fertig“ gemeldet, aber dann nicht abgeschlossen). Dem wirkt nur eine kooperative, vertrauensvolle Projektkultur entgegen, in der Probleme offen kommuniziert werden können und diese anschließend gemeinsam beseitigt werden, ohne dass Schuldzuweisungen erfolgen. Dann werden die Controllingmaßnahmen als gängige Methoden des Projektmanagements anerkannt.

2.1.5 Dokumentation

Die systematische und einheitliche Dokumentation projektrelevanter Überlegungen, Ereignisse und Ergebnisse ist Voraussetzung für die Planung, Steuerung, Durchführung und Evaluierung der Organisationsuntersuchung sowie für die Weiterverwendung der Ergebnisse, beispielsweise für die Einführung von Dokumenten-Management- bzw. Workflow-Management-Systemen oder die Fortschreibung des Personalbedarfs. Sie ist unerlässlich für die Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheidungen, des Projektvorgehens sowie im Fall von möglichem Personalzuwachs oder -wechsel innerhalb des Projektes.

Zur zielgerichteten und systematischen Dokumentation von Projekten sollte periodisch überprüft werden, ob die erstellten Dokumente bei der Planung, Steuerung und für die Umsetzung und Evaluierung der Ergebnisse tatsächlich nützlich sind oder angepasst werden müssen. Dokumente sollten:

- lesbar und verständlich sein, eine klare Gliederung aufweisen, leicht identifizierbar sein (Angaben zu Inhalt, Zweck, Verfasser), datiert sein (inklusive Revisionsdaten), dem jeweiligen Nutzerkreis leicht zugänglich sein.

Durch den Einsatz von IT entfällt inzwischen die Auswahl wesentlicher Daten zu Gunsten einer kompletten Archivierung aller Dokumente (inklusive Korrespondenz) auf geeigneten Massenspeichern. Ohne die entsprechende Strukturierung und Priorisierung ist ein solcher „Datenfriedhof“ jedoch häufig nutzlos.

Es ist daher sinnvoll, ein einheitliches Dokumentationssystem für alle Beteiligten einzuführen, das sich an den Phasen der Organisationsuntersuchung ausrichten kann. Am besten eignet sich dafür eine elektronische Dokumentenverwaltung auf einem zentralen Server im Intranet oder im Internet.

Vorteile sind:

- Die Dokumente sind für das Team von überall her zugänglich.
- Die Dokumente können bei Bedarf jederzeit ausgedruckt werden.
- Die Suchfunktionen erleichtern das Auffinden bestimmter Dokumente und Inhalte.
- Regelmäßige Sicherungen erhöhen die Verfügbarkeit und die Sicherheit.

Die systematische Dokumentation von Informationen und Ergebnissen wird in Organisationsuntersuchungen häufig vernachlässigt. Gründe dafür können sein, dass:

- der Aufwand zu hoch erscheint,
- viele Dokumente scheinbar unbrauchbar oder ohne erkennbare Funktion sind,
- andere Aufgaben im Projekt wichtiger oder dringender erscheinen,
- nicht klar ist, welches System sich für die Dokumentenverwaltung eignet,
- viel Disziplin notwendig ist, um ein Dokumentationssystem zu pflegen.

Einheitliche Vorlagen für die verschiedenen Typen von Dokumenten erleichtern dem Projektteam und den Adressaten die Übersicht. Wenn von Anfang an klare Regeln über die Dokumentenverwaltung eingeführt werden, kann ein großes Maß an Aufwand für die Suche von Informationen gespart werden. Die Berichterstattung sowie die Kommunikation nach innen und außen werden erleichtert.

Konkrete Aktionen zur Einrichtung eines leistungsfähigen Dokumentensystems können sein:

- Bestimmung der Art der Protokolle (Gesprächs-, Sitzungs-, Beschlussprotokolle) und einheitliche Darstellung der Dokumente mittels Seitenlayout- und Druckformatvorlagen sowie Kennzeichnung (Datum der letzten Änderung, Autor/-in, Versionsnummer etc.),

- Festlegung von Regeln für das Kennzeichnen, Sammeln, Aktualisieren, Archivieren und Vernichten projektrelevanter Dokumente.

Die Dokumentation einer Organisationsuntersuchung sollte mindestens die folgenden Dokumente enthalten⁴¹:

- Projektauftrag und Projektziel
- Zusammenfassung (Gesamtschau des Projekts, Feststellungen/Empfehlungen)
- Feststellungen:
 - erzielte Ergebnisse und erreichter Ist-Zustand mit Abgleich zum ursprünglich vereinbarten Projektziel und Projektauftrag (Vergleich der geplanten Projektziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung sowie Soll/Ist-Vergleich der Zeit-, Kosten- und Personalaufwände), Wirkungskontrolle, Nachschau zur Projektwirtschaftlichkeit (Erfolgskontrolle), ggf. Darstellung evtl. Störungen und Mängel.
- Bewertung:
 - ggf. Beurteilung externer Beraterleistung, ggf. Vorschlag zu fachlichen, organisatorischen, personellen und haushalterischen Maßnahmen zur Umsetzung der Projektergebnisse sowie zum weiterem Vorgehen, offene Fragen - ergänzender Untersuchungsbedarf,
- Empfehlungen ggf. Anregungen

Je nach inhaltlichem Schwerpunkt der Organisationsuntersuchung sind weitere spezifische Dokumentationsaspekte zu beachten, die im jeweiligen Kapitel (→ Geschäftsprozessoptimierung, → Personalbedarfsermittlung) beschrieben werden.

2.1.6 Projektmarketing

Unter Projektmarketing ist der geplante und zeitlich begrenzte Einsatz von Marketinginstrumenten zur gezielten Steuerung des Projektumfeldes zu verstehen⁴². Ziel ist die Absicherung des strategischen Projekterfolges und somit die Erreichung der vorgegebenen Projektziele. Erfolgreiches Projektmarketing kann Konfliktpotenziale im Vorfeld vermindern und somit die Projektlaufzeit und Projektergebnisse positiv beeinflussen. Speziell bei Organisationsuntersuchungen kommt dem Projektmarketing ein hoher Stellenwert zu, da mit dieser Art von Projekten häufig Ängste und Vorbehalte der Beschäftigten verbunden sind, welche zu Verunsicherung und Konflikten während einer Untersuchung führen können.⁴³ Umgesetzt wird Projektmarketing in der Praxis vorwiegend durch das Mittel der **Kommunikation**.

Um eine effiziente und erfolgreiche Projektkommunikation zu betreiben, sollte zunächst eine Analyse der vorhandenen Interessengruppen (Stakeholder) stattfinden. Folgende Überlegungen sollten darin einbezogen werden:

- Welche Gruppen haben Interesse am Projekt beziehungsweise an den Projektergebnissen?

⁴¹ Vgl. BMI (2012), Abschnitt 7.1, S.46f.

⁴² Vgl.: Giesler (2005), S.14-18.

⁴³ Projektmarketing hat auch im Zusammenhang mit dem Change-Management eine wesentliche Bedeutung.

- Welche möglichen Auswirkungen hat die Organisationsuntersuchung auf die einzelnen Interessengruppen?
- Welche Problemfelder könnten daraus entstehen?

Erste potenzielle Probleme können schon während der Risikoanalyse entdeckt worden sein und werden an diesem Zeitpunkt aufgegriffen.

Folgende Interessengruppen stehen mit der Organisationsuntersuchung in Beziehung und sollten aus diesem Grund in das Kommunikations-/Marketingkonzept eingeschlossen werden:

- Untersuchungsbereich: Die Unterstützung durch die Führungskräfte und die Beschäftigten der zu untersuchenden Organisation soll erreicht und so die Erstellung, Akzeptanz und Umsetzung der Ergebnisse erleichtert werden.
- Leitung: Um die interne Unterstützung und Förderung wahrnehmen zu können, benötigt die Leitung aktuelle Informationen zu Projektstatus, -risiken und -entwicklungen.
- Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte und Schwerbehindertenvertretung: Durch eine frühzeitige und transparente Information zur Vorgehensweise werden die Methoden der Organisationsuntersuchung nachvollziehbar und können so auch von dieser Seite den Beschäftigten vermittelt werden.
- Projektteam: Die Motivation des Projektteams ist ein Schlüsselfaktor für die Erreichung der Projektziele. Nur wenn alle Projektteammitglieder umfassend informiert und damit eingebunden sind, messen sie dem Projekt den höchstmöglichen Stellenwert bei. Sie können so das Projekt erfolgreich durchführen und nach außen präsentieren.
- Organisationsumfeld: Beteiligte Behörden und/oder übergeordnete Ministerien sollten die Organisationsuntersuchung unterstützen. Dadurch können mögliche Komplikationen für das Projekt, die aus Entscheidungen dieser Interessengruppe entstehen, verhindert werden.
- Öffentlichkeit: Falls die Untersuchung in der Öffentlichkeit auf Interesse stößt, soll einer Polarisierung aufgrund der Projektergebnisse aktiv begegnet werden (beispielsweise Stellenabbau aufgrund der Untersuchungsergebnisse).

Aus den Ergebnissen der Analyse wird ein Kommunikationsplan erstellt, welcher bestimmt, wann, in welchem Umfang und wie Informationen an die einzelnen Interessengruppen geliefert werden.

Ein Kommunikationsplan kann beispielsweise folgende Inhalte umfassen:

- Bezeichnung der Interessengruppe, Art und Umfang der Information (Projektstatus, aktuelle Risikoanalyse etc.), Frequenz (wöchentlich, monatlich, nach Projektfortschritt/-erfordernissen), Kommunikationsmedium (schriftlicher Bericht, E-Mail, Intranetnachricht etc.), gegebenenfalls Rückmeldefrist.

Grundsätzlich können zwei wesentliche Zielrichtungen der Kommunikation innerhalb eines Projektes unterschieden werden. Zum einen die Kommunikation nach **außen**, also zu Adressaten, die nicht Teil des Projektteams sind, zum anderen die Kommunikation **innerhalb** des Teams. Zur Kommunikation nach außen gehören typischerweise die Information des Untersuchungsbereichs und des Lenkungsausschusses.

In der Praxis von Organisationsuntersuchungen hat es sich bewährt, zu Beginn des Projektes, spätestens aber vor der Beteiligung der Betroffenen **Informationsveranstaltungen** durchzuführen. Teilnehmen sollten alle betroffenen Beschäftigten, relevante Führungskräfte, Vertreter der örtlichen Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte und das gesamte Projektteam. Inhalt einer solchen Veranstaltung können folgende Informationen sein:

- Anlass des Projektes, Projektauftrag, Projektziel, Auftraggeber, Vorstellung des Projektteams, Abgrenzung des Untersuchungsbereichs, Vorgehensweise, Methoden, Ablauf der Untersuchung.

Den Beschäftigten sollte im Anschluss an die Präsentation Gelegenheit gegeben werden, Fragen zu stellen und mögliche Probleme anzusprechen. Das hilft dabei, vorhandene Ängste und Vorbehalte abzubauen sowie Transparenz und eine vertrauensvolle Atmosphäre zu schaffen.

Je nach Größe des Untersuchungsbereichs kann es sinnvoll sein, mehrere Informationsveranstaltungen durchzuführen. Kleinere Teilnehmerkreise sind eher vertrauensbildend und ermutigen die Anwesenden zur offenen Meinungsäußerung. Zusätzlich zur Informationsveranstaltung sollten die Beschäftigten und Führungskräfte auch durch Informationsschreiben über die anstehende Organisationsuntersuchung oder im fortgeschrittenen Stadium des Projekts über den aktuellen Stand unterrichtet werden. Es bietet sich an, vor jeder wichtigen Phase des Projektes (betrifft maßgeblich Voruntersuchung, Hauptuntersuchung) für die betroffenen Beschäftigten kurze, prägnante Informationen über den bisherigen Verlauf, gegebenenfalls über Zwischenergebnisse und über die weitere Vorgehensweise zusammenzustellen. Ebenfalls sollte dem Untersuchungsbereich die Möglichkeit eingeräumt werden, Kontakt zum Projektteam aufzunehmen, damit Probleme und Fragen schnell geklärt werden können.

Neben der klassischen Projektstruktur für Organisationsuntersuchungen hat sich bewährt, die Kommunikationsstruktur mit dem Untersuchungsbereich weiter zu verdichten. Empfehlenswert sind regelmäßige Gespräche mit den Entscheidungsträgern des Untersuchungsbereichs. Diese können sowohl als vertrauensbildende Maßnahme und als zeitnahe Problemlösungsinstanz wirken. Die Information des Lenkungsausschusses und/oder Auftraggebers findet zu festgelegten Berichtszeitpunkten statt, die mit den Sitzungszeitpunkten übereinstimmen können. Die Form der Informationen ist zu Beginn des Projektes abzustimmen. Üblich sind Berichte in schriftlicher Form, die zu Lenkungsausschusssitzungen zusätzlich präsentiert, weiter vertieft und erörtert werden können.

Die Kommunikation innerhalb des Projektteams findet zu einem großen Teil informell zwischen den verschiedenen Teammitgliedern statt. Dennoch ist es wichtig, formell abzusichern, dass alle Teammitglieder den notwendigen Kenntnisstand besitzen. Zu diesem Zweck sind Teammeetings zu etablieren, die in regelmäßigen Abständen und/ oder anlassbezogen nach vorher festgelegter Tagesordnung stattfinden. Diese Meetings sollten moderiert werden (beispielsweise durch die Projektleitung). So kann sichergestellt werden, dass die geplante Tagesordnung eingehalten wird, dass Entscheidungen tatsächlich getroffen und festgehalten werden (→ Workshop/Moderation).

Generell kann gesagt werden, dass eine wichtige Einflussgröße auf die Organisationsuntersuchung die Projektkultur ist. Alle Beteiligten erzielen die besten Ergebnisse in einem offenen, toleranten Klima, welches konstruktive Kritik und Problembewusstsein fördert und nicht bestraft. Dieses Klima

zu erzeugen und zu erhalten ist eine wichtige gemeinsame Aufgabe aller Beteiligten. Der gegenseitige Respekt, auch bei deutlichen Meinungsunterschieden, ist ein zentraler Wert.

2.2 Voruntersuchung

Die Voruntersuchung ist eine der Hauptuntersuchung vorgeschaltete Betrachtung, die den ersten Überblick aus den Vorüberlegungen zum Untersuchungsbereich, zur Problemstellung, zum Erhebungsumfang, zur angemessenen Erhebungsmethodik, zur Vorgehensplanung, zum zeitlichen Aufwand und erforderlichen personellen Kapazitäten weiter konkretisiert. Die Voruntersuchung dient u. a. der Überprüfung der Erfolgsaussichten und der Wirtschaftlichkeit der Untersuchung, der Ermittlung erster Lösungsansätze und der Konkretisierung des Untersuchungsauftrages.

Die Unterteilung einer Organisationsuntersuchung in Vor- und Hauptuntersuchung bietet sich an, wenn der Untersuchungsbereich noch nicht ausreichend abgegrenzt, die Zielrichtung der Untersuchung noch nicht abschließend bestimmbar ist oder die Untersuchung sehr komplex ist. Zudem ermöglichen die vordefinierten Meilensteine zum Ende einer jeden Phase das Überprüfen der bisherigen Ergebnisse, das Korrigieren von Fehlausrichtungen und das Anpassen der weiteren Vorgehensweise. Das Scheitern ganzer Projekte kann so verhindert werden. Bei einfachen Problemstellungen kann auf eine Voruntersuchung verzichtet und unmittelbar mit der Hauptuntersuchung begonnen werden.

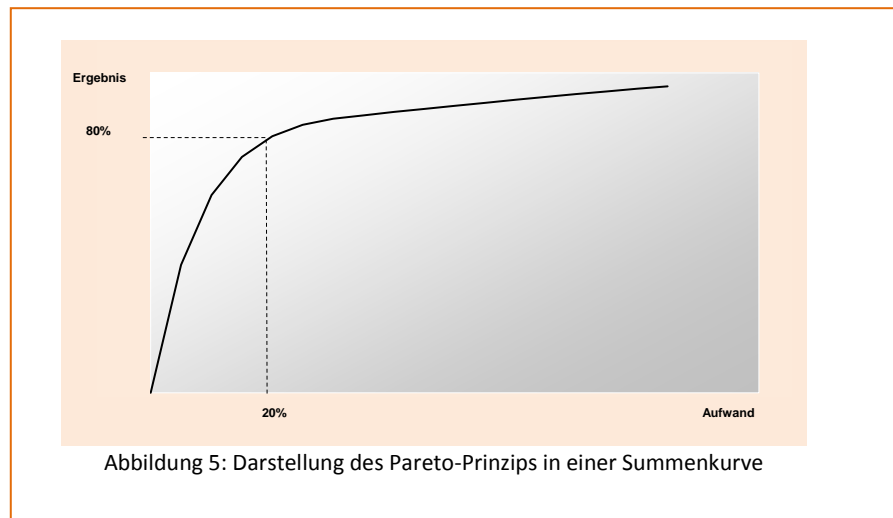
Die Voruntersuchung kann Ergebnisse zu folgenden Fragestellungen liefern:

- Ist die Problemstellung des Untersuchungsbereichs ausreichend bekannt und richtig definiert?
- Sind die Ziele hinreichend definiert und priorisiert?
- Ist der Untersuchungs- und Gestaltungsbereich ausreichend abgegrenzt?
- Gibt es bereits erste Lösungsansätze?
- Kann die Organisationsuntersuchung im geplanten Rahmen, mit den verfügbaren Kapazitäten zügig und zielführend durchgeführt werden?
- Kann die geplante Organisationsuntersuchung wirtschaftlich durchgeführt werden?
- Welche Vorgehensweise, welche Methodik ist anzuwenden?
- Welche Hindernisse stehen der Untersuchung im Wege und (wie) können sie ausgeräumt werden?

Als unterstützende Hintergründe für die Bedeutung von Voruntersuchungen im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen können folgende Erfahrungsregeln aus dem Qualitätsmanagement herangezogen werden:

80 / 20 Regel (Pareto-Prinzip): Aufwand und Ertrag, Anstrengung und Ergebnis stehen häufig in einem nicht linearen, unausgeglichenen Verhältnis zueinander: 80% einer Aufgabe lassen sich mit

20% des Aufwands erledigen. Um die restlichen 20% der Aufgabe zu erledigen, bedarf es 80% des Gesamtaufwands⁴⁴:



10er Regel der Fehlerkosten: Die Kosten der Fehlervermeidung beziehungsweise der Fehlerbehebung steigen in jeder Phase um den Faktor zehn. Wenn Fehler also nicht bereits bei der Planung und Entwicklung vermieden werden, sondern erst bei der Konzeption oder der Umsetzung bemerkt und behoben werden, liegen die Kosten der Fehlerbehebung exponential höher. Diese Regeln können im übertragenen Sinne auch für die Durchführung von Organisationsuntersuchungen in der Verwaltung gelten⁴⁵. Die Vorteile einer vorgeschalteten Voruntersuchung sind:

- Absicherung der Problem- und Zieldefinition,
- Voruntersuchung bindet geringe Personalkapazität,
- Erarbeitung des Arbeitsvolumens in überschaubaren Schritten,
- Möglichkeit der Fehlervermeidung durch Definition der richtigen Probleme, Ziele und Erhebungstechniken,
- gegebenenfalls schnelle Problemlösung,
- Planungssicherheit für Auftraggeber, Untersuchungsteam und Untersuchungsbereich.

Der Einstieg in die Voruntersuchung beginnt in der Regel mit der Ermittlung des Informationsbedarfs. Dieser leitet sich aus der Zielstellung der Organisationsuntersuchung ab. Vorhandene Informationen werden über eine → Dokumentenanalyse gesichtet und bewertet. Die Dokumentenanalyse ermöglicht dem Untersuchungsteam einen schnellen Einblick in die Aufgaben, Prozesse, Schnittstellen und Rahmenbedingungen im Untersuchungsbereich. Soweit über die vorliegenden Dokumente der Informationsbedarf nicht abschließend gedeckt werden kann, sind weitergehende Erhebungen erforderlich. In einem möglichen weiteren Schritt werden → Interviews mit Entscheidungsträgern und ausgewählten Beschäftigten des Untersuchungsbereichs, ggf. auch mit Querschnittsbereichen, geführt. Hier werden vertiefende Informationen zur Aufgabenstruktur, zu

⁴⁴ Krems, B. (2010), Begriff: 80-20-Regel

⁴⁵ Vgl. Pfeifer (2001), S. XXVIII.

den Geschäftsprozessen, zum Personaleinsatz, den Rahmenbedingungen und Schwachstellen erfragt, um Anhaltspunkte für die in der Hauptuntersuchung geeignete Vorgehensweise zu erhalten. Es hat sich bewährt, hierzu einen → Fragebogen einzusetzen, der auch Probleme und Verbesserungsvorschläge erfragt. Zur Eingrenzung des Untersuchungsbereichs kann ein → Laufzettelverfahren eingesetzt werden und wichtige Informationen liefern.

Alle gesammelten Informationen werden bewertet und dokumentiert.

Nach Abschluss der Voruntersuchung werden dem Auftraggeber die gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse mündlich oder schriftlich kommuniziert. Im Einzelfall reichen die in der Voruntersuchung gewonnenen Erkenntnisse und Lösungsvorschläge zur Zielerreichung bereits aus. Auf dieser Basis wird über die Fortführung der Organisationsuntersuchung entschieden. Dabei wird auch eine Aussage zur Wirtschaftlichkeit der geplanten Organisationsuntersuchung gemäß § 7 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung getroffen. Wird die Organisationsuntersuchung fortgesetzt, folgt bei Bedarf eine weitere Konkretisierung oder Änderung der Zieldefinition, Projektplanung und Vorgehensplanung.

Wesentliche Ergebnisse der Voruntersuchung:

Aussagen über die Machbarkeit, konkretisierter Projektauftrag, Überblick über die Untersuchungsschwerpunkte, detaillierte Festlegung der Vorgehensweise und Methoden, detaillierte Projektplanung, Prognose zu erwartender Kosten (interne Ressourcen) und Ausgaben, Prognose zu erwartender Einsparpotenziale.

Methoden und Techniken der Voruntersuchung

Datenerhebung: Dokumentenanalyse, Fragebogen, Interview, Workshop/Moderation, Selbstaufschreibung

Dokumentation: Aufgabengliederung

Analyse: ABC-Analyse, SWOT-Analyse, Prioritätenanalyse

Kreativtechniken: Brainstorming, Brainwriting

2.3 Hauptuntersuchung

Die Hauptuntersuchung ist der Kern einer Organisationsuntersuchung und bindet die meisten Kapazitäten. Die Hauptuntersuchung unterteilt sich unabhängig von ihrem inhaltlichen Schwerpunkt immer in die Phasen:

- Ist-Erhebung, Ist-Analyse, Soll-Konzeption.

Die Hauptuntersuchung kann bei Bedarf in Teiluntersuchungen zerlegt werden. Detaillierte Teiluntersuchungen bieten sich für alle Themenstellungen an, die in sich geschlossen sind und vom übrigen Betrachtungsbereich eindeutig abgegrenzt werden können. Die Untergliederung der Hauptuntersuchung in Teiluntersuchungen dient insbesondere bei großen, komplexen

Organisationsuntersuchungen der systematischen Vorgehensweise und der Überschaubarkeit des Gesamtprojektes. Die Phasen der Hauptuntersuchung werden auch in allen Teiluntersuchungen durchlaufen. Je nach Themenstellung werden für die Teiluntersuchungen eigene Sollkonzepte und Teilberichte erstellt oder ihre Ergebnisse fließen in das Sollkonzept und den Abschlussbericht der Hauptuntersuchung ein.

2.3.1 Ist-Erhebung

Erster Schritt der Hauptuntersuchung ist die Erhebung und Sammlung von Informationen und Daten zum Untersuchungsbereich. Relevant sind alle Informationen, die dazu beitragen, eine konkrete Darstellung der Ist-Situation zu ermöglichen. Die in der Ist-Erhebung erhobenen Daten beschreiben detailliert die Ausgangssituation und liefern die Basis für die spätere Ist-Analyse und Soll-Konzeption.

Sofern eine Voruntersuchung durchgeführt wurde, setzt die Hauptuntersuchung auf deren Ergebnissen auf. Wurde keine Voruntersuchung durchgeführt, erfolgt der Einstieg in die Hauptuntersuchung in der Regel über eine → Dokumentenanalyse. Sie ermöglicht dem Untersuchungsteam einen schnellen Einblick in die Aufgaben, Prozesse, Schnittstellen und Rahmenbedingungen des Untersuchungsbereichs. Die Ist-Erhebung kann sich auf folgende organisatorische Informationen und Daten zum Untersuchungsbereich erstrecken:

- die bisherige Entwicklung (Historie) des Untersuchungsbereichs, die Ist-Situation mit Aufgabenstruktur und -inhalten, organisatorischen Strukturen (Aufbauorganisation mit bestehender Personalstruktur und ggf. bestehenden Abweichungen, Ablauforganisation mit den zugrundeliegenden Geschäftsprozessen), organisatorische Rahmenbedingungen (interne und externe Beziehungen, Schnittstellen, Kommunikationswege), Aufgabenträgern (Ausbildungsgrad, Kompetenzen, Zuständigkeiten, Befugnisse), Soll-Vorgaben (beispielsweise Verpflichtung zum 4-Augenprinzip für die Aufgabenerledigung), allgemeinen Rahmenbedingungen, Arbeitsmengen, Zeitbedarf, eingesetzten Sachmitteln, Problemen/ Verbesserungsvorschlägen, Entwicklungstendenzen (Ausblick in die Zukunft).

Von der Vollständigkeit und Qualität der erhobenen Daten hängt die Qualität der späteren Lösungsvorschläge ab. Damit sind sie ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Organisationsuntersuchung. Bei der Datenerhebung muss der Ist-Zustand nur so weit und so detailliert erhoben werden, wie es zur Problemlösung erforderlich ist. Auch sollten bereits erkennbare Entwicklungen (anstehende gesetzliche Änderungen, Veränderungen im Mengengerüst, in der Personalstruktur etc.) einbezogen werden.

Die Art der zu erhebenden Daten und damit die anzuwendenden Erhebungs- und Dokumentationstechniken sind abhängig vom Untersuchungsschwerpunkt der Organisationsuntersuchung (→ Aufgabenkritik, → Geschäftsprozessoptimierung, → Personalbedarfsermittlung). Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Art der zu erhebenden Daten in Abhängigkeit zum Schwerpunkt der Untersuchung und den sich daraus ergebenden Methoden:

	Aufgabenkritik	Prozessoptimierung	Personalbedarfsermittlung		
Daten	Aufgaben	Prozesse	Aufgaben (detailliert)	Bearbeitungszeiten	Mengen
Erhebungstechniken	<ul style="list-style-type: none"> → Interview → Workshop → Fragebogen → Dokumentenanalyse 	<ul style="list-style-type: none"> → Interview → Workshop → Fragebogen → Dokumentenanalyse → Laufzettel 	<ul style="list-style-type: none"> → Interview → Workshop → Fragebogen → Laufzettel 	<ul style="list-style-type: none"> → Selbstaufschreibung → Multimomentaufnahme → Zeitaufnahme → Laufzettel → Analytisches Schätzen 	<ul style="list-style-type: none"> → Dokumentenanalyse → Selbstaufschreibung → Analytisches Schätzen
Dokumentationstechniken	<ul style="list-style-type: none"> → Aufgabengliederung → Funktionsverteilungsplan → MindMapping 	<ul style="list-style-type: none"> → Prozessmodell 	<ul style="list-style-type: none"> → Aufgabengliederung → Funktionsverteilungsplan → MindMapping → Prozessmodell 		

Tabelle 8: Erhebungs- und Dokumentationstechniken in Abhängigkeit vom Untersuchungsschwerpunkt⁴⁶

Zusätzliche Informationen zu den Rahmenbedingungen (Arbeitsmittel, Hierarchien, Kommunikations- oder Mitzeichnungswege, Kritikpunkte der Beschäftigten etc.) werden je nach Bedarf und Zielstellung der Organisationsuntersuchung ebenfalls berücksichtigt.

Je nach eingesetzter Erhebungstechnik müssen die notwendigen Dokumente und Formulare vorbereitet und an die vorliegenden Gegebenheiten angepasst werden. Auch zur Durchführung von Interviews und/oder Workshops wird empfohlen, im Vorfeld einen Fragenkatalog oder einen Gesprächsleitfaden zu erstellen. Es hat sich in der Praxis bewährt, alle Hierarchieebenen in die Untersuchung einzubeziehen. Dadurch wird die Akzeptanz bei den Beschäftigten gefördert und nur so ist eine vollständige Ist-Erhebung überhaupt möglich. Inwieweit die Erhebung von Ist-Daten auf der Führungs- und Leitungsebene dabei auf einem abstrakteren Niveau erfolgt, ist untersuchungsspezifisch festzulegen. Die Erhebung der Aufgaben oder Prozesse erfolgt in der Regel vom Groben zum Detail. Diese Vorgehensweise vereinfacht die Erhebung und unterstützt die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten. Die Erhebung der Zeiten erfolgt auf Basis der detailliert ermittelten Aufgaben mit Hilfe einer geeigneten Erhebungstechnik (→ Methoden und Techniken). Die Ermittlung der Mengen beziehungsweise Fallzahlen für Aufgaben oder Prozesse ist vorrangig über vorhandene Statistiken zu ermitteln. Liegen solche nicht vor, muss die Bearbeitungsmenge ausgezählt oder geschätzt werden.

Nach Abschluss der Ist-Erhebung liegen, je nach Untersuchungsschwerpunkt, folgende Informationen vor:

⁴⁶ Über den Grad der Eignung bestimmter Techniken unter bestimmten Bedingungen wird an dieser Stelle keine Aussage getroffen. Diese Informationen sind in den Einzeldarstellungen der Techniken enthalten und müssen unbedingt beachtet werden.

- Aufgaben und/oder Prozesse, Informationen zur Aufbau- und Ablauforganisation, Schnittstellen, Bearbeitungszeiten und Mengen, Anhaltspunkte für Stärken und Schwächen, Rahmenbedingungen/Restriktionen für Veränderungen.

Die Ergebnisse der Ist-Erhebung werden für den Abschlussbericht dokumentiert. Es empfiehlt sich, sie mit dem Untersuchungsbereich abzustimmen, um Missverständnisse und Fehlinterpretationen und deren Einfluss auf die Qualität der Lösungsvorschläge zu vermeiden. Nur auf dem Fundament einer mit dem Untersuchungsbereich abgestimmten Ist-Erhebung kann eine belastbare Ist-Analyse und Soll-Konzeption aufgebaut werden.

2.3.2 Ist-Analyse

Die in der Ist-Erhebung ermittelten Daten werden einer detaillierten Analyse unterzogen. Sie dient der Ermittlung von Soll-/Ist-Abweichungen und dem Erkennen von Mängeln und Schwachstellen in der Organisation und sucht nach deren Ursachen. Je nach Untersuchungsschwerpunkt werden während der Ist-Analyse:

- die Aufgaben (strategisch) des Untersuchungsbereichs hinterfragt und bewertet, die bestehenden Prozesse analysiert, die Bearbeitungszeiten und Mengen aufbereitet, die organisatorischen Strukturen hinterfragt.

Ziel der Analyse ist das Aufdecken von Optimierungspotenzialen. Die Hinweise und Anregungen der Beschäftigten werden als zusätzliche Quelle für mögliche Schwachstellen oder Verbesserungsmöglichkeiten ausgewertet. Zur Analyse der Daten stehen verschiedene Analysemethoden zur Verfügung:

	Aufgabenkritik	Prozessoptimierung	Personalbedarfsermittlung
Fokus	Aufgaben	Prozesse	Aufgaben mit Bearbeitungszeiten und Mengen
Analysemethoden	→ ABC-Analyse → SWOT-Analyse → Portfolioanalyse	→ FMEA → Ursache-Wirkungs-Diagramm	→ SWOT-Analyse

Tabelle 9: Analysemethoden in Abhängigkeit zum Untersuchungsschwerpunkt

Die ermittelten Schwachstellen und Problembereiche sind zu dokumentieren.

Checkliste der möglichen Schwachstellen	
... im Bereich der Aufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • überflüssige Aufgaben • zu einfache/komplexe Aufgaben • unvollständig oder schlecht dokumentierte Aufgaben • ungenau abgegrenzte Aufgabenbereiche • unklare Aufgabenstellungen • mangelnde Aufgabenkompetenz • Ort und Zeit der Aufgabenerfüllung ungeeignet • fehlende Aufgabenpriorisierung

	<ul style="list-style-type: none"> • monotone Aufgaben • Doppelarbeit • Große Schwankungen im Arbeitsaufkommen
... im Bereich der Beschäftigten	<ul style="list-style-type: none"> • unzureichend qualifizierte oder überqualifizierte Beschäftigte • einseitige Abhängigkeiten • nicht motivierte Aufgabenträger • zu wenig/viel Personal • falsch platzierte Beschäftigte • zu hohe Personalkosten • mangelnde Führungskompetenzen
...im Bereich der eingesetzten Sachmittel und des Arbeitsumfeldes	<ul style="list-style-type: none"> • unzweckmäßige und unzureichende Sachmittel • unzweckmäßiges Arbeitsumfeld • ungeeigneter Standort/lange Wege • hohe Entwicklungs- und Wartungskosten • nicht ausreichende oder falsch terminierte Verfügbarkeit • nicht kompatibel/normengerecht • hohe Störanfälligkeit
... im Bereich der Informationen	<ul style="list-style-type: none"> • fehlende Informationen/Informationsüberflutung • schlecht oder uneinheitlich aufbereitete Informationen • falscher Informationszeitpunkt • zu viele Informationen • aufwändig zu findende Informationen • unvollständige Informationen • Informationsbereitstellung am falschen Ort
... innerhalb der Prozesse	<ul style="list-style-type: none"> • zu viele Aufgabenträgerwechsel/Schnittstellen • zu viele Rückkopplungen • zu viele/wenige Verzweigungen • logisch ungeeignete Reihenfolge der Aufgaben, Aufgabenträger, Sachmittel oder Informationen • Mehrfachdurchläufe (Kreisen des Prozesses) • Doppelarbeit (gleicher Prozess läuft parallel ab oder innerhalb eines Prozesses werden identische Arbeitsschritte an verschiedenen Stellen wahrgenommen)unklare Prozessauslösung und undefiniertes Prozessende • unzweckmäßige Gruppierung von Objekten/Verrichtungen • ungeeignete räumliche Folgebeziehungen • fehlende Berücksichtigung von Kundeninteressen • fehlender Kontinuierlicher Verbesserungsprozess • fehlende/unzureichende Prozessdokumentation • fehlende Qualitätssicherung
... im Bereich der Funktionen (Stellen, Kompetenzen)	<ul style="list-style-type: none"> • überflüssige Stabsstellen • zu starke Spezialisierung • mangelnde Zusammenführung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung • umständliche Kommunikationswege

- ungleichmäßige Kapazitätsauslastung
- fehlende Aufstiegsmöglichkeiten/Anreize
- zu zentrale/dezentrale Strukturen

Tabelle 10: Anhaltspunkte für mögliche Schwachstellen

2.3.3 Soll-Konzeption

Die Soll-Konzeption dient der Entwicklung von umsetzungsfähigen Lösungsansätzen zu den in der Ist-Analyse aufgedeckten Schwachstellen und Problembereichen. Sie orientiert sich an den im Projektauftrag definierten Zielen der Organisationsuntersuchung. Vor der Erarbeitung verschiedener Konzepte sollten daher nochmals die Untersuchungsziele reflektiert werden. Mit Blick auf die vorliegenden Informationen kann möglicherweise eine Zielanpassung erforderlich sein. In der Phase der Soll-Konzeption wird ein gezielter Weg zur Entwicklung der Lösungsansätze durchlaufen. Zu den ermittelten Schwachstellen werden Lösungsansätze erarbeitet. Hierbei fließen auch die ausgewerteten Hinweise und Anregungen der Beschäftigten ein. Darüber hinaus empfiehlt es sich im Rahmen von Workshops, unter Umständen gemeinsam mit den betroffenen Beschäftigten, Lösungsideen zu entwickeln. Hilfreich ist hierbei der Einsatz so genannter Kreativitätstechniken → Brainstorming, → Brainwriting, → Morphologie. Sämtliche gefundene Lösungsansätze werden anhand der zu erreichenden Ziele auf Geeignetheit überprüft. Unter Umständen erweisen sich Lösungsvorschläge aufgrund interner oder externer Rahmenbedingungen (Rechtsvorschriften etc.) von vornherein als nicht umsetzbar. Diese sind zu verwerfen, eine Dokumentation empfiehlt sich aber schon deshalb, weil sich Rahmenbedingungen zukünftig durchaus ändern können und um zu verhindern, dass in künftigen Untersuchungen erneut Aufwand zur Erarbeitung bereits entwickelter Lösungen entsteht. Die verbleibenden Ansätze müssen erneut einer vergleichenden Bewertung unterzogen werden, um den sachlich und wirtschaftlich sinnvollsten Lösungsvorschlag zu finden.

Die Bewertung der Alternativen ist dann unkompliziert, wenn bei allen Lösungen ausschließlich eindeutig messbare monetäre Unterschiede bewertet werden müssen, die Leistung beziehungsweise der Nutzen jedoch gleich sind. Die Bewertung erfolgt dann anhand → quantitativer Bewertungsmethoden. Stehen neben monetären auch qualitative Aspekte zur Bewertung an, wird die Entscheidung komplexer und → qualitative Bewertungsmethoden sind (zusätzlich) anzuwenden⁴⁷. Als Ergebnis der Sollkonzeptionsphase liegt ein Soll-Konzept mit umsetzungsfähigen Lösungsalternativen vor. Auf Basis der durchgeführten Bewertungen wird ein eindeutiges Votum für die am besten geeignete Lösung und zum weiteren Vorgehen abgegeben. Zur Dokumentation der Projektergebnisse, aber auch anderer relevanter Informationen dient der Abschlussbericht. Er sollte folgenden Inhalt haben:

- Zielsetzung der Organisationsuntersuchung, Auftrag zur Organisationsuntersuchung, Vorgehensbeschreibung mit Begründung, Ist-Darstellung mit Problemanalyse, begründete Lösungsvorschläge, Zusammenfassung der Ergebnisse (Managementfassung), gegebenenfalls detaillierte Personalbedarfsberechnung, Empfehlungen zum weiteren Vorgehen/Maßnahmenkatalog, gegebenenfalls weitere Hintergrundinformationen.

⁴⁷Unter welcher Voraussetzung welche Bewertungsmethode geeignet ist und angewendet werden soll, ist in den entsprechenden Kapiteln zu den Methoden detailliert beschrieben.

Aufgrund der zum Teil weit reichenden Auswirkungen der Soll-Vorschläge und Maßnahmenempfehlungen eines Abschlussberichts ist darauf zu achten, dass dieser sowohl inhaltlich als auch formell eine Qualitätssicherung durchlaufen hat. Die Übergabe des Abschlussberichts an den Auftraggeber sollte durch eine Ergebnispräsentation unterstützt werden. Dabei bietet sich die Gelegenheit zur Klärung erster Fragen. Die Abnahme der Ergebnisse, also des Soll-Konzepts, sowie die endgültige Entscheidung für eine der Lösungsalternativen obliegt dem Auftraggeber. Das Organisationsteam sollte für weitere Beratungsgespräche zur Verfügung stehen. Soweit Lösungsalternativen die Einführung oder den Ausbau von IT-Systemen/-verfahren beinhalten, ist zu beachten, dass ein solches IT-Projekt bestimmten Anforderungen an Methoden (Durchführung des Projektes nach V-Modell XT, Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nach WiBe Fachkonzept IT) unterliegt, welche zwingend benutzt werden müssen. Nähere Informationen dazu liefert die Homepage der/des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik⁴⁸. IT-Beratung wird ebenfalls zentral durch das InformationsTechnikZentrum Bund (ITZ Bund)⁴⁹ angeboten.

2.4 Umsetzung

Die Umsetzung der Ergebnisse gehört nicht mehr zu den Phasen einer Organisationsuntersuchung. Sie ist ein eigenständiges Folgeprojekt. Das Thema der Veränderung beziehungsweise des Managements von Veränderungen (→ Management of Change) wird an eigener Stelle dieses Handbuchs behandelt.

2.5 Evaluierung

Auch die Evaluierung gehört nicht mehr zu den Phasen einer Organisationsuntersuchung. Gleichwohl sollen an dieser Stelle einige Hinweise zu diesem Thema gegeben werden, da die Evaluierung wichtiger Bestandteil des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ist. Der Begriff der Evaluierung (oder Evaluation) wird zumindest im Sprachgebrauch nicht eindeutig benutzt. Er dient zumeist als Bezeichnung für verschiedenartige Bewertungen. Als Evaluierung im wissenschaftlichen Sinne wird jedoch nur die Bewertung von Evaluierungsgegenständen durch „die Nutzung empirischer Forschungsmethoden und die Einhaltung der hiermit verbundenen wissenschaftlicher Standards“⁵⁰ bezeichnet. Einen neuen Aufschwung erhielt das Thema durch die Modernisierungsbestrebungen in der öffentlichen Verwaltung. Zunächst beschränkte sich der Nachweis von Effektivität auf Projekte und Programme im Bereich Gesundheit, Bildung und Soziales, mittlerweile erstreckt sich das Thema aber auch auf Projekte mit Modernisierungsinhalten.

Die Durchführung von Evaluierungen ist immer mit dem Ziel der Qualitätsverbesserung von Produkten und Leistungen verbunden und soll zu diesem Zweck die Transparenz von Abläufen verbessern, Zusammenhänge aufzeigen und Wirkungen dokumentieren. Zur Erfüllung dieser Ziele hat die Evaluierung folgende Funktionen⁵¹:

- Erkenntnisfunktion: Evaluierungen können mit dem Ziel durchgeführt werden, wichtige Erkenntnisse über die Effizienz, Effektivität und Akzeptanz von Abläufen zu gewinnen, aus denen

⁴⁸ Weitere Informationen sind online verfügbar unter <http://www.cio.bund.de>.

⁴⁹ Weitere Informationen sind online verfügbar unter <http://www.itzbund.bund.de>.

⁵⁰ Vgl. Stockmann (2006), S.12.

⁵¹ Vgl. Stockmann (2011), Informationen zu „Was ist eine gute Evaluation?“

Steuerungsinformationen und Entscheidungsgrundlagen für die Zukunft abgeleitet werden können.

- Lernfunktion: Evaluierungen können dem gemeinschaftlichen Lernen und der eigenen Verbesserung dienen.
- Legitimationsfunktion: Evaluierungen liefern einen überprüfbaren Nachweis für die Zusammenhänge von Maßnahmen und Wirkungen und dienen so zur Legitimation der eigenen Arbeit.
- Kontrollfunktion: Evaluierungen können zur Offenlegung von Informationen und somit zur Kontrolle dienen.

Es existieren verschiedene Arten von Evaluierungen, welche anhand der folgenden Kriterien unterschieden werden können:

1. Zeitlicher Horizont (Wann?)

Evaluierungen können vor (ex ante), während (prozessbegleitend) oder nach (ex post) der Realisierung eines Projektes, Programms oder einer Maßnahme durchgeführt werden.

- ex ante: Die ex ante Evaluierung hat formativen, gestaltenden Charakter und soll dabei helfen, die Planung eines Projektes oder einer Maßnahme zu verbessern. In diesem Handbuch wird der Aspekt durch die Themen → Projektplanung und → Voruntersuchung abgedeckt.
- prozessbegleitend: Die Evaluierung soll der Gewinnung von Informationen während der Durchführung dienen und hat ebenfalls gestaltenden Charakter. Die prozessbegleitende Evaluierung deckt sich inhaltlich mit dem Thema → Projektcontrolling.
- ex post: Die ex post Evaluierung findet im Anschluss an ein Projekt oder im Anschluss an die Umsetzung der Maßnahmen des Konzepts statt. Die Evaluierung im Anschluss an die Organisationsuntersuchung hat das Ziel, Informationen und Erkenntnisse über deren Verlauf zu erlangen. Die Evaluierung im Anschluss an die Umsetzung der im Konzept vorgeschlagenen Maßnahmen dient der Analyse und Bewertung von Wirkungen.

2. Durchführende (Durch wen?)

Evaluierungen können sowohl durch interne als auch externe Personen (Evaluierende) durchgeführt werden. Als intern wird eine Person in diesem Zusammenhang dann bezeichnet, wenn sie am zu evaluierenden Projekt oder der Maßnahme beteiligt war oder davon betroffen ist. Externe Personen sind folglich solche, die weder beteiligt waren, noch von den Folgen betroffen sind.

	interne Evaluierung	externe Evaluierung
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • geringerer Aufwand, da Evaluierende bereits über Sachkenntnis verfügen 	<ul style="list-style-type: none"> • Objektivität und Unabhängigkeit der Evaluierenden • hohe Methodenkompetenz
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • möglicherweise mangelnde Me- 	<ul style="list-style-type: none"> • möglicherweise Mehraufwand, da Evaluie-

	thodenkompetenz <ul style="list-style-type: none"> • Mangel an Unabhängigkeit und Distanz 	rende sich zunächst in Inhalte einarbeiten müssen <ul style="list-style-type: none"> • mögliche Widerstände / Akzeptanzprobleme
--	--	--

Tabelle 11: Vor- und Nachteile interner und externer Evaluierungen

3. Gegenstand (Was?)

Gegenstand einer Bewertung können zum Beispiel Prozesse, Projekte, Personen, Organisationen oder auch politische Maßnahmen und Programme sein. Die weiteren Ausführungen im Kontext dieses Handbuches beziehen sich auf die nachträgliche Auswertung der Organisationsuntersuchung beziehungsweise des Organisationsprojektes und auf die Wirkungsanalyse der Maßnahmen nach deren Umsetzung.

2.5.1 Bewertung des Organisationsprojektes

Im Laufe eines Projektes werden ständig neue Erkenntnisse positiver und negativer Art gewonnen. Während jedoch die positiven als Leistungen und Ergebnisse stolz verkündet werden, wird über die negativen Erkenntnisse und Probleme meist der Mantel des Schweigens gehüllt. Die Konsequenz ist, dass gleichartige Fehler sich immer wieder ereignen und mühevoll entwickelte Problemlösungen beim nächsten Projekt erneut erarbeitet werden müssen. Deshalb ist eine gezielte, offene und ehrliche Projektbewertung anzustreben, bei der von allen Projektteammitgliedern die selbstkritische Reflektion des Projektablaufs und der dabei erworbenen Erfahrungen eingefordert wird. In der Praxis wird diese Art der Nachbereitung eines Projektes auch als „Lessons learned“, „Post Mortem Analyse“ oder „Projekt-Retrospektive“⁵² bezeichnet.

Ziel einer Projektbewertung ist also allgemein das Auffinden von Fehlern in der Vergangenheit, das Lernen aus diesen und damit die Verbesserung der Prozesse und Vorgehensweisen in der Zukunft. Auf keinen Fall darf es Ziel einer Projektauswertung sein, die Schuldigen für die Fehler zu finden. Konkrete Ziele der Projektauswertung können die Folgenden sein⁵³:

- Leistungsdaten sammeln: Es soll ermittelt werden, wie viel Aufwand und Mühe tatsächlich in das Projekt eingeflossen sind.
- Vollständige Übersicht über den Verlauf erlangen: Die Erfahrungen und Erlebnisse aller Projektbeteiligten sollen gesammelt und zusammengeführt werden, damit jeder den gesamten Verlauf des Projektes nachvollziehen kann.
- Prozess, Vorgehensweisen, Führung und Kultur verbessern: Durch Nachdenken und kritische Reflektion negativer Ereignisse sollen Fehlentwicklungen gefunden werden. Im nächsten Projekt kann dann anders vorgegangen werden.
- Kollektives Wissen sammeln: Werden Projekte mit wechselnden Projektteams durchgeführt, geht kollektiv erworbenes Wissen nach Beendigung des Projektes und Auflösung des Projektteams verloren. In einer Projektauswertung wird dieses Wissen gesammelt und dokumentiert, so dass es trotz der Auflösung des Teams erhalten bleibt.

⁵² Vgl. Kerth (2003), S.16.

⁵³ ebenda, S.66 ff.

- Schaden im Team reparieren: Projekte sind häufig mit großem Druck und Stress verbunden, so dass es im Team durchaus zu Spannungen innerhalb der persönlichen Beziehungen kommen kann. Eine Projektauswertung kann dazu dienen, diese Spannungen zu analysieren und eventuell angerichteten Schaden durch Aussprache zu reparieren. Dies ist wichtig, um in der Zukunft weiterhin zielgerichtet miteinander arbeiten zu können.
- Positive Ergebnisse würdigen: Die Würdigung erreichter Projektergebnisse trägt zur Motivation des Projektteams bei und bereitet die Grundlage für die folgenden Projekte.

Um die Ziele der Projektauswertung tatsächlich zu erreichen, ist eine systematische und durchdachte Vorgehensweise und die Einhaltung bestimmter grundsätzlicher Regeln notwendig:

- Jede teilnehmende Person muss die Möglichkeit haben sich zu äußern, ohne dass sie von anderen unterbrochen wird.
- Meinungsäußerungen sind kritiklos zu akzeptieren. Die Kritik anderer Meinungen würde zu nicht sachlichen Diskussionen und Schuldzuweisungen führen.
- Jede teilnehmende Person spricht nur für sich selbst.
- Witze auf Kosten anderer sind untersagt, da Humor zwar einerseits die Atmosphäre auflockern, aber auch als versteckte Kritik dienen kann, die als Angriff verstanden wird.
- Die Teilnahme an den Diskussionen sollte freiwillig sein und niemand sollte zum Reden genötigt werden. Erzwungene Aussagen dienen in der Regel nicht dem Ziel des Workshops.

Es besteht bei Nichteinhaltung dieser Regeln die Gefahr, dass eine Projektauswertung in gegenseitigen Vorwürfen und Beschuldigungen endet und genau das Gegenteil von dem erreicht wird, was ursprünglich der Zweck der Auswertung war. Die Projektauswertung wird als → Workshop/Moderation durchgeführt, bei dem die Moderation einen zentralen Erfolgsfaktor darstellt. Ihre Aufgabe ist es, ein sicheres und vertrauensvolles Klima zu schaffen und zu bewahren. Auch muss sie die Beteiligten immer wieder auf den Weg zurückzuführen, an dessen Ziel das gemeinsame Lernen stehen soll. Die Moderation sollte grundsätzlich von einer außen stehenden Person wahrgenommen werden, die nicht am Projekt beteiligt war, da sie ansonsten die notwendige Neutralität und Objektivität nicht besitzt. Die Projektauswertung erfolgt analog den Phasen eines normalen Workshops. Auf einige Besonderheiten ist allerdings zu achten:

1. Vorbereitung

Da die Moderation durch eine unbeteiligte Person wahrgenommen wird, ist es notwendig, dass sie sich zunächst einen allgemeinen Überblick über das Projekt und dessen Verlauf verschafft. Dies kann mit Hilfe von → Interviews mit Schlüsselpersonen (beispielsweise der Projektleitung) oder per → Dokumentenanalyse geschehen. Gemeinsam mit dem Initiator der Projektauswertung (meist eine Führungskraft) sollten dann deren Ziele festgelegt werden. Anschließend erfolgt die Auswahl der teilnehmenden Personen. In die Auswertung sind alle Projektbeteiligten zu involvieren, zusätzlich können andere betroffene Personen einbezogen werden, die zumindest indirekt beteiligt waren. Bei Bedarf, in der Regel in Abhängigkeit von der Behördenkultur, kann die Auswertung durch

Führungskräfte und Projektteammitglieder getrennt erfolgen. Beurteilungsaspekte könnten andernfalls die Offenheit und Objektivität der Beschäftigten beeinflussen.

Die Auswahl des Ortes zur Projektauswertung ist äußerst wichtig für deren Erfolg und darf nicht unterschätzt werden. Es sollte immer ein externer Ort, also außerhalb des eigentlichen Arbeitsortes gewählt werden. Die Beteiligten sind außerhalb eventuell unbefangener und legen nicht die Verhaltensmuster an den Tag, die möglicherweise im Projekt schon zu Problemen geführt haben. Außerdem sind Störungen und Unterbrechungen so weitestgehend ausgeschlossen. Der ideale Zeitpunkt für einen Projektauswertungsworkshop liegt ein bis drei Wochen nach dem Ende des Projektes, aber auf jedem Fall vor dem Beginn des nächsten. Die Beteiligten müssen zunächst die Chance erhalten, Abstand vom Projekt zu gewinnen und Gefühle zu verarbeiten. Sie sollten aber nicht bereits in ein nächstes Projekt oder andere wichtige Aufgaben involviert sein, da sie sonst nicht die notwendige Ruhe für die Retrospektive haben. Die Dauer einer Projektauswertung hängt von der Dauer und der Größe des Projektes ab und selbstverständlich davon, wie problembehaftet das Projekt gewesen ist. Die Durchführungsdauer sollte aber großzügig gewählt werden, um tatsächlich Ergebnisse zu erzielen. Ein Projekt, welches ein halbes Jahr dauerte und an dem fünf Personen beteiligt waren, lässt sich nicht innerhalb weniger Stunden effektiv auswerten. Zwei bis drei Tage sollten für einen nachhaltigen Lerneffekt eingeplant werden, denn durch die für die Auswertung aufgewendete Zeit kann möglicherweise bei künftigen Projekten Laufzeit reduziert werden.

2. Durchführung

Während der Durchführung sollen die Beteiligten Aussagen zu folgenden Fragen machen:

- Was ist im Projekt gut gelaufen?
- Was ist nicht gut gelaufen? Welche Fehler sind passiert?
- Welche Ursachen könnte das haben?
- Welche Lösungsmöglichkeiten gibt es für die angesprochenen Probleme?
- Wie könnte es beim nächsten Projekt besser laufen?

Hauptaufgabe der moderierenden Person bei der Durchführung der Projektauswertung ist es, eine positive und vertrauensvolle Stimmung zu sichern und es den Beteiligten so zu ermöglichen, selbstkritisch zu sein, ohne dass sie die Befürchtung negativer Konsequenzen haben.

3. Dokumentation und Auswertung

Die gesammelten Informationen sollten in einem Bericht zusammengefasst werden. Diese Aufgabe sollte im Falle einer Projekt-Retrospektive immer bei den Beteiligten selbst liegen. Dadurch wird die Akzeptanz und Weiterverwendung der Ergebnisse gefördert. Inhalte des Berichts können sein:

- Ziele der Projektauswertung, Rückblick auf den Ablauf der Auswertung, Zusammenfassung des Projektes, Ist-Daten des Projektes (Dauer, beteiligte Personen, Kosten, Ergebnisse) im Vergleich zu den geplanten Daten, Projekterfolge, Erfahrungen aus dem Projekt, Änderungsanregungen/Empfehlungen, ungelöste Probleme.

Um sicherzustellen, dass das gesammelte Wissen auch weiter verwendet und verbreitet wird, sollte der Bericht allen in der Organisation zugehen, die Projektarbeit leisten. Eine Präsentation der erlangten Erkenntnisse vor interessiertem Publikum trägt ebenfalls zur Wissensverbreitung und -erhaltung bei.

2.5.2 Evaluierung der Projektergebnisse und Maßnahmen

Bei der Evaluierung von Ergebnissen und Maßnahmen geht es um die systematische Analyse der Wirkungen, die durch die Umsetzung des Soll-Konzepts einer Organisationsuntersuchung erzielt werden. Die Ergebnisse von Organisationsprojekten können auf verschiedenen Ebenen wirken. Es wird in diesem Zusammenhang unterschieden zwischen:

- Output: direktes, messbares, operatives Ergebnis des Produktionsprozesses der Verwaltung (Beispiel: Anzahl der Bewilligungsbescheide nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz).
- Outcome: langfristige, strategische, politisch beabsichtigte Wirkung, (im Beispiel: Erhöhung der Anzahl der Studierenden).

Eine Voraussetzung für die Evaluierung von Projektergebnissen und Wirkungen ist die saubere Definition von Zielen und Indikatoren für die Zielerreichung. Dies sollte schon vor dem Beginn eines Projektes bei der → Zielformulierung (Projektinitiierung) berücksichtigt werden. Nur konkret definierte Ziele sind im Nachhinein bewertbar. Weitere Voraussetzung für die Wirkungsmessung ist die Durchführung einer Ausgangsmessung. Nur bei Kenntnis der Ausgangslage sind Veränderungen überhaupt identifizierbar.

Durchführung

Die Evaluierung besteht aus zwei Hauptteilen: der Informationsgewinnung anhand empirischer Methoden sowie der Bewertung anhand transparenter Kriterien.

Um eine Analyse der Wirkungen durchführen zu können, sind zunächst die Kriterien festzulegen, anhand derer die Bewertung später erfolgen soll. Die Festlegung sollte gemeinsam durch die Evaluierenden und den Auftraggeber der Evaluierung erfolgen. Die Kriterien sind von den Zielen des Organisationsprojektes gemäß Projektauftrag abzuleiten.

Beispiel: Ziel der Organisationsuntersuchung einer Behörde war die Entwicklung geeigneter Maßnahmen zur Verkürzung der Durchlaufzeit eines antragsgebundenen Prozesses um 50% und der

Senkung der Prozesskosten um 20%. Die Qualität des Produktes sollte dabei gleich bleiben. Die Maßnahmen wurden im Anschluss an die Untersuchung durch die Behörde umgesetzt und sollen jetzt einer Wirkungsanalyse unterzogen werden. Folgende Bewertungskriterien lassen sich von den Projektzielen ableiten:

Projektziel	Bewertungskriterium für Evaluierung	Indikator/ Messgröße
Durchlaufzeit um 50% senken	Durchlaufzeit	Durchlaufzeit
Prozesskosten um 20% senken	Prozesskosten	Prozesskosten
Qualitätsniveau beibehalten	Qualitätsniveau	Anzahl erfolgreicher Widersprüche

Tabelle 12: Abhängigkeit von Projektziel - Evaluierungskriterium - Indikator (Beispiel)

Die Wirkung organisatorischer Maßnahmen auf den Output ist in der Regel anhand quantitativer Messgrößen einfach zu bewerten. Zu diesem Zweck findet ein Soll-Ist-Vergleich zwischen dem gewünschten, zum Ziel erklärten Output (vor Umsetzung der Maßnahmen) und dem tatsächlich erreichten Output nach Umsetzung der Maßnahmen statt. Die Maßnahmen sind dann als wirksam zu bewerten, wenn die Ist-Werte die Soll-Werte erreichen beziehungsweise in der gewünschten Richtung übersteigen.

Beispiel:

- Durchlaufzeit des Prozesses vor Umsetzung einer organisatorischen Maßnahme: 10 Tage
- Soll-Wert der Durchlaufzeit (Ziel der Maßnahme): 5 Tage (50%)
- Ist-Wert der Durchlaufzeit nach Umsetzung der organisatorischen Maßnahme: 7 Tage

Ergebnis: Die Maßnahmen sind nicht im erwarteten Umfang wirksam, da das Ziel nicht erreicht wurde.

Wesentlich schwieriger zu bewerten ist die Wirksamkeit organisatorischer Maßnahmen auf der strategischen Ebene des Outcome, da sich dieser aufgrund seines eher qualitativen Charakters nur bedingt und über Umwege messen lässt. Hinzu kommt, dass die Wirkung in der Regel erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung zu ermitteln sein wird. Die Erreichung der Ziele und somit die Wirksamkeit einer Maßnahme wird in aller Regel nur mit Hilfe von Indikatoren gemessen werden können. Messgrößen sind dabei quantifizierbare Werte, welche auf dem Weg von Soll-Ist-Vergleichen Aufschluss über die Erreichung von Zielen geben. Indikatoren sind Kenngrößen, die über einen festgelegten, nicht oder nur sehr schwer messbaren Tatbestand Auskunft geben sollen. Unterschieden werden können Indikatoren bezüglich ihrer Wirkungsebene entsprechend den obigen Ausführungen in Output- und Outcome-Indikatoren.

Outputindikatoren stellen die unmittelbaren und konkreten Ergebnisse der durchgeführten Maßnahmen dar. Outcome-Indikatoren dagegen beziehen sich auf den Nutzen beziehungsweise die Resultate, welche durch den Output im Hinblick auf die Zielsetzungen erreicht werden konnten.⁵⁴ Die Entwicklung von Indikatoren zur Wirkungsmessung erfolgt in den folgenden Schritten:

Schritte	Beispiel (Fortführung)
Messziele festlegen: Über welchen Aspekt soll der Indikator Auskunft geben?	Qualitative Entwicklung eines Leistungserstellungsprozesses (Antragsverfahren)
Ableitung beobachtbarer Sachverhalte: Über welchen Sachverhalt kann das Messziel beobachtet werden?	Widersprüche gegen die Bescheide
Korrespondenzregeln finden: Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem beobachteten Sachverhalt und dem Messziel?	Die Qualität der Antragsbearbeitung hat abgenommen, wenn die Anzahl der erfolgreichen Widersprüche steigt.
Ableitung des Indikators	Anzahl der begründeten Widersprüche, auf die ein Abhilfebescheid ergeht
Überprüfung des Indikators auf Validität und Reliabilität: Lässt der Indikator tatsächlich Aussagen über die Wirkung einer Maßnahme zu? Ist die Messung jederzeit unter gleichen Voraussetzungen wiederholbar?	Die Anzahl der erfolgreichen Widersprüche kann auch durch andere Aspekte beeinflusst sein. Beispiel: Abhilfebescheid ergeht aufgrund mangelnder Mitwirkung des Antragstellers (nicht vorgelegte, für die Antragsprüfung zwingend erforderliche Unterlagen). Im Rahmen des Widerspruchsverfahrens führen die dann vorgelegten Unterlagen zur Stattgabe. In diesem Fall muss ein weiterer Indikator gefunden werden, um die Ergebnisse zu validieren.

Tabelle 13: Schritte zur Entwicklung von Indikatoren

Die Evaluierung von Organisationsprojekten und deren Ergebnissen hat nicht nur große Bedeutung für das abgeschlossene Projekt selbst. Werden die Erfahrungen und Erkenntnisse aufbereitet und für alle zugänglich gemacht, können auch langfristige Wirkungen für die erfolgreiche Durchführung und Umsetzung künftiger Organisationsprojekte erreicht werden.

⁵⁴ Vgl. Meyer (2004), S.7ff.

3 Aufgabenkritik

3.1 Vorbemerkung

Die öffentliche Hand befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen finanziellem Konsolidierungsdruck, damit einhergehenden knappen Ressourcen (Personal, Finanzmittel) und gleichzeitig den Forderungen der Gesellschaft nach einem bestimmten Leistungsangebot: Da die Gesellschaft mit der Bereitstellung von öffentlichen Leistungen rechnet und zudem die Bürger und Bürgerinnen nicht enttäuscht werden sollen, wird das öffentliche Leistungsangebot selten in Frage gestellt. Darüber hinaus wird manchen Fällen ein Leistungsangebot bereitgestellt, für das aufgrund geänderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen kein aktuelles Bedürfnis (mehr) vorliegt.

Um Spielräume für die Übernahme künftiger Aufgaben zu schaffen, ist es bei gleichbleibenden oder sogar abnehmenden Anzahl an Ressourcen notwendig, den bestehenden Aufgabenbestand kritisch zu hinterfragen. Hierfür bietet in gewissen Grenzen die Aufgabenkritik⁵⁵ eine Hilfestellung. Ansatzpunkt der Aufgabenkritik ist der bestehende Aufgabenkatalog. Im Zentrum steht die Fragestellung, ob dieser grundsätzlich und im bisherigen Umfang erbracht werden muss und ob es hinsichtlich der Wahrnehmung der notwendigen Aufgaben Optimierungspotential gibt.

Um eine Aufgabenkritik erfolgreich durchführen zu können, ist es zwingend notwendig, die *strategische Ausrichtung* des Untersuchungsbereiches zu kennen. Es muss bekannt sein, *welche* Aufgaben erbracht werden und welche Aufgaben zur Erreichung *welcher* Ziele erbracht werden müssen. Nur dann ist eine kritische Überprüfung der bestehenden Aufgaben möglich. Es kann zu jeder Aufgabe eine Aussage getroffen werden, inwieweit sie zur Zielerreichung einen Beitrag leistet oder ggf. entfallen kann. Damit kann die Aufgabenkritik für die Leitungsebene Hinweise liefern, ob ggf. (Teil-) Aufgaben geändert werden und/oder neue (Teil-) Aufgaben in den Aufgabenkatalog aufgenommen werden müssen, um das Ziel zu erreichen (*zielorientiertes Verwaltungshandeln*).

Bei einer Aufgabenkritik steht grundsätzlich der gesamte Aufgabenkatalog im Fokus. Es werden grundsätzlich *sämtliche* Aufgaben kritisch betrachtet. Auch wenn eine Aufgabenkritik mit hohem Aufwand verbunden ist, sollte die Aufgabenkritik eine Daueraufgabe der öffentlichen Hand sein: Für eine sinnvolle Ressourcennutzung sollte stets im Blick behalten werden, inwieweit der bestehende Aufgabenkatalog tatsächlich noch aktuell ist. Sofern der Aufgabenkatalog im Zuge einer Aufgabenkritik bereits erstellt und bewertet wurde, kann dieser als Ausgangsbasis für die Durchführung einer permanenten Aufgabenkritik dienen.

Aufgrund der pauschalen Stelleneinsparungen seit 1993 waren die Bundesbehörden gezwungen, erhebliche Anteile ihres Personals einzusparen. Dabei nutzen sie vielfach die so genannte ‚Rasenmähermethode‘. Hierbei werden Einsparvorgaben auf alle Aufgaben und Bereiche gleichermaßen undifferenziert verteilt. Zwar konnten auch so die geforderten Einsparungen umgesetzt werden. Es fehlte aber die kritische Auseinandersetzung mit den Arbeitsinhalten bzw. den Aufgaben der Behörde. So konnten nicht notwendige Aufgaben weitergeführt werden, während für

⁵⁵ Die Aufgabenkritik wurde zuerst von der KGSt für die Anwendung im öffentlichen Sektor vorgeschlagen, die sich bereits in den 70er Jahren mit dem Anwachsen öffentlicher Aufgaben beschäftigte, vgl. KGSt (1974).

notwendige Aufgaben Personal teilweise fehlte. Eine solche Vorgehensweise ist abzulehnen. Eine Aufgabenkritik, als qualitative Betrachtung, führt grundsätzlich zu besseren Ergebnissen.

Der Umfang einer Aufgabenkritik kann variieren. Sie kann auf einzelne Aufgaben ausgewählter organisatorischer Bereiche, auf Aufgabenblöcke, auf die gesamte Behörde oder ein Ressorts erstrecken und ist auch ressortübergreifend möglich.

3.2 Begriffsklärung

Mithilfe der Aufgabenkritik kann mögliches Optimierungspotential bei der Ressourcenverteilung aufgezeigt werden, indem der Aufgabenkatalog im Hinblick auf folgende vier zentrale Fragen kritisch betrachtet wird:

(1)	Ist es notwendig, eine (Teil-) Aufgabe künftig weiterhin zu erbringen?
(2)	Ist das bisherige Leistungsangebot bzw. die Leistungsbreite einer (Teil-) Aufgabe weiterhin notwendig, um das mit ihr verbundene Ziel zu erreichen?
(3)	Ist die (Teil-) Aufgabe zwingend von der betrachteten Organisationseinheit (Untersuchungsbereich) zu erbringen oder kann dies wirtschaftlicher an anderer Stelle (z.B. extern, Privatwirtschaft) geschehen?
(4)	Welches Optimierungspotential ergibt sich hinsichtlich der Ausgestaltung der Geschäftsprozesse bei den weiterhin im Untersuchungsbereich verbleibenden (Teil-) Aufgaben?

In der Regel werden diese vier Fragen, die bei einer Aufgabenkritik gestellt werden, einer Zweck- und einer Vollzugskritik zugeordnet.

Die Zweckkritik stellt die Frage nach der Erledigung der *richtigen* Aufgaben – ist es notwendig, bestimmte (Teil-) Aufgaben wahrzunehmen? Hieraus ergeben sich weitere Fragen: Erfüllen die (Teil-) Aufgaben das mit ihnen verbundene Ziel? Ist der aufgewendete personelle und finanzielle Ressourcenbedarf angemessen, um das mit der (Teil-) Aufgabe verfolgte Ziel zu erreichen? Die Zweckkritik setzt am Aufgabenkatalog an und klärt, welche Aufgaben auch weiterhin wahrgenommen werden und welche Leistungsbreite für die beizubehaltenden Aufgaben benötigt wird.

Der mithilfe der Zweckkritik bereinigte Aufgabenkatalog ist Grundlage für die Durchführung einer Vollzugskritik. Die Vollzugskritik untersucht, ob Aufgaben, deren Notwendigkeit nicht angezweifelt wird, kostengünstiger, schneller und qualitativ besser wahrgenommen werden können.

Die Vollzugskritik versucht folglich zu klären, ob die wahrgenommenen Aufgaben *richtig erledigt* werden. Diese Frage zielt damit nicht nur auf die *Optimierung von Geschäftsprozessen* (Frage 4) sondern ermittelt auch *wer* für die Erbringung dieser (Teil-) Aufgabe grundsätzlich geeignet ist (z.B. unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten). Aus diesem Grund wird die Frage des ‚wer‘ (Frage 3) im Folgenden unter dem Ansatz der Vollzugskritik eingeordnet.⁵⁶ In Rahmen der Vollzugskritik wird damit geklärt, ob die betrachtete (Teil-) Aufgabe zwangsläufig im Untersuchungsbereich weiterhin erbracht werden muss (Frage nach der Leistungstiefe). Bei der Frage nach der Leistungstiefe geht es nicht darum wie intensiv eine Aufgabe wahrgenommen wird, es wird vielmehr danach gefragt, welchen Teil einer Aufgabe der öffentliche Sektor selbst erstellt, und in welchem Umfang Leistungen eingekauft werden. Damit ist die Frage berührt, ‚wer‘ neben dem öffentliche Sektor noch an der öffentlichen Wertschöpfung beteiligt ist, um die Gesamtleistung dem Endkunden (=Gesellschaft) anzubieten. Eine Verringerung der Leistungstiefe bedeutet demnach, dass bestimmte (Teil-) Aufgaben nicht mehr durch die öffentliche Hand selbst durchgeführt werden, sondern z.B. private Anbieter hierfür in Frage kommen.⁵⁷

Grundsätzlich ist bei der Durchführung einer Aufgabenkritik zu beachten, dass nur für tatsächlich notwendige (Teil-) Aufgaben eine detaillierte Untersuchung im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten bei der Aufgabenerledigung sinnvoll ist. Auch eine (organisatorische) Neuausrichtung einer Behörde oder eine Personalbedarfsermittlung bedingt die Kenntnis der wahrzunehmenden Aufgaben. Das bedeutet, dass die Zweckkritik stets der Vollzugskritik vorausgeht. Abbildung 6 verdeutlicht anhand dieser vier zentralen Fragen schematisch den Ablauf einer Aufgabenkritik:

⁵⁶ Bisweilen wird dies auch als Teil der Zweckkritik aufgefasst.

⁵⁷ Vgl. bspw. Naschold et al (2000), S.13; Fiedler (2001), S.105ff.

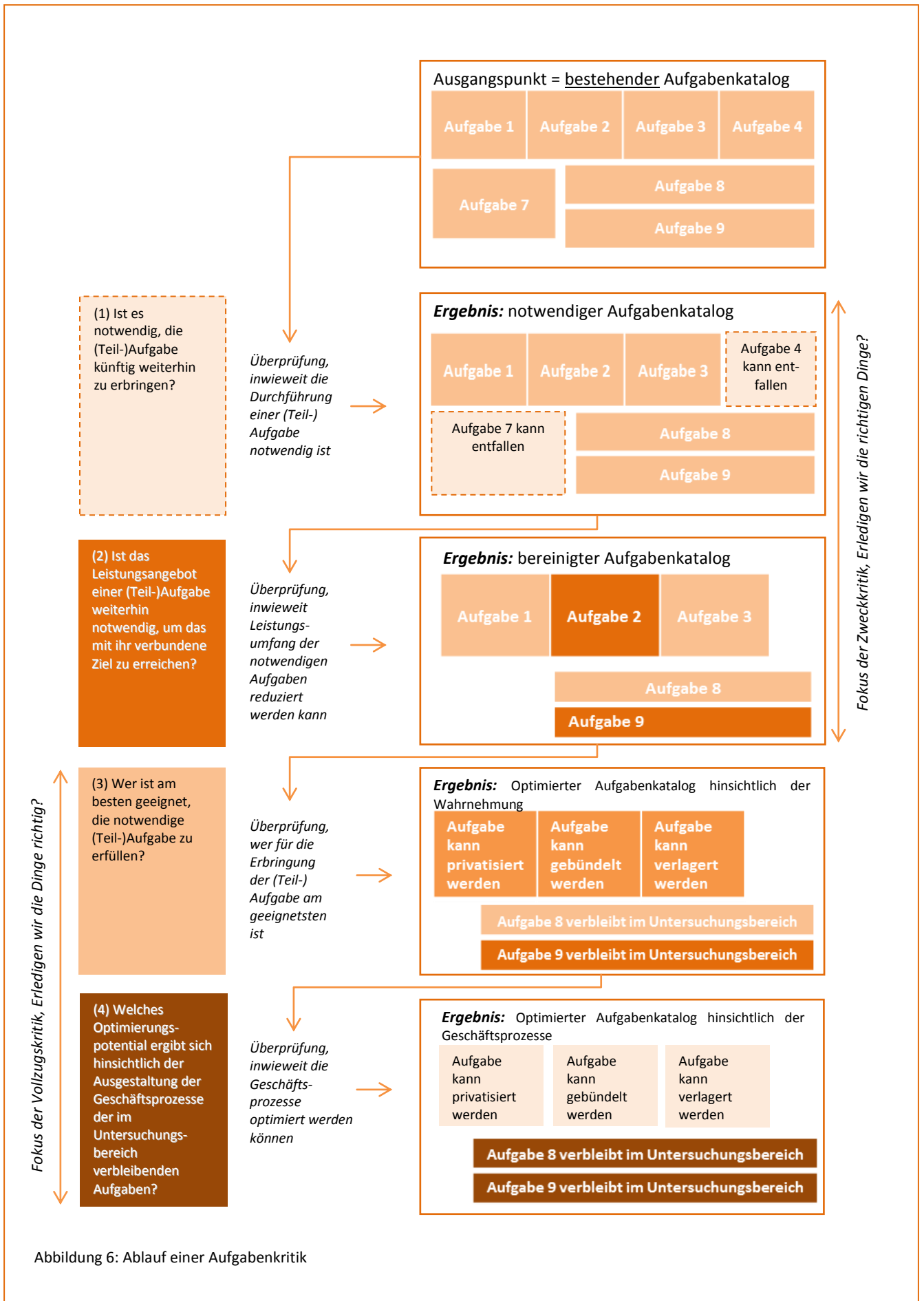


Abbildung 6: Ablauf einer Aufgabenkritik

Manche Ansätze sprechen hier statt von der Zweck- und der Vollzugskritik von der Aufgabenkritik im engeren oder im weiteren Sinn oder sie setzen die Zweckkritik mit der Fragestellung bzgl. der Effektivität und die Vollzugskritik mit der Frage nach der Effizienz der Aufgabenerfüllung gleich. Andere Ansätze beantworten die Frage des ‚wer‘ für die Erfüllung der (Teil-) Aufgabe am geeignetsten ist, bereits im Rahmen der Zweckkritik.

Unabhängig davon, welcher dieser Ansätze verfolgt wird – sind die Zielsetzung und das Ergebnis in allen Fällen identisch: die sinnvolle Verwendung der vorhandenen Ressourcen. Abbildung 7 verdeutlicht die Einordnung der Zweck- und der Vollzugskritik im Zuge der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe.

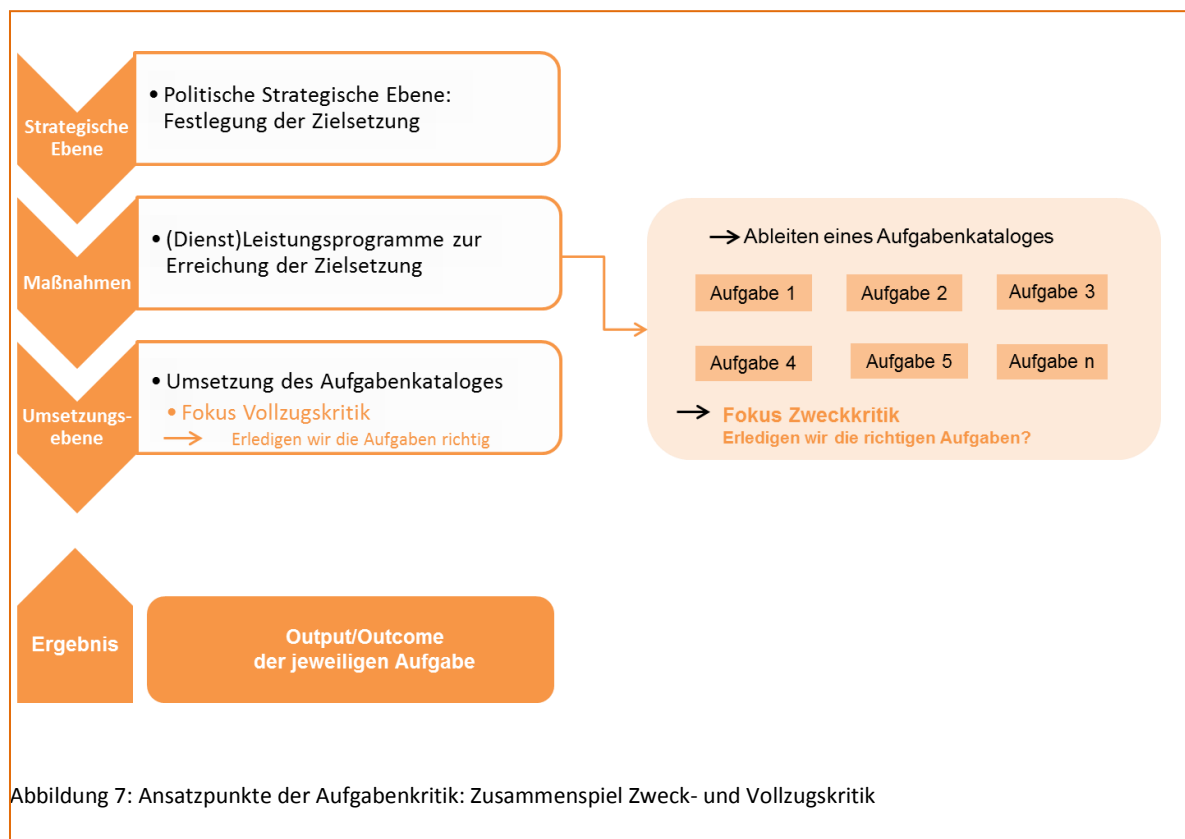


Abbildung 7: Ansatzpunkte der Aufgabenkritik: Zusammenspiel Zweck- und Vollzugskritik

Neben der Aufgabenkritik schlägt die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) vor, eine Produktkritik anzuwenden. Statt Aufgaben werden hier Produkt(-gruppen) analysiert.⁵⁸ Produktkritik ersetzt jedoch keine Aufgabenkritik.

⁵⁸ Vgl. KGSt (2005), Produkte auf dem Prüfstand.

3.3 Durchführung einer Aufgabenkritik

Die Durchführung einer Aufgabenkritik erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren⁵⁹:

- Schritt 1**
Vorbereitung
- Um eine Aufgabenkritik durchführen zu können, ist es zwingend notwendig, die strategische Ausrichtung des Untersuchungsbereiches zu kennen. Nur dann ist eine kritische Überprüfung des bestehenden Aufgabenkataloges möglich. Darüber hinaus gilt es, die Unterstützung der Leitungsebene und der Beteiligten sicherzustellen sowie ein geeignetes Projektteam zusammenzustellen.
- Schritt 2**
Konzeption
- In einem zweiten Schritt gilt es, ein Bewertungsschema der Aufgabenkritik einschließlich eines Fragenkataloges zu erarbeiten, so dass eine möglichst umfängliche Aussage zu den betrachteten (Teil-) Aufgaben möglich ist.
- Schritt 3**
Erhebung
- Im Anschluss daran erfolgt die Datenerhebung. Mit der Datenerhebung wird zum einen der Aufgabenkatalog des zu untersuchenden Bereiches ermittelt. Zum anderen werden, basierend auf dem erstellten Fragenkatalog (Schritt 2), zahlreiche Informationen zu diesen (Teil-) Aufgaben erhoben, die sowohl der anschließenden Bewertung im Rahmen der Zweckkritik dienen als auch die Basis für mögliche Maßnahmen der Vollzugskritik schaffen.
- Schritt 4**
Bewertung
- Im Anschluss an die Datenerhebung erfolgt die Bewertung (Ist-Analyse) der Daten. Dabei wird die Aufgabenkritik in eine Zweck- und eine Vollzugskritik unterteilt. Während die Zweckkritik auf einen bereinigten Aufgabenkatalog abzielt, geht es bei der Vollzugskritik darum, diesen bereinigten Katalog bzgl. möglicher Wahrnehmungsfragen zu optimieren.
- Eine Aufgabenkritik kann bereits mit der Zweckkritik enden. Für die Durchführung der Vollzugskritik ist eine vorangegangene Zweckkritik jedoch Grundvoraussetzung – nur ein bereinigter Aufgabenkatalog kann als Grundlage für weitere Optimierungsansätze herangezogen werden
- Schritt 5**
Ableiten von Handlungsempfehlungen
- Abschließend werden Handlungsempfehlungen abgeleitet, wie mit den betrachteten Aufgaben zukünftig verfahren werden soll, z.B. Wegfall oder Fortführung unter veränderten Geschäftsprozessen (Soll-Konzeption).

Nachfolgend werden die Schritte 1 bis 5 näher erläutert. Zunächst werden die zentralen Elemente der einzelnen Schritte skizziert. Im Anschluss fasst eine Checkliste die wichtigsten Punkte in Form einer Ergebnisdokumentation zusammen. Wo möglich und sinnvoll, werden die einzelnen Schritte mit Arbeitshilfen ergänzt.

⁵⁹Die Vorgehensweise einer Aufgabenkritik richtet sich nach dem universellen Vorgehensmodell des Organisationshandbuches und gliedert sich in eine Voruntersuchung (Konzeption) und eine Hauptuntersuchung (Ist-Erhebung, Ist-Analyse und Soll-Konzeption), Vgl. hierzu www.orghandbuch.de, Kapitel 2 „Vorgehensmodell“.

Schritt 1: Vorbereitung der Aufgabenkritik

Nachfolgende Punkte sind für eine erfolgreiche Aufgabenkritik von erheblicher Bedeutung:

Strategische Ausrichtung Die strategische Ausrichtung der Behörde/Untersuchungsbereich muss im Vorfeld geklärt werden. Diese festzulegen fällt in die Verantwortung der Führungskräfte. Nur wenn die strategische Ausrichtung vorhanden ist, können Bewertungskriterien für die (Teil-) Aufgaben definiert werden. Die Strategie muss allen Beteiligten vor Durchführung der Aufgabenkritik bekannt sein.

Leitungsebene Wesentlichen Einfluss auf die Ergebnisse einer Aufgabenkritik hat die unmittelbare und eindeutige Unterstützung durch die Leitungsebene. Nur wenn die Ziele der Aufgabenkritik durch diese Ebene tatsächlich gewollt, gefördert und sowohl eindeutig als auch nachdrücklich behördenintern und nach außen (z.B. gegenüber der Fachaufsicht) vertreten werden, kann eine Aufgabenkritik zum Erfolg führen. Die Ziele der Aufgabenkritik müssen durch die Leitung eindeutig und nachdrücklich vertreten werden, d.h. z.B., dass das Projekt „Aufgabenkritik“ gegenüber anderen Aufgaben im Untersuchungsbereich priorisiert wird.

Bereitschaft der Beteiligten Der Erfolg der Aufgabenkritik hängt von der Bereitschaft der Beteiligten auf allen (Hierarchie-) Ebenen ab, ihre Aufgaben kritisch zu hinterfragen und eine sachgerechte Bewertung vorzunehmen und entsprechende Vorschläge einzubringen. Ebenfalls sind Besitzstandswahrung und Bereichsinteressen zugunsten einer sachgerechten Aufgabenkritik zurückzustellen. Dieser Prozess muss von den Führungskräften bis hin zur Behördenleitung aktiv unterstützt und gefördert werden (glaubwürdige Promotorenrolle).

Kommunikationsplan Um die Akzeptanz der beteiligten Beschäftigten sowie der Entscheidungsträger zu erreichen, ist eine gezielte Information und Kommunikation mit Hilfe eines Kommunikationsplans (→ Projektmarketing) empfehlenswert (Wer erhält wann welche Informationen in welcher Form?). Der frühzeitigen Einbindung der zu beteiligenden Stellen (z. B. der Personalvertretung) und einer transparenten Kommunikation von Projektzielen, Vorgehen und Zuständigkeiten kommt insoweit eine große Bedeutung zu.

Ansprechpartner Für die Aufgabenkritik sind verfügbare und autorisierte Ansprechpersonen im Untersuchungsbereich festzulegen, die zu den betrachteten Aufgaben auskunftsfähig sind.

Lenkungsausschuss Bei einer systematischen Aufgabenkritik über bspw. mehrere Referate, Abteilungen oder ganze Behörden hinweg sollte ein durchsetzungsfähiger Lenkungsausschuss installiert werden. Dessen Aufgaben umfassen z.B. die Abnahme von Methodik und Zwischenergebnissen; er fungiert ebenfalls als Entscheidungsinstanz oder als Eskalationsebene bei Problemen zwischen den projektbeteiligten Stellen.

Projektteam Für die Durchführung einer Aufgabenkritik ist die Zusammenstellung eines fachlich qualifizierten Projektteams sowie die Freistellung der Projektmitglieder

von ihren sonstigen Aufgaben (mindestens teilweise) für die Dauer der Aufgabenkritik sicherzustellen.

Kapazitäten Die eindeutige Unterstützung der Behördenleitung schließt die Sicherstellung ausreichender Projektkapazitäten mit ein (Personal, Ausstattung).

Projektorganisation Darüber hinaus ist die →Projektplanung vorzunehmen.

Ergebnisdokumentation Aktuelle - von der Leitung festgelegte, strategische Zielsetzungen, Projektauftrag, Projektplan

Arbeitshilfen Neben den üblichen Quellen für die → Dokumentenanalyse sollten bei der Aufgabenkritik zusätzlich – soweit vorhanden – das Behördenleitbild sowie strategische Planungsdokumente insbesondere → Portfolioanalyse, → Balanced Scorecard, KLR-Produktkatalog, → Zielvereinbarungen, vorhandene Prozessdokumentationen etc. hinzugezogen werden.

Schritt 2: Konzeptionsphase – Erstellen des Bewertungsschema

Nachfolgende Ausführungen geben einen Überblick über die Vorgehensweise bei der Erarbeitung eines Bewertungsschemas für die Zweck- und die Vollzugskritik.

Mögliche Empfehlungen einer Aufgabenkritik Die Aufgabenkritik zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, wie mit den (Teil-) Aufgaben des Untersuchungsbereiches künftig verfahren werden kann, um eine sinnvolle Ressourcennutzung zu generieren. Mögliches Bewertungsergebnis der (Teil-) Aufgabe kann sein:

Im Rahmen der **Zweckkritik**:

- (1) der Wegfall
- (2) die Beibehaltung bei Änderung der Leistungsbreite
- (3) die Beibehaltung

Im Rahmen der **Vollzugskritik**:

- (4) die (Teil-) Privatisierung
- (5a.) der Verbleib der (Teil-) Aufgabe im öffentlichen Sektor, aber Übernahme durch andere Organisationseinheiten/Behörden:
Verlagerung/Bündelung/ mit anschließender Geschäftsprozessoptimierung (GPO), Kostenreduzierung, Kundenorientierung etc.
- (5b.) der Verbleib der (Teil-) Aufgabe in der gleichen Organisationseinheit/Behörde anschließender

Geschäftsprozessoptimierung (GPO), Kostenreduzierung, Kundenorientierung etc.

Erstellen eines Bewertungsschemas

Damit Aussagen zu den einzelnen untersuchten (Teil-) Aufgaben abgeleitet werden können, ist eine Bewertung der (Teil-) Aufgaben nach einem einheitlichen Schema notwendig.

Hier gilt es zu überlegen, welche Kriterien (auch Eigenschaften oder Anforderungen) die untersuchten (Teil-) Aufgaben erfüllen müssen, so dass eine Empfehlung hinsichtlich der oben genannten fünf Möglichkeiten gegeben werden kann. Für die Bewertung der untersuchten Aufgaben – im Hinblick zum einen auf ihre grundsätzliche Fortführung (Möglichkeiten 1-3) und zum zweiten in Bezug auf die Optimierung hinsichtlich ihrer Wahrnehmung (Möglichkeiten 4-5) – müssen daher vor (!) Beginn der Datenerhebung (Schritt 3) zunächst Kriterien identifiziert werden.

Die Ermittlung, inwieweit die einzelnen untersuchten (Teil-) Aufgaben diese Anforderungen erfüllen, um einer Alternative zugeordnet werden zu können, erfolgt über einen *Fragenkatalog*. Es gilt solche Fragen zu identifizieren, deren Antworten als Entscheidungsgrundlage herangezogen werden können, wie mit den betrachteten (Teil-) Aufgaben künftig verfahren werden kann.

Bewertungsschema für die Zweckkritik

Ziel der Zweckkritik ist die Bereinigung des Aufgabenkataloges (*die richtigen Dinge tun*). Daher wird im Rahmen der Zweckkritik der Aufgabenkatalog grundsätzlich in Frage gestellt. Es stehen sämtliche (Teil-) Aufgaben zur Disposition– d.h., auch gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben werden kritisch hinterfragt.

Grundsätzlich bietet sich eine Trennung der Aufgaben in ‚muss/soll/kann-Aufgaben‘ als mögliches Raster zur Einordnung von (Teil-) Aufgaben an. Die Ressorts sind neben ‚Muss‘-Aufgaben (Aufgaben, die gesetzlich gefordert sind) auch an die ‚Soll‘-Aufgaben (Aufgaben nach politisch-strategischen Vorgaben) gebunden. Sie folgen nahezu ausschließlich aus den politischen Vorgaben der Hausleitungen, des Parlaments, der Bundesregierung – und zunehmend den europäischen und internationalen Vorgaben. Eine Entscheidungsfreiheit, ob die „Muss“- und „Soll“-Aufgaben wahrgenommen werden, haben die Ressorts nicht.

Im Rahmen der Aufgabenkritik sollten jedoch sämtliche Aufgaben auf den Prüfstand gestellt werden– auch solche, denen eine gesetzliche Vorschrift oder politische Entscheidung und Vorgaben (z.B. Kabinettsbeschluss, Beschluss des HHA des DBT) zu Grunde liegt.

Denn auch ‚Muss‘ bzw. ‚Soll‘ Aufgaben können unter Umständen nicht mehr zeitgemäß sein und die mit ihr verbundenen Zielsetzungen werden nicht (mehr) erreicht. Unter Umständen schafft erst eine Aufgabenkritik die Tatsachengrundlage, die die erforderliche Änderung der bestehenden Rechtslage oder der politischen Vorgaben offensichtlich macht und begründet.

Würde man diese Aufgaben bei der Aufgabenkritik als gegeben betrachten, werden unter Umständen weiterhin unnötig Ressourcen gebunden. Dass die Änderung der Rechtslage ein gegebenenfalls langwieriges Vorhaben sein kann, darf dem nicht entgegenstehen.

Eine Trennung in diese Kategorien kann nach Abschluss der Bewertung der Aufgaben hilfreich sein, um mögliche zeitliche Umsetzungserfolge für einen Wegfall aufzuzeigen: So wird es einfacher sein, auf nicht mehr notwendige ‚Kann‘ Aufgaben zu verzichten, als auf solche Aufgaben, die aufgrund gesetzlicher Grundlagen oder politischer Vorgaben ausgeführt werden und deren Wegfall und damit verbunden eine Ressourceneinsparung zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden kann.

Sofern eine (Teil-) Aufgabe künftig nicht mehr durchgeführt werden soll, muss sie bestimmte Bedingungen erfüllen, so dass eine solche Empfehlung gegeben werden kann.

Mögliche Bedingungen, die die Fortführung der Aufgabe in Frage stellen, sind z.B.:

- Der Wahrnehmungsgrund entfällt:
 - durch (künftigen) Wegfall der gesetzlichen Grundlage oder Aufhebung der politischen Entscheidung (sofern Aufgabe nicht ohnehin zeitlich befristet wahrzunehmen war)
 - dadurch, dass die (Teil-) Aufgabe nicht mehr zeitgemäß ist und nicht auf die Bedürfnisse des Endkunden/Bürgers abzielt, d.h. das mit der (Teil-) Aufgabe verbundene Ziel wird nicht erreicht
- Die (Teil-) Aufgabe wird auch von einer anderen Stelle in ausreichender Art und Weise erledigt (Doppelarbeit)

Sofern eine (Teil-) Aufgabe künftig nicht mehr im gleichen Umfang wie bisher durchgeführt werden soll, müssen hier bestimmte Bedingungen (Anforderungen, Kriterien) erfüllt sein, so dass eine solche Empfehlung gegeben werden kann.

Mögliche Bedingungen, die den bisherigen Leistungsumfang in Frage stellen, sind z.B.:

- Leistungsbreite/-umfang kann reduziert werden:
 - es kann bei Verringerung/Reduktion des Outputs einer (Teil-) Aufgabe nach wie vor das angestrebte Ziel erreicht werden (z.B. drei statt vier Pförtner, oder Verringerung der Anzahl an Fortbildungsveranstaltungen)

*Ausarbeitung
eines Fragen-
kataloges*

Sofern eine (Teil-) Aufgabe nicht entfallen oder im Umfang nicht verringert werden kann, erfolgt die Empfehlung der grundsätzlichen Beibehaltung der (Teil-) Aufgabe.

Um für die Beurteilung einer Aufgabe im Rahmen der Zweckkritik bzgl. ihres Wegfalls, der Verminderung des Leistungsumfangs oder der Beibehaltung eine Aussage treffen zu können, ist es notwendig, solche Informationen zu den jeweiligen (Teil-) Aufgaben zusammenzutragen, die eine Aussage ermöglichen, inwieweit sie die hier genannten Bedingungen erfüllen.

Die Ermittlung der Informationen erfolgt über einen Fragenkatalog. Die Antworten auf die einzelnen Fragen dienen als Grundlage für die Bewertung. Entsprechend muss bei der Auswahl der Fragen darauf geachtet werden, dass deren Antworten für eine Empfehlung im Sinne der Zweckkritik zielführend und geeignet sind. So müssen die Fragen so formuliert sein, dass deren Antworten im Rahmen der Bewertungsphase eine eindeutige Zuordnung in die Empfehlungsalternativen der Zweckkritik liefern.

Tabelle 14 (Spalte 3) zeigt – beispielhaft – einige mögliche Fragen auf, deren Antworten eine Einordnung der untersuchten (Teil-) Aufgaben in die möglichen Empfehlungsalternativen der Zweckkritik geben können. Hier ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Fragen bzw. deren Antworten eindeutig eine Zuordnung nur zu einer Empfehlungsalternative der Zweckkritik ermöglichen. Wie noch bei der Bewertungsphase gezeigt werden wird, sind immer alle Antworten im Gesamtkontext zu betrachten.

Empfehlungen der Zweckkritik	Bedingungen, die an die (Teil-) Aufgabe gestellt werden, so dass eine Empfehlung i.S. der Zweckkritik gegeben werden kann	Erfüllen die (Teil-) Aufgaben die Bedingungen für die Empfehlungen? Die Antworten auf die Fragen dienen als Entscheidungsgrundlage für die Bewertung der (Teil-) Aufgaben hinsichtlich der an sie gestellten Bedingungen (nicht abschließende Aufzählung)
(1) Grundsätzliche Infragestellung hinsichtlich Fortführung der Aufgabe (Wegfall der Aufgabe)	<p>→ Sofern der Grund für die Wahrnehmung einer Aufgabe nicht mehr vorhanden ist, oder zukünftig wegfallen wird, kann auf die Aufgabe verzichtet werden</p> <p>→ Aufgaben leisten für die Erreichung der strategischen (politischen) Zielsetzung keinen Beitrag und sind demnach nicht mehr notwendig und somit überflüssig (Aufgabe ist möglicherweise nicht (mehr) ‚richtig‘ gewählt, um die damit verbundene Zielsetzung zu erreichen, z.B. aufgrund geänderter gesellschaftlicher Rahmenbedingungen. Hinweis gibt hier z.B. das Verhältnis Zielerreichung und Ressourceneinsatz, d.h. stehen diese in einem angemessenen Verhältnis</p> <p>→ Aufgabe wird an mehreren Stellen durchgeführt (Doppelarbeit) mit dem gleichen Ziel, für den gleichen Adressatenkreis und in derselben Zuständigkeit</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Trägt die (Teil-) Aufgabe zur Zielerfüllung bei? ▪ Sind die (Teil-) Aufgaben sinnvoll, um das Ziel der Hauptaufgabe zu erreichen? ▪ Existiert der ursprüngliche Grund der Aufgabenwahrnehmung noch? ▪ Gibt es (Teil-) Aufgaben, die zum Aufgabenbereich der untersuchten Organisationseinheit gehören, aber von dieser nicht wahrgenommen werden? ▪ Wie hoch ist der Ressourceneinsatz (Personal und Sachmittel), der für die Erfüllung der Aufgabe notwendig ist? Welchen Preis haben die Leistungen? (geschätzt, ggf. liefert die KLR aussagefähige Daten) ▪ Wie hoch ist die tatsächliche Personalbindung pro Aufgabe in einem bestimmten Betrachtungszeitraum (z.B. ein Kalenderjahr)? ▪ Auf welcher Rechtsgrundlage beruht die Aufgabe und ist absehbar, ob diese Rechtsgrundlage in Zukunft wegfällt (z. B. durch Gesetzesänderung)? ▪ Wer ist Nachfrager nach der Leistung, wer ist unmittelbarer Empfänger (Kunde)? ▪ Ist ein (Teil-) Aufgabenwegfall möglich, ohne die Erreichung der Behördenziele in Frage zu stellen? Welche Konsequenzen sind zu erwarten, wenn die (Teil-) Aufgabe wegfällt? ▪ Wird die Aufgabe in einem anderen Bereich identisch wahrgenommen? ▪ Existieren andere Organisationseinheiten, die mit gleichen oder ähnlichen fachlichen Themen betraut sind?
(2) Beibehaltung der Aufgabe unter Reduktion des Aufgabenumfangs	<p>→ d.h. der bisherige Umfang der Aufgabenerledigung (i.S. der Breite des Leistungsangebotes) bindet unnötige Ressourcen, die Aufgabe würde bei vermindertem Output dennoch zur Zielerreichung führen; vice versa: Hinweis auf ‚Untererfüllung‘ möglich</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Auswirkungen hat eine Reduzierung/Erhöhung der Personalausstattung um bspw. 10% auf die Erfüllung der Aufgabe? ▪ In welcher Intensität werden Aufgaben erledigt? ▪ Kann die (Teil-) Aufgabe mit geringerer Quantität wahrgenommen werden? Welche Auswirkung hat dies auf die Qualität der Leistung?
Sofern (1) und (2) nicht möglich: (3) Beibehaltung der (Teil-) Aufgabe		

Tabelle 14: Bewertungsschema – Empfehlungsalternativen und Fragenkatalog für die Zweckkritik (nicht abschließende Aufzählung)

*Bewertungs-
schema für die
Vollzugskritik*

Sofern bei der Zweckkritik die Fortführung von (Teil-) Aufgaben grundsätzlich bzw. in abgeändertem Leistungsumfang bejaht wird, zielt die Vollzugskritik darauf ab, den mithilfe der Zweckkritik bereinigten Aufgabenkatalog hinsichtlich der Aufgabenwahrnehmung zu optimieren. Die Vollzugskritik gibt Handlungsempfehlungen für die zu erledigenden (Teil-) Aufgaben, deren Notwendigkeit nicht angezweifelt wird (*die Dinge richtig tun*).

Während bei der Zweckkritik die Fragen des Fragenkataloges auf die Empfehlung Wegfall, Beibehaltung unter Reduktion der Leistungsumfanges oder Beibehaltung ausgerichtet sind und damit die untersuchten (Teil-) Aufgaben drei Empfehlungsalternativen zugeordnet werden, bietet der Ansatz der Vollzugskritik mehrere Vorschläge bezogen auf ein mögliches Optimierungspotential:

Ein Ansatzpunkt zur Erzielung von Optimierungspotential umfasst die Fragestellung, *wer* die (Teil-) Aufgabe erbringen soll. Grundsätzlich geht es hier um die Beantwortung der Frage, ob die zu erbringende (Teil-) Aufgabe durch die öffentliche Hand selbst oder durch private Anbieter erbracht werden kann (Frage nach der Leistungstiefe). Innerhalb dieser beiden Empfehlungskategorien gibt es unterschiedliche Variationen für die Aufgabenerfüllung. Für die Erbringung der (Teil-) Aufgabe – sofern deren Fortführung im Rahmen der Zweckkritik bejaht wurde, kommen mehrere Konstellationen in Frage, bspw.:

<i>Privat- wirtschaftliche Unternehmen</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Privatisierung von (Teil-) Aufgaben ▪ ebenfalls denkbar die Kooperationen von öffentlich/privaten Leistungserbringern in Form von Public Private Partnerships
<i>Öffentliche Hand</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ entweder eine andere öffentliche Einrichtung (bspw. bei der Bündelung oder der Verlagerung von (Teil-) Aufgaben (gleiche oder nachgelagerte Verwaltungsebene)) ▪ oder der Verbleib der (Teil-) Aufgabe im Untersuchungsbereich

Die Erfüllung folgender Kriterien bietet einen Anhaltspunkt bei der Bewertung der untersuchten (Teil-) Aufgaben, um eine Empfehlung hinsichtlich der genannten Erbringungsformen geben zu können: Damit eine (Teil-) Aufgabe für eine (Teil-) Privatisierung geeignet ist, sind folgende Anhaltspunkte relevant:

Mögliche Bedingungen, die für eine (Teil-) Privatisierung der Aufgabe erfüllt sein müssen:⁶⁰

- Aspekte bzgl. der strategischen Bedeutung der (Teil-) Aufgabe: je niedriger diese, umso eher ist eine (Teil-) Privatisierung denkbar, so dürfen bspw. keine Sicherheitsbedenken bestehen.
- Die betrachtete (Teil-) Aufgabe weist eine geringe Spezifität⁶¹ auf: je geringer diese, umso eher ist eine (Teil-) Verlagerung auf privatwirtschaftliche Anbieter möglich.
- Zusätzlich muss die Wirtschaftlichkeit einer solchen Maßnahme gegeben sein. D.h. auch, dass keine Abhängigkeiten mit nicht absehbaren Folgekosten entstehen dürfen.

Sofern eine (Teil-) Aufgabe nicht privatisiert wird, sondern im öffentlichen Sektor verbleibt, jedoch von anderen als dem Untersuchungsbereich übernommen werden soll (z.B. durch Bündelung, Verlagerung auf gleiche/nachgelagerte Ebene), liefern folgende Kriterien Anhaltspunkte:

Mögliche Eigenschaften der (Teil-) Aufgabe, die für eine Verlagerung innerhalb des öffentlichen Sektors sprechen:

- Bei der betrachteten (Teil-) Aufgabe muss es sich z.B. um eine bündelungsfähige Aufgabe handeln, d.h. es liegt hier keine Aufgabe vor, die lediglich nur von einer einzigen Behörde wahrgenommen wird, vor.
- Es handelt sich z.B. bei einer Aufgabenkritik in einer obersten Bundesbehörde um → Exkurs: nichtministerielle Aufgaben.
- Hier muss bei sämtlichen Empfehlungen zur Verlagerung/Bündelung die Wirtschaftlichkeit einer solchen Maßnahme gegeben sein.

Exkurs Ministerielle Aufgaben

Die Tatsache, dass eine Aufgabe gesetzlich fundiert ist, führt nicht automatisch zur Bejahung ihrer Weiterführung wie bisher. Selbst dann, wenn die Aufgabe weiterhin zwingend ausgeführt werden muss, können doch Veränderungen hinsichtlich ihrer instanziellen Zuordnung angebracht sein, z. B. durch Verlagerung von der ministeriellen Ebene auf den nachgeordneten Bereich. § 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien⁶² (GGO) umfasst die Aufgaben der Bundesministerien. Abgeleitet aus den Vorgaben der GGO

⁶⁰ Die hier aufgeführten Kriterien stammen aus der Transaktionskostentheorie. Anhand der Analyse Kriterien (1) der Spezifität, (2) der strategischen Relevanz der öffentlichen Aufgaben sowie (3) der Wirtschaftlichkeit kann abgeleitet werden, wer unter diesen Gesichtspunkten am besten für die Erbringung der jeweiligen (Teil-) Aufgabe geeignet ist. Vgl. Reichard (1998), S.127 sowie Reichard (2002), S.40ff.; Eichhorn (2001), S.415, Naschold et al (2000), S.13, S.24 und S.104ff.; Thom/Ritz (2008), S.221.

⁶¹ Spezifität meint in diesem Zusammenhang die exklusive Bereitstellung, Gestaltung und den besonderen Einsatz von Ressourcen, d.h. die Fähigkeiten, Ressourcen und Prozesse haben in der öffentlichen Wertschöpfungskette eine einzigartige Bedeutung. Auf alternative Verwendungsmöglichkeiten wird verzichtet. Eine Verwendung der Fähigkeiten/Ressourcen außerhalb des geplanten Verwendungszwecks führt zu einem geringeren Wert und Nutzen. Vgl. Naschold et al (2000), S.45ff.

⁶² Bundesregierung (2011), S.7.

haben sich in der Praxis bei der Abgrenzung von ministeriellen und nichtministeriellen Aufgaben folgende Kriterien als hilfreich erwiesen:

Ministerielle Aufgaben, ...	Nichtministerielle Aufgaben, ...
... wenn bei den Aufgaben inhaltlich folgende Kriterien erfüllt sind:	
strategisch	operativ
politisch	administrativ
Recht setzend	Recht anwendend
staatstragend	dienstleistend
Programm gestaltend /konzeptionell	vollziehend/ausführend
Generell, grundsätzlich	speziell, Einzelfälle
originär/koordinierend	abgeleitet
normativ	deskriptiv
überwiegend dispositiv-kreativ	Routine-/Massenarbeit
brisant/Konflikt	permanent/Konsens

Tabelle 15: Kriterien für die Abgrenzung ministerieller und nicht-ministerieller Aufgaben

Sofern keine (Teil-) Privatisierung oder eine Verlagerung/Bündelung innerhalb des öffentlichen Sektors möglich ist, verbleibt die (Teil-) Aufgabe im Untersuchungsbereich.

Durchführung einer Geschäftsprozessoptimierung (GPO)

Ein weiterer Ansatzpunkt zur Erzielung von Effizienzvorteilen adressiert diejenigen (Teil-) Aufgaben, für die im Zuge der Vollzugskritik die Empfehlung abgegeben wird, im Untersuchungsbereich zu verbleiben. Ansatzpunkt hierfür ist die bereits genannte *Optimierung von Geschäftsprozessen* → Geschäftsprozessoptimierung einschließlich der Prüfung des Einsatzes von Informations- und Kommunikationstechnik.

Damit eine GPO für bestimmte (Teil-) Aufgaben durchgeführt werden kann, sind bspw. folgende Anhaltspunkte relevant:

Mögliche Eigenschaften der (Teil-) Aufgabe, die für eine GPO sprechen:

- Es gibt Optimierungspotential hinsichtlich der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken.
- Es gibt Optimierungspotential hinsichtlich der Qualität der Leistung.
- Es gibt Optimierungspotential hinsichtlich der Ressourcenbindung und Kosten.
- Es gibt Optimierungspotential hinsichtlich der Prozessschritte.
- Es gibt Optimierungspotential hinsichtlich der Schnittstellen.

Für eine mögliche Empfehlung zur Wahl der geeignetsten Erbringungsform sowie zu Ansatzmöglichkeiten zur Verbesserung der Geschäftsabläufe sind zahlreiche Informationen zu den betrachteten (Teil-) Aufgaben notwendig. Analog zur Vorgehensweise bei der Zweckkritik werden bei der Vollzugskritik die Informationen zu den einzelnen (Teil-) Aufgaben über einen Fragenkatalog ermittelt. Entsprechend muss bei der Auswahl der Fragen darauf geachtet werden, dass deren Antworten eine Einordnung der Aufgaben im Hinblick auf ihre Wahrnehmungsform sowie bzgl. der Optimierung ihrer Geschäftsprozesse ermöglichen.

Während die Fragen bzw. deren Antworten als Beurteilungsgrundlage für die Zweckkritik auf die grundsätzliche Fortführung bzw. den Wegfall der Aufgabe abzielen, ist der Fragenkatalog für die Optimierung der nach der Zweckkritik verbleibenden Aufgaben im Sinne der Vollzugskritik um weitere Fragen zu ergänzen, um das Bild der jeweiligen Aufgaben abzurunden.

Sofern eine umfängliche Aufgabenkritik einschließlich Vollzugskritik durchgeführt werden soll, müssen – je nach Detailbetrachtung der einzelnen (Teil-) Aufgaben – darüber hinaus Fragen bzgl. der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung gestellt werden - bis hin zur (Modellierung und) Analyse der durchgeführten Prozesse. Die Fragen der Vollzugskritik können sich mit Fragestellungen der Geschäftsprozessanalyse decken. Es werden übergreifende und Detailfragen zur Aufgabenwahrnehmung gestellt.

Tabelle 16 (Spalte 3) zeigt mögliche Fragen auf, deren Antworten eine Einordnung der untersuchten Aufgaben in die mögliche Empfehlungsalternativen im Sinne der Vollzugskritik geben. Hier ist jedoch zu beachten, dass nicht alle Fragen/Antworten eindeutig einer Empfehlungsalternative zuordenbar sind, vielmehr kann es – wie bei der Zweckkritik – zu Überschneidungen kommen. Wie noch bei der Bewertungsphase gezeigt wird, sind immer alle Antworten auf die gewählten Fragen im Gesamtkontext zu betrachten.

Empfehlungs- alter- nativen der Voll- zugskritik	Bedingungen, die an die (Teil-) Aufgabe gestellt werden, so dass eine Empfehlung i.S. der Vollzugskritik gegeben werden kann	Erfüllen die (Teil-) Aufgaben die Bedingungen für die Empfehlungen? Die Antworten auf die Fragen dienen als Entscheidungsgrundlage für die Bewertung der (Teil-) Aufgaben hinsichtlich eines möglichen Optimierungspotentials (nicht abschließende Aufzählung),
Aufgabe verbleibt innerhalb des öffentlichen Sektors	(Teil-)Privatisierung Die (Teil-) Aufgabe kann privatisiert werden, → sofern die (Teil-) Aufgabe eine geringe strategische Relevanz aufweist → die (Teil-) Aufgabe eine geringe Spezifität aufweist → darüber hinaus die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gegeben ist	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gibt es Stellen außerhalb der öffentlichen Verwaltung, die gleiche oder ähnliche Leistungen anbieten? ▪ Können (Teil-) Aufgaben außerhalb der öffentlichen Verwaltung wahrgenommen werden? ▪ Kann eine private Institution die (Teil-) Aufgabe wahrnehmen? ▪ Gibt es am Markt Anbieter, die diese (Teil-) Aufgabe bereits erbringen?
	Bündelung Die (Teil-) Aufgabe kann gebündelt werden, → sofern die betrachtete (Teil-) Aufgabe keine Einzelaufgabe ist → darüber hinaus die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gegeben ist	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Können durch Bündelung von Aufgaben Synergien erzielt werden? ▪ Kann die (Teil-) Aufgabe gemeinsam mit anderen Verwaltungseinheiten (intern/extern), z.B. einem anderem Referat/Abteilung/anderer Behörde/anderem Ministerium erbracht werden? ▪ Wird die Aufgabe an mehreren Standorten wahrgenommen? ▪ Existieren andere Organisationseinheiten, die mit gleichen oder ähnlichen fachlichen Themen betraut sind? ▪ Sind die Beteiligungspflichten geklärt und werden Sie beachtet?
	Verlagerung Die Aufgabe kann innerhalb des öffentlichen Sektors verlagert werden, → sofern (Teil-) Aufgabe keine bündelungsfähige (Teil-) Aufgabe → darüber hinaus die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme gegeben ist	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann die (Teil-) Aufgabe von einer anderen Verwaltungseinheit (intern/extern), z.B. einem anderem Referat/Abteilung/anderer Behörde/anderem Ministerium erbracht werden? ▪ Sind an der Bearbeitung der Aufgabe weitere Stellen (intern/extern) zu beteiligen? ▪ Ist die Aufgabe auf der richtigen Verwaltungsebene angesiedelt?
Verbleib im Untersuchungsbereich	Bei hoher strategischer Bedeutung und Spezifität oder bei Unwirtschaftlichkeit von (Teil-) Privatisierung, Bündelung oder Verlagerung verbleibt die (Teil-) Aufgabe im Untersuchungsbereich → Möglichkeit der Geschäftsprozessoptimierung (GPO)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kann die (Teil-) Aufgabe mit geringerer Qualität wahrgenommen werden? ▪ Können Leerlaufzeiten vermieden werden? ▪ Können Durchlaufzeiten optimiert werden? ▪ Kann die Zahl der Prozessbeteiligten reduziert werden? ▪ Können Entscheidungsstrukturen optimiert werden? ▪ Sind alle Arbeitsschritte (und in dieser Reihenfolge) notwendig, z.B. werden Arbeitsschritte doppelt wahrgenommen? ▪ Könnte durch Verbesserung der Informations- und Kommunikationsstrukturen der Zeit- oder Bearbeitungsaufwand reduziert werden? ▪ Ist das AKV-Prinzip (Organisationsgrundsatz der Zusammenführung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung) eingehalten? ▪ Welche Arbeitsmittel (z. B. IT) könnten zu einer Reduzierung des Aufwandes beitragen (insbesondere bei manuell ausgeübten Tätigkeiten)? ▪ Wie hoch ist der Grad der IT-Unterstützung, welcher Trend zeichnet sich hier ab? ▪ Besteht eine hohe Störanfälligkeit vorhandener IuK-Technik? ▪ Besteht eine ausreichende Verfügbarkeit der benötigten IuK-Technik? ▪ Kann eine (Teil-) Aufgabe mit geringerer Priorität als bisher wahrgenommen werden (z. B. (Teil-) Aufgabe steht hinter anderen Aufgaben zurück)? Welche Konsequenzen sind zu erwarten?

Tabelle 16: Bewertungsschema – Empfehlungsalternativen und Fragenkatalog der Vollzugskritik (nicht abschließende Aufzählung)

*Ergebnis-
dokumentation* Bewertungsschema

Arbeitshilfen Vordrucke der Erhebungsfragebögen (BMF)

Schritt 3: Datenerhebung (Hauptuntersuchung)

Ziel der Erhebungsphase ist die wertfreie, neutrale Zusammenstellung des Aufgabenkataloges des Untersuchungsbereiches (Darstellung des Ist-Zustandes im Sinne einer Inventur) sowie die Gewinnung entscheidungsrelevanter Informationen.

*Erhebung des
Aufgaben-
kataloges* Für die Erhebung der wahrgenommenen Aufgaben setzt die Aufgabenkritik am Aufgabenkatalog an. Nur wenn der Aufgabenbestand vollständig erfasst ist, ist es möglich, konkrete Aussagen im Hinblick bspw. auf den Wegfall der Aufgabe zu treffen oder Optimierungsansätze im Hinblick auf die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung aufzuzeigen.

Um im Rahmen der Bewertungsphase Aussagen bzgl. einzelner (Teil-) Aufgaben geben zu können, müssen bei der Datenerhebung die im Untersuchungsbereich vorhandenen Aufgaben, je nach gewünschtem Detaillierungsgrad (vgl. Hinweise) erfasst bzw. identifiziert werden. Bestehende Geschäftsverteilungspläne oder KLR-Produktkataloge können hier hilfreicher Input sein. Sofern keine Kosten- und Leistungsrechnung vorhanden ist, die valide Daten bereitstellen kann, sollte eine Schätzung des Ressourceneinsatzes stattfinden. Im Idealfall gibt es bereits Datenquellen, aus denen die Aufgaben entnommen werden können (z. B. ein Prozessportal).

*Zusatz-
informationen
(Fragen-katalog)* Um im Rahmen der Bewertungsphase eine Entscheidungsvorlage konzipieren zu können, ist darüber hinaus die Erhebung weiterer Informationen zu den betrachteten (Teil-) Aufgaben notwendig. Diese Zusatzinformationen werden über die im Bewertungsschema (Schritt 2 der Aufgabenkritik) hinterlegten Fragen ermittelt und beziehen sich z.B. auf die Zielerreichung, den Wahrnehmungsgrund, den Empfänger, die Erlöse, die eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen etc.

Der personelle/finanzielle Ressourcenaufwand liefert u.a. Informationen über mögliches Einsparpotential bei Wegfall/Optimierung der (Teil-) Aufgabe.

*Hinweise zur
Daten-erhebung* Bei der Erstellung des Aufgabenkataloges ist festzulegen, in welchem Detaillierungsgrad die Aufgaben erhoben werden sollen.

Der Detaillierungsgrad der zu erhebenden Aufgaben ist abhängig vom Untersuchungsziel und von der jeweils betrachteten Organisationsebene. Die Detaillierung der Aufgabe sollte jedoch immer so vorgenommen werden, dass auch künftig steuerungsrelevante Aufgaben vorhanden sind. Es dürfen also nicht zu detaillierte Differenzierungen vorgenommen werden. Darüber hinaus muss bedacht werden, dass ein zu großer (zu detaillierter) Aufgabenbestand

einen enormen Pflegeaufwand darstellt.

Die vollständige Bestandsaufnahme der (Teil-) Aufgaben ist insofern von Bedeutung, da es zwischen verschiedenen Aufgaben Wechselwirkungen geben kann. Bei der Empfehlung z. B. des Wegfalls einer Aufgabe muss erkennbar sein, ob die betrachtete (Teil-) Aufgabe mittelbar Auswirkungen auf eine andere Aufgabe hat.

Sofern der Detaillierungsgrad für die Aufgaben bestimmt ist, sind die Daten zu den einzelnen Fragestellungen vollständig zu erheben (bis zur jeweils gewünschten Gliederungsebene – Hauptaufgaben oder Teilaufgaben). Wichtig ist, dass alle Aufgaben über alle betrachteten Organisationseinheiten hinweg einheitlich beschrieben (gleiche Aufgaben gleich benannt) werden.

Sofern die Erhebung des Aufgabenkataloges mittels Fragebogen erfolgt, müssen *Ausfüllhinweise* zur Datenerhebung erarbeitet werden, damit ein einheitliches Verständnis von Fragestellungen, Begrifflichkeiten und Detaillierungsgraden hergestellt werden kann.

Es empfiehlt sich, mit den betroffenen Personen eine *Auftaktveranstaltung* mit einer Präsentation der Ziele und der Erhebungsdokumente durchzuführen. Die → Aufgabengliederung/der Aufgabenkatalog muss mit allen beteiligten Organisationseinheiten *abgestimmt* werden. Nach Abschluss der Datenerhebung erfolgt *die Plausibilisierung* dieser.

*Ergebnis-
dokumentation*

Aufgabenkatalog mit Ressourcenunterlegung einschließlich zahlreichen Informationen als Grundlage für die anschließende Bewertung

Arbeitshilfen

Soweit durch eine Dokumentenanalyse nicht alle benötigten Informationen zur Erstellung des Aufgabenkataloges ermittelt werden können, sind diese mittels → Fragebogen, → Interviews oder in → Workshops zu erarbeiten oder zu vertiefen.

Schritt 4: Bewertung der Aufgaben (Ist-Analyse)

Im Anschluss an die Datenerhebung erfolgt im Rahmen der Ist-Analyse die Bewertung der (Teil-) Aufgaben:

Zweckkritik

Zielsetzung der Zweckkritik ist die Bereinigung des Aufgabenkataloges zur Schaffung von Freiräumen für neue Aufgaben. Dieser bereinigte Aufgabenkatalog dient als Basis für die Durchführung der Vollzugskritik. Denn nur wenn geklärt ist, welche und wie viele Aufgaben bzw. in welcher Leistungsbreite künftig weiterhin erbracht werden sollen, ist eine Optimierung der (Teil-) Aufgaben im Sinne der Vollzugskritik angebracht.

Die Ermittlung der Aufgaben, die weiterhin angeboten/erbracht werden sollen, erfolgt daher zunächst losgelöst von der Frage, wer sie erbringt.

Um im Rahmen der Zweckkritik die Empfehlung des Wegfalls oder Fortführung bzw. Fortführung mit geringerem Aufwand einer (Teil-) Aufgabe zu geben, ist die (Teil-) Aufgabe zu bewerten. Die Bewertung erfolgt anhand der gegebenen Antworten auf die in der Voruntersuchung konzipierten Fragen des Bewertungsschemas. Basierend auf den Antworten, die zu den jeweiligen (Teil-)Aufgaben im Zuge der Datenerhebung gegeben wurden, kann eine Aussage zu jeder betrachteten (Teil-) Aufgabe getroffen werden, inwieweit ein Wegfall/Fortführung bei veränderter Leistungsbreite denkbar ist.

Während die Kriterien für den Wegfall einer Aufgabe in der Regel leicht erfasst werden können (Doppelarbeit ja/nein oder Wahrnehmungsgrund noch vorhanden ja/nein), gestaltet sich die Aussage, inwiefern die betrachtete (Teil-) Aufgabe zur Zielerreichung beiträgt, etwas schwieriger, da die Abfrage meistens nicht mit ja oder nein zu beantworten ist. Für die Feststellung, inwieweit die betrachtete (Teil-) Aufgabe zur Zielerreichung beiträgt, kann eine → Nutzwertanalyse herangezogen werden.

Einen möglichen Ansatzpunkt, um zu klären, ob die Notwendigkeit besteht, die betrachtete (Teil-) Aufgabe künftig bzw. in gleicher Leistungsbreite wahrzunehmen, um das mit ihr verfolgte Ziel zu erreichen oder eine Reduzierung der Breite möglich ist, lässt sich z.B. über die Relation des Ressourceneinsatzes und der Zielerreichung ableiten. Damit können die Auswirkungen bezogen auf den Zielerreichungsgrad der (Teil-) Aufgabe aufgezeigt werden, sofern der Ressourceneinsatz variiert. Es empfiehlt sich für die Vorbereitung der Entscheidung diese Relation zu visualisieren. Die zentrale Frage die dabei gestellt wird, ist, ob die aktuelle Qualität/Quantität beibehalten werden kann.

Bei der Empfehlung, wie künftig mit den betrachten (Teil-) Aufgaben verfahren werden kann, ist anzugeben, welche Konsequenzen zu erwarten sind. So gibt es in Behörden Aufgaben, die lediglich als Mittel zum Zweck dienen und damit zur Zielerreichung anderer Aufgaben beitragen. Daher ist stets zu hinterfragen, welche Auswirkungen der Wegfall von Aufgaben auf andere Aufgaben hat. Gleichzeitig sollte aufgezeigt werden, welche Schritte zur Umsetzung der Empfehlungen unternommen werden müssen, so dass eine Umsetzung der Empfehlung möglich ist. Das schließt an dieser Stelle den Hinweis ein, in welchem Zeitfenster mit den positiven Effekten der Aufgabenkritik zu rechnen ist. So ist davon auszugehen, dass eine (Teil-) Aufgabe, selbst wenn ihre Notwendigkeit angezweifelt wird, dennoch durchgeführt werden muss, solange sie gesetzlich vorgeschrieben ist.

Die Bewertungsphase liefert keine abschließende Entscheidung über die Beibehaltung/Einstellung/Veränderung einer (Teil-) Aufgabe. Es werden hier lediglich zahlreiche unterschiedliche Kriterien näher beleuchtet, um die spätere Entscheidung zu untermauern.

Die Zweckkritik liefert für die Leitungsebene wichtige Hinweise, ob die Aufgaben richtig gewählt sind, um das mit ihnen verbundene Ziel zu erreichen. Sofern das Ziel nicht erreicht wird, gibt die Zweckkritik die Empfehlung, diese (Teil-) Aufgabe nicht weiter fortzuführen. Denkbar wäre auch eine Verlagerung der „eingesparten“ Ressourcen in andere ressourcenintensive Aufgabenbereiche. Gleichzeitig ist an dieser Stelle über grundsätzlich andere bzw. *neue Aufgaben* nachzudenken, mit denen das Ziel ggf. ‚besser‘ erreicht werden kann.

Vollzugskritik In der Vollzugskritik sind ‚nur noch‘ die (Teil-) Aufgaben von Interesse, deren grundsätzliche Fortführung im Rahmen der Zweckkritik bejaht wurde. Für diese (Teil-) Aufgaben werden alle denkbaren Optimierungsansätze zur Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung entwickelt bzw. aufgegriffen und auf Umsetzbarkeit überprüft. Während die Zweckkritik auf die Festlegung der Breite des öffentlichen Aufgabenspektrums (Definition von Aufgaben bzw. Leistungen) abzielt, wird im Rahmen der Vollzugskritik entschieden, wie und vom wem die Erfüllung der (Teil-)Aufgaben am besten wahrgenommen werden kann (Optimierung der Aufgabenerfüllung).

Wer Um eine Entscheidungsvorlage zu erarbeiten, inwiefern die betrachtete (Teil-) Aufgabe zwangsläufig in dem Untersuchungsbereich wahrzunehmen ist oder ggf. eine Privatisierung oder Verlagerung innerhalb des öffentlichen Sektors möglich ist, sind die (Teil-) Aufgaben zu bewerten. Die Bewertung erfolgt dahingehend, inwieweit die (Teil-) Aufgaben mögliche Kriterien/Bedingungen für die Empfehlung hinsichtlich der Erbringungsalternativen erfüllen. Dabei ist zu beachten, dass eine eindeutige Entscheidung in den meisten Fällen anhand einer Aussage auf die gewählten Fragen nicht ohne weiteres möglich ist. Vielmehr müssen verschiedene Eigenschaften, die die betrachteten (Teil-) Aufgaben erfüllen, in Betracht gezogen werden, um eine Entscheidung – stets unter Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten – ableiten zu können.

GPO Optimierungsansätze der Vollzugskritik umfassen nicht nur die Frage, wer für die Erbringung der (Teil-) Aufgabe am geeignetsten ist. Mögliche weitere Ansätze zur Optimierung bietet das Instrument der Geschäftsprozessanalyse (GPO) für die im Untersuchungsbereich verbleibenden Aufgaben.⁶³

Wirtschaftlichkeit Mit dem Hinweis auf die *Wirtschaftlichkeit* ist hier Folgendes gemeint: Sofern eine (Teil-) Aufgabe die Kriterien für eine Privatisierung oder Verlagerung auf andere Institutionen im öffentlichen Sektor erfüllt, ist grundsätzlich diesbezüglich noch keine Entscheidung möglich: Eine solche Entscheidung bedingt zusätzlich eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

⁶³ Die Differenzierung und Abgrenzung zwischen Vollzugskritik und Geschäftsprozessoptimierung (GPO) ist in der Literatur nicht eindeutig definiert und wird unterschiedlich dargestellt. Für dieses Handbuch wird die GPO als Teil der Vollzugskritik gesehen. Die Vollzugskritik untersucht die Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung und geht dort über die GPO hinaus, wo sie nicht nur nach dem formalen Ablauf, sondern bspw. nach den Arbeitsanweisungen, die Einfluss auf die Arbeitsweise haben (z. B. Arbeitssteuerung durch Priorisierung einer Aufgabe gegenüber anderen Aufgaben) oder der Leistungstiefe (i.S.v. wer übernimmt die Aufgabenwahrnehmung) etc. fragt – auch in den Bereichen, in denen der Prozess nicht im Detail dokumentiert und analysiert wird.

Die Empfehlung zur Privatisierung oder Verlagerung/Bündelung einer (Teil-) Aufgabe bedingt zuvor die Optimierung der Wahrnehmung der in Frage kommenden (Teil-) Aufgabe. Denn ein Vergleich zwischen zwei Erbringungsalternativen, z.B. öffentlich/privat ist nur sinnvoll, sofern eine **optimierte Eigenwahrnehmung** der Aufgaben als Vergleichsmaßstab herangezogen wird. Das bedeutet, dass bei der Entscheidung, wer die (Teil-) Aufgabe ‚besser‘ erbringt, die in Frage kommenden (Teil-) Aufgaben zunächst einer Geschäftsprozessoptimierung (GPO) unterzogen werden müssen. Denn nur *optimierte* Geschäftsprozesse sind als Grundlage für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu verwenden.

Beispiel: Eine (Teil-) Aufgabe erscheint aufgrund des Kriteriums ‚geringe strategische Relevanz‘ für eine Privatisierung geeignet. Darüber hinaus ist auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten dem privaten Anbieter der Vorzug zu geben. Dieser Vorteil könnte jedoch, sofern man den Vergleich zwischen dem Privaten und der *optimierten* Eigenerstellung vornimmt, nicht mehr aufrechterhalten werden.

Das bedeutet aber auch, dass eine GPO nicht erst bei den im Untersuchungsbereich verbleibenden Aufgaben ansetzt, sondern diese ist bereits dann durchzuführen bzw. theoretisch anzudenken, wenn eine Privatisierung/Verlagerung als mögliche Empfehlung für die (Teil-) Aufgabe im Raum steht.

Auswahl von Aufgaben für die Vollzugskritik

Bei der Durchführung der Vollzugskritik ist zu beachten, dass in der Praxis nicht sämtliche (Teil-) Aufgaben des in der Zweckkritik bereinigten Aufgabenkataloges untersucht werden können. Die Entscheidung, welche ‚bereinigten‘ Aufgaben hinsichtlich einer Vollzugsoptimierung untersucht werden sollen, ist Aufgabe der Behördenleitung. Mögliche Anhaltspunkte hierfür sind bspw. der personelle oder finanzielle Ressourcenverbrauch eine hohe Anzahl an eingesetzten IT-Systemen oder ein geringer Grad der IT-Unterstützung. Diese Werte können genutzt werden, um z.B. ein Ranking der Aufgaben nach Ressourcenverbrauch vorzunehmen (ABC-Analyse).

Auch hier gilt: die Bewertungsphase der Vollzugskritik liefert keine abschließende Entscheidung zu der Fragestellung, wer die (Teil-) Aufgabe erbringen soll und welche Möglichkeiten der GPO bei der Beibehaltung der (Teil-) Aufgabe im Untersuchungsbereich durchzuführen sind. Es werden analog zur Zweckkritik die zahlreichen (Teil-) Aufgaben hinsichtlich der Anforderungen, die an die jeweiligen Empfehlungen gestellt werden, bewertet. Die Entscheidung obliegt der Entscheidungsebene (Behördenleitung).

Ergebnis- dokumentation

Vervollständigte Daten zu den einzelnen Aufgaben, die die Basis für die anschließende Entscheidung/Sollkonzeption bilden .

Arbeitshilfen

→Portfoliotechniken, →Diagramme

Schritt 5: Ableiten von Handlungsempfehlungen (Soll-Konzeption)

Während die Zweckkritik sich grundsätzlich auf die Fortführung oder den Wegfall der (Teil-) Aufgabe fokussiert, stellen die Optimierungsvorschläge aus der Vollzugskritik konkrete Empfehlungen bzgl. der Art und Weise der Aufgabenwahrnehmung dar und werden als solche ebenfalls dokumentiert und einer Entscheidung zugeführt.

Eine Empfehlung der Zweckkritik mündet entweder in der Empfehlung (1) Wegfall von (Teil-) Aufgaben, (2) die Aufgabe wie bisher weiterzuführen oder (3) die Aufgabe weiterzuführen, jedoch dabei nicht notwendigen Leistungsumfang, der unnötige Ressourcen bindet, zu reduzieren. Mögliche Stellhebel zur Reduktion der Leistungsbreite im Sinne der Zweckkritik sind u.a. die Veränderungen oder Einschränkungen der *Quantität*, z. B. Verringerung des Fortbildungsangebots auf vier Veranstaltungen pro Jahr anstelle von bisher sechs Veranstaltungen, der *Intensität* (z. B. Kontrolldichte, Abbau von Berichtspflichten, Abschluss von Zielvereinbarungen, Stichprobenprüfung anstelle vollumfänglicher Prüfung, z. B. bei gleich bleibender Anzahl an Veranstaltungen geringerer (Personal-)Aufwand (z. B. ein Dozent anstelle von bisher zwei Dozenten) oder Verringerung von Extraleistungen (z. B. Angebot der Nachbetreuung), der *Priorität* der Aufgabenwahrnehmung.

Empfehlung der Vollzugskritik ist die (Teil-)Privatisierung von (Teil-)Aufgaben oder die Erledigung der (Teil-) Aufgabe innerhalb des öffentlichen Sektors – ausgestaltet entweder durch Bündelung, Verlagerung auf gleiche oder nachgelagerte Verwaltungsebene oder die Beibehaltung der (Teil-) Aufgabe im Untersuchungsbereich mit der Möglichkeit zur Optimierung der Geschäftsprozesse (GPO). Ansatzpunkte für die Durchführung einer GPO sind z.B. die Verschlinkung von Abstimmungsprozessen, Qualitätsaspekte (z.B. durch die Reduzierung von Normen und Standards), die Verringerung von Mitzeichnungsregeln durch Zusammenführung von Aufgaben, Fragen bzgl. der Kompetenz und Verantwortung (AKV-Prinzip).

Der Kreativität bei der Entwicklung von Vorschlägen zu Optimierungsansätzen ist grundsätzlich keine Grenze gesetzt, d. h. es sind alle Vorschläge möglich, die sachgerecht sind. Das mit der Entscheidung verbundene Einsparpotenzial ist aufzuzeigen. Vorschläge sollten aus dem zuständigen Arbeitsbereich heraus zu jeder Aufgabe entwickelt werden. Der für die Aufgabenkritik zuständige Bereich hat die Vorschläge dem Entscheidungsverantwortlichen vorzulegen.

Die Frage, ob die Empfehlung zu einer (Teil-) Aufgabe tatsächlich in der Maßnahme mündet, ist eine strategische Entscheidung, die die zuständige Ressort-, die Behörden- oder die Abteilungsleitung aus der Eigenverantwortlichkeit für den jeweiligen Zuständigkeitsbereich heraus treffen oder die einer übergeordneten Entscheidungsinstanz vorgetragen werden muss. Die Bewertungsergebnisse müssen daher nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Ergebnis- Abschließende Entscheidung der Behördenleitung über die
dokumentation Beibehaltung/Änderung/Einstellung/Verlagerung/Bündelung/Privatisierung einer (Teil-) Aufgabe. Zusammenstellung des hierbei ermittelten personellen/finanziellen Mehrbedarfes/ bzw. der Einsparung.

3.4 Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren im Rahmen von Organisationsuntersuchungen

3.4.1 Begriff „Shared Services“

Dienstleistungszentren (DLZ) haben zum Ziel, standardisierbare verwaltungsinterne Unterstützungsprozesse bei internen Dienstleistern zur gemeinsamen Nutzung von Ressourcen innerhalb eines Ressorts und auch ressortübergreifend zu bündeln (Shared Services). Hierbei geht es um die Bündelung von Unterstützungsleistungen (nicht: Entscheidungsaufgaben) in einer gesonderten Einheit, die „neben“ den betroffenen Grundeinheiten steht. Das Entscheidende ist, dass die Aufgaben abgebende Behörde durch die Beauftragung von DLZ ihre Entscheidungs- und Steuerungskompetenz in vollem Umfang behalten. Die erforderliche strategische Steuerung und die zu treffenden grundsätzlichen Entscheidungen werden ihnen vom DLZ nicht abgenommen. Das DLZ führt operative, unterstützende Tätigkeiten aus und trägt die unternehmerische Verantwortung für die Erstellung der übernommenen Unterstützungsprozesse. Zwischen der unterstützten Behörde (Kundenbehörde) und dem DLZ besteht ein Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnis. Mit Shared Services lassen sich die positiven Effekte der Organisationsformen „Zentralisierung“ und „Dezentralisierung“ im Sinne einer funktionalen Zentralisierung (Bündelung der Leistungserstellung) bei dezentralisierter Steuerung und Entscheidung bei den Auftraggebern verbinden.

3.4.2 Vorteile von Dienstleistungszentren

Vorteile lassen sich auf drei Ebenen feststellen: Sie liegen auf der strategischen Ebene in der Konzentration der Ministerien und sonstigen Kundenbehörden auf ihre Kernaufgaben. Auf der qualitativen Ebene erfolgt eine Professionalisierung durch hohe Spezialisierung, einheitliche Qualitätsstandards und gleichmäßige Rechtsanwendung sowie in der kundenorientierten Ausrichtung durch erhöhten Service Level und ein hohes Bearbeitungsniveau. Auf der wirtschaftlichen Ebene wirken sie sich in einer Kostenreduzierung durch standardisierte Prozesse, reduzierte Durchlaufzeiten und die Realisierung von Größenvorteilen aus.

Die Bündelung interner Unterstützungsprozesse führt dazu, dass Spezialisierungsvorteile durch weit gefächerte Arbeitsteilung entstehen, atypische Fallgestaltungen bei der Bearbeitung noch seltener werden, die Einführung standardisierter Prozesse erleichtert wird, fachliche Experten besser ausgelastet werden, durch die in großem Maßstab mögliche Nutzung von fachspezifischen IT-Systemen Bearbeitungszeit und -aufwand minimiert werden können, die Ergebnisse der Unterstützungsprozesse durch Know-how-Bündelung und Spezialisierung sowie einheitliche Qualitätsstandards verbessert werden und eine einheitliche und gleichmäßige Rechtsanwendung und -auslegung (hohe Gerichtsfestigkeit) stattfindet.

Als Shared Services eignen sich besonders Unterstützungsprozesse, die die Merkmale hohe Standardisierbarkeit, großes Volumen (Routineprozesse) und Erfordernis spezieller Kenntnisse erfüllen. Bevorzugte Einsatzbereiche sind: Informations- und Kommunikationstechnik, Personalverwaltung (z.B. Lohn-, Gehalts- und Reisekostenabrechnung), Finanzen, Rechnungswesen, Innerer Dienst, Beschaffung.

In der öffentlichen Verwaltung gewinnen Dienstleistungszentren (DLZ), insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit, zunehmend an Bedeutung. Ansatzpunkt für Shared Services in der Bundesverwaltung ist die Abschichtung und Bündelung von operativen und unterstützenden Tätigkeiten aus Ministerien und nachgeordneten Behörden in einem oder mehreren DLZ auf Bundesebene, denn die Querschnittseinheiten aller Bundesbehörden arbeiten grundsätzlich nach denselben Regeln, natürlich mit besonderen Ausprägungen und Schwerpunkten im Einzelnen.

3.4.3 Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren

Bundesministerien und deren Geschäftsbereichsbehörden sollen für ihre Querschnittsaufgaben Dienstleistungszentren (DLZ) in Anspruch nehmen - soweit diese unterstützende Tätigkeiten und nicht Entscheidungskompetenzen umfassen.

Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen und den hiermit verbundenen aufgaben- und prozesskritischen Betrachtungen einschließlich Personalbemessungen sollte auch eine Prüfung der Nutzung von DLZ als Möglichkeit der Aufgabenverlagerung unter Wirtschaftlichkeitsaspekten vorgenommen werden. Die inhaltliche und wirtschaftliche Prüfung und Bewertung einer möglichen Aufgabenverlagerung ist dabei unter Einsatz der entsprechenden Methodik nach Maßgaben dieses Handbuchs durchzuführen; die Ergebnisse sind dann nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

Um sukzessive eine Transparenz über die bestehenden und zukünftigen Unterstützungsangebote der Dienstleistungszentren des Bundes herzustellen, wurde im Intranet des Bundes zum 01.01.2010 unter www.intranet.bund.de (Rubrik: Angebote Dienstleistungszentren) eine entsprechende Informationsplattform – in einem ersten Schritt für die Aufgaben- bzw. Prozessbereiche Haushalt, Personal, Beschaffung und IT – eingerichtet. Bestehende Dienstleistungszentren werden mit dem Ziel einer flächendeckenden Nutzung konsolidiert und bis 2013 ausgebaut.

Exkurs: Privatisierung öffentlicher Aufgaben

Im Vorfeld von Privatisierungsentscheidungen müssen zwingend folgende Punkte geprüft werden:

- Die Aufgabe muss rechtlich (zum Beispiel: Datenschutz) und tatsächlich durch Privatunternehmen erfüllt werden können.
- Die erwartete Qualität der privatisierten Leistung muss gewährleistet sein.
- Für die zu privatisierende Leistung muss auf dem Markt eine entsprechende Anzahl Anbieter vorhanden sein (keine Monopolbildung).
- Die Schnittstellen zwischen Behörde und Privatunternehmen müssen eindeutig definiert werden können.
- Es dürfen keine irreversiblen Abhängigkeiten der Behörde entstehen.
- Die Kontrollfunktion der Behörde muss erhalten und gewährleistet werden.
- Die Folgekosten einschließlich Transaktionskosten dürfen die bisherigen Kosten nicht übersteigen.

- Für den Fall, dass der erwartete Erfolg der Privatisierung sich nicht einstellt, muss die Möglichkeit der Rückführung der Aufgabe möglich sein.

Hierzu gehört auch eine detaillierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtung. Diese schließt auch zwingend die Betrachtung von Transaktionskosten (Kosten, die mit der Verlagerung der Leistung einhergehen, zum Beispiel Kosten der Ausschreibung, Abwicklung, Kontrolle und Durchsetzung der Leistung) mit ein. Die nach Abschluss der Zweckkritik verbleibenden Aufgaben stellen die von der Behörde wahrzunehmenden Kernaufgaben dar. Weitergehende Betrachtungen der nach Abschluss der Zweckkritik verbleibenden Aufgaben sind im Rahmen der → Geschäftsprozessoptimierung beziehungsweise → Personalbedarfsermittlung vorzunehmen.

Methoden und Techniken bei der Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren

Datenerhebung: Dokumentenanalyse, Fragebogen, Interview, Workshop/Moderation, Selbstaufschreibung

Dokumentation: Aufgabengliederung

Analyse: ABC-Analyse, SWOT-Analyse, Prioritätenanalyse

Kreativtechniken: Brainstorming, Brainwriting

4 Geschäftsprozessoptimierung

4.1 Notwendigkeit und Ziele der prozessorientierten Organisation

Unter dem stetig wachsenden Druck knapper Ressourcen und den wachsenden Ansprüchen der Empfänger öffentlichen Verwaltungshandelns stellt auch die öffentliche Verwaltung ihre Produkte und Leistungen immer mehr in den Mittelpunkt des (Optimierungs-)Interesses. Sie wendet sich damit von der bisher verbreiteten strukturellen Denkweise in Funktionen und Hierarchien ab. Sie fokussiert weniger auf aufbauorganisatorische Aspekte, sondern auf die Organisation und den Ablauf der Prozesse, auch über die Grenzen von Organisationseinheiten hinweg (Prozessorientierung, siehe Funktionsorientierung vs. Prozessorientierung), da diese sich unmittelbar auf die Qualität, die Kosten und die Erstellungszeit einer Leistung oder eines Produktes auswirken.

Ziele der prozessorientierten Organisationsgestaltung sind neben der Senkung von Kosten und Durchlaufzeiten eine höhere Produkt-/Leistungsqualität. Zum Erreichen dieser Ziele bedarf es neben standardisierten und klar strukturierten Abläufen mit eindeutigen Zuständigkeiten, einer Steigerung der organisatorischen Flexibilität sowie mehr Ergebnis- und Verantwortungsbewusstseins bei allen Beteiligten.

Prozesse sollen schlank, transparent, überschaubar, eindeutig und um Fehler bereinigt sein. Jede Tätigkeit im Prozess soll direkt oder zumindest indirekt zur Wertschöpfung beitragen, das heißt dem (Zwischen-)Produkt einen messbaren Mehrwert verleihen.

Dabei ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung an verschiedene rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen gebunden ist, die bei der Optimierung vorhandener Prozesse zu beachten, oder im Sinne der Verwaltungsvereinfachung auf anderer Ebene politisch zu hinterfragen sind.

Die **Geschäftsprozessanalyse/-optimierung**, als Vollzugskritik auch Bestandteil der Aufgabenkritik, beschäftigt sich regelmäßig mit der Identifizierung, Analyse und Optimierung der Prozesse einer Organisation. In der Regel erfolgt eine Einteilung in Führungs-, Ausführungs/Kern- und Unterstützungsprozesse.

4.2 Grundlagen und Begriffsbestimmung

Weder sind in der einschlägigen Fachliteratur einheitliche Definitionen zum Thema zu finden, noch hat sich in der Praxis eine einheitliche Nutzung der Fachbegriffe durchgesetzt. Für die Durchführung eines Organisationsprojektes ist aber eine Übereinstimmung der Begriffe und Inhalte zwingend erforderlich.

Nach herkömmlicher Definition ist ein Prozess ein Bündel von Aktivitäten, für das ein oder mehrere unterschiedliche Inputs benötigt werden und das für den Kunden ein Ergebnis von Wert erzeugt.⁶⁴ Nachfolgend wird eine Definition der Begriffe für die Nutzung dieses Handbuchs gegeben:

⁶⁴ Vgl. Hammer/ Champy (2003).

Als Geschäftsprozess bezeichnet man die Abfolge von Tätigkeiten zur Erzeugung von Produkten. Ziele des Geschäftsprozessansatzes, können sein:

- Strukturierte Arbeitsabläufe und klare Zuständigkeiten, direkte Ergebnisverantwortung, mehr Verbesserungs- und Innovationsbewusstsein.

Die Geschäftsprozessoptimierung (GPO) bezeichnet die Gesamtheit aller Aktivitäten und Entscheidungen zur Verbesserung von Geschäftsprozessen in einer Behörde. Auslöser für notwendige bzw. angestrebte Geschäftsprozessoptimierungen können sein:

- Veränderung der Prozessvorgaben (Änderung der Ablauforganisation), Harmonisierung von Prozesslandschaften, Lange Durchlaufzeiten (Bearbeitungszeiten, Entscheidungsfindung), Hohe Prozess-/Verwaltungskosten, Veränderung von IT-Umgebungen.

Bei der an Kennziffern, wie Service, Qualität und Kosten, ausgerichteten Geschäftsprozessoptimierung ist jedoch im Hinblick auf das zu erreichende Ziel die Wechselwirkung der einzelnen Komponenten zu beachten. Eine anzustrebende Verbesserung des Service, z.B. in Form der Verkürzung der Bearbeitungszeit kann ggf. einen höheren Ressourcenbedarf (z.B. Personal) auslösen. Die vorgenannten Kennziffern beschreiben zugleich auch den Nutzen der Geschäftsprozessoptimierung:

- Kostensenkung (Personal- und Sachkosten) durch
 - Standardisierung (z.B. einheitliches Vordruckmanagement), Reduzierung nicht wertschöpfender Tätigkeiten (z.B. Verteilzeiten), Bearbeitung durch die kostenoptimale Beschäftigtengruppe (Laufbahn und Funktionen - Beamte, Tarifbeschäftigte), Schaffung der Grundlage für die Ausgliederung von (Teil-) Prozessen (z.B. in Dienstleistungszentren)
- Serviceverbesserung durch
 - Reduzierung von Durchlauf- und Bearbeitungszeiten, Erhöhte Reaktionsfähigkeit und Auskunftsbereitschaft (z.B. Bürgerportale), Höhere Flexibilität bei äußeren (z. B. politischen) und verwaltungsinernen Einflüssen, Ganzheitliche, integrierte Vorgangsbearbeitung
- Qualitätssteigerung durch
 - Standardisierung, Reduzierung Rück-/bzw. Nachfragen, Dokumentierte Soll-Prozesse.

Als **(Geschäfts-)Prozess** wird der (zum Absatz eines Produktes oder) zum Erstellen einer Dienst- oder Verwaltungsleistung erforderliche Input und der zu erzielende Output, die Aktionsfolge (Input-Output-Transformation, Ablauf) sowie die dabei relevanten Aktionsträger (Menschen, Arbeits-/Sachmittel) bezeichnet, die zum Erzielen dieses Outputs erforderlich sind. Als Output entsteht ein Ergebnis.⁶⁵ Start und Ende von (Geschäfts-)Prozessen sind Ereignisse.

- Eine **Funktion** ist eine einzelne Aktivität innerhalb des Prozesses. Die Funktion beschreibt die Transformation von einem Eingangs- in einen Ausgangszustand.
- Ein **Ereignis** beschreibt einen zeitpunktbezogenen Zustand, der eine Folge (z. B. weitere Aktivitäten) bewirkt. In der Regel ist ein Ereignis Start einer ereignisgesteuerten Prozesskette (→

⁶⁵ Vgl. Bokranz/ Kasten (2003), S.228.

Prozessmodelle). Ereignisgesteuerte Prozessketten stellen Prozesse als eine aufeinander folgende Kette von Ereignissen und Funktionen dar. Ein Ereignis führt zu einer Funktion und eine Funktion hat als Ergebnis wiederum ein Ereignis.

Die in einer Organisation existierenden Prozesse sind unterschiedlicher Natur und stehen in Wechselbeziehungen zueinander. Sie lassen sich grundsätzlich den nachfolgenden Kategorien zuordnen:

- **Führungsprozesse** gehören nicht zur unmittelbaren Aufgabenerledigung, sondern geben strategische Zielsetzungen vor und setzen Rahmenbedingungen, die sich auf die übrigen Prozessarten auswirken. Hierzu gehören u. a. Planung, Steuerung, und Qualitätskontrolle.
- **Kernprozesse**⁶⁶ sind die Prozesse, die unmittelbar der Erfüllung der strategischen Zielsetzungen bzw. dem Zweck der Institution dienen. Dies sind regelmäßig die Prozesse, die einen wesentlichen Teil der Leistung einer Institution erbringen und einen wesentlichen Teil der Ressourcen des betrachteten Systems verbrauchen.
- **Unterstützungsprozesse** hingegen sind Prozesse, die eine Unterstützungsleistung für Kernprozesse erbringen und zum Beispiel Informationstechnik, Kommunikationsmittel oder Personal bereitstellen, aber selbst nur mittelbar einen Beitrag zur Zielerfüllung leisten. Kunden von Unterstützungsprozessen sind innerhalb der Organisation zu finden.

Da Unterstützungsprozesse weder Kernkompetenz der Organisation, noch direkter Beitrag zur Zielerfüllung sind, können ihre Leistungen in Abhängigkeit der Wirtschaftlichkeit und der definierten Sicherheitsanforderungen auch von außerhalb bezogen werden (beispielsweise über Dienstleistungszentren des Bundes).

Klare Zuständigkeiten, Verantwortungsbewusstsein und prozessorientiertes Denken bei den Beteiligten sind wichtige Erfolgskriterien eines Prozesses. Deshalb sind die Rollen (Bündelung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung) aller am Prozess beteiligten Beschäftigten eindeutig abzugrenzen:

Prozessverantwortliche stehen dafür ein, dass alle zum Prozess gehörigen Komponenten und Personen in möglichst optimaler Weise agieren und eine kontinuierliche Verbesserung des Prozesses stattfindet. Sie sollten gegenüber den Prozessbeteiligten weisungsberechtigt sein.

Prozesseigner lassen sich in regelmäßigen Abständen über das Prozessgeschehen berichten und greifen steuernd ein, sobald Wirtschaftlichkeits- oder andere Defizite auftreten. Hierzu sind sie gegenüber den Prozessverantwortlichen weisungsberechtigt.

Prozessbeteiligte sind alle Beschäftigten, die mit Verrichtungen unmittelbar am jeweiligen Prozess befasst sind.

⁶⁶Der in der Vorgängerversion des Handbuchs verwendete Begriff „Ausführungsprozess“ als Oberbegriff für leistungserstellende Prozesse ist in diesem Zusammenhang in der Literatur wenig verbreitet und wird daher auch hier nicht weiter verwendet.

4.3 Ansätze in der Praxis

In der Praxis können grundsätzlich zwei unterschiedliche Herangehensweisen gefunden werden. Zum einen handelt es sich dabei um das so genannte „Business Process Reengineering“ (BPR) nach Michael Hammer und James Champy⁶⁷ und zum anderen um den evolutionären Ansatz des „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ (KVP), der von der japanischen Qualitätsmanagementmethode „Kaizen“ abgeleitet wurde.

BPR verfolgt den Ansatz der radikalen Neugestaltung von Prozessen von Grund auf. Dabei werden vorhandene Prozesse weder detailliert analysiert noch schrittweise verbessert, sondern die Organisation und die zur Erfüllung ihrer Strategie notwendigen Prozesse werden grundlegend neu entwickelt. In Verbindung mit der Einführung und Nutzung neuer leistungsfähiger IT und der Beachtung weiterer moderner Managementgrundsätze soll BPR laut Hammer und Champy markante Verbesserungen bezüglich der Zeit, Kosten und Qualität von Prozessen herbeiführen.

In der Praxis, vor allem in der öffentlichen Verwaltung, ist der Ansatz des BPR mit zahlreichen Problemen verbunden und so nur begrenzt (beispielsweise bei neuen Aufgaben) einsetzbar. Zum einen stört BPR aufgrund seiner radikalen und weitgreifenden Vorgehensweise und der mangelnden Einbindung der Betroffenen das soziale Gleichgewicht einer Organisation, zum anderen geht der über lange Zeiträume gesammelte Erfahrungsschatz verloren. Des Weiteren ist speziell die öffentliche Verwaltung an zahlreiche rechtliche Rahmenbedingungen gebunden, so dass die Spielräume bei der Neugestaltung der Prozesse derartig markante Änderungen nur teilweise zulassen⁶⁸.

Präferiert wird im Bereich der öffentlichen Verwaltung deshalb der empirische Ansatz der kontinuierlichen Verbesserung. Bestehende Prozesse werden im Rahmen einer Organisationsuntersuchung zunächst ermittelt und analysiert. Die Analyse beinhaltet die Untersuchung auf Schwachstellen und Verbesserungspotenziale, welche in Form von optimierten Prozessen in einem Soll-Konzept modelliert und dokumentiert werden. Dabei werden die Erfahrungen und Anregungen der betroffenen Beschäftigten von Beginn an integriert, so dass die Umsetzung der Veränderungen später wesentlich weniger Widerstand ausgesetzt und das soziale Gefüge der Organisation nicht erheblich gestört werden wird.

Denkbar und möglich ist auch eine Vermischung beider Ansätze in der Form, dass durch BPR zunächst ein grundsätzliches Überdenken der Prozesse der Organisation stattfinden sollte. Die neu entwickelten Prozesse können anschließend im praktischen Einsatz unter Einbeziehung der Beschäftigten kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt werden.

⁶⁷ Vgl. Hammer/ Champy (2003).

⁶⁸ ebenda.

4.4 Vorgehensweise bei der Geschäftsprozessanalyse und Geschäftsprozessoptimierung

4.4.1 Vorgehensmodell

Bei der Geschäftsprozessoptimierung als Schwerpunkt einer Organisationsuntersuchung ist die Vorgehensweise nach dem beschriebenen universellen Vorgehensmodell eines Organisationsprojektes zu empfehlen.

Grundsätzlich unterscheidet sich das Vorgehen bei der Geschäftsprozessanalyse und -optimierung nicht von der im o.g. Vorgehensmodell beschriebenen Herangehensweise. Auch die Phase der Voruntersuchung, in der die Durchführbarkeit des Organisationsprojektes überprüft und die Schwerpunkte und Methodik anhand der Ziele festgelegt werden, unterscheidet sich nicht grundlegend. Die Hauptuntersuchung unterteilt sich wiederum in die Phasen Ist-Erhebung, Ist-Analyse und Soll-Konzeption.

Im Anschluss an die Soll-Konzeption folgt die Umsetzung, also die tatsächliche Optimierung der Prozesse im praktischen Betrieb. Häufig ist die Umsetzung mit der Einführung neuer IT-Lösungen⁶⁹ verbunden. Die organisatorische Umsetzung erfolgt dann in Form eines eigenständigen Projekts und ist nicht mehr Teil der Organisationsuntersuchung. Der Umsetzung folgt, nach Ablauf einer individuell festzulegenden Probe-/Nutzungsphase, die Evaluierung der Ergebnisse mit Blick auf die tatsächliche Praxistauglichkeit und eventuell notwendigen Nachsteuerungs-/Optimierungsbedarf.

Es existieren eine Vielzahl von Modellen zur Vorgehensweise bei der Durchführung eines Projektes zur Geschäftsprozessanalyse/-optimierung, beispielsweise der DIN-Fachbericht 158⁷⁰ des Deutschen Institutes für Normung (DIN) oder das Vorgehensmodell des Kompetenzzentrums Prozessmanagement (CC PM)⁷¹ im Bundesverwaltungsamt. Die Inhalte der Modelle sind grundsätzlich ähnlich und widerspruchsfrei, so dass die Auswahl des zu verwendenden Modells nach den individuellen Voraussetzungen des Organisationsprojektes erfolgen sollte. Die folgende Auflistung skizziert die Inhalte und deren phasenweise Zuordnung innerhalb der einzelnen Vorgehensmodelle:

⁶⁹ Gem. § 9 E-Government-Gesetz sollen Behörden des Bundes Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methodendokumentieren, analysieren und optimieren.

⁷⁰ Für weitere Informationen zum DIN Fachbericht 158, vgl. <<http://www.nia.din.de/cmd?level=tpl-artikel&languageid=de&cmstextid=79465>>, (Ausgabe 2007-2010).

⁷¹ Das Kompetenzzentrum Prozessmanagement im BVA wurde 2010 eingerichtet (http://www.bva.bund.de/DE/Organisation/Abteilungen/Abteilung_VMB/Org_Portal/02_Beratungsthemen/Prozessmanagement/Prozessmanagement-node.html)

Vorgehensmodelle	Vorgehensmodell Handbuch	DIN-Fachbericht 158	Vorgehen CC PM im BVA
Phasen	1. Vorbereitung	1. Erkennen und Dokumentieren	1. Identifikation und Auswahl
	2. Voruntersuchung		
	3. Hauptuntersuchung	Ist-Erhebung	2. Erhebung und Dokumentation
		Ist-Analyse	2. Analysieren und Bewerten
		Soll-Konzeption	3. Optimieren und Einführen
	4. Umsetzung		5. Umsetzung
			6. Steuerung und Überwachung
	5. Evaluierung	4. Evaluieren – Ergebnisse messen und bewerten	7. Weiterentwicklung

Tabelle 17: Vergleich verschiedener Vorgehensmodelle, Gegenüberstellung der Projektphasen

4.4.2 Besonderheiten beim Vorgehen

Die Geschäftsprozessoptimierung als Schwerpunktthema einer Organisationsuntersuchung beinhaltet verschiedene Besonderheiten, welche zusätzlich zum Vorgehen nach dem universellen → Vorgehensmodell beachtet werden sollten. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der Geschäftsprozessanalyse/-optimierung zwingend eine Aufgabenkritik vorausgehen muss.

1. Vorbereitung / begleitende Aufgaben

1a) Projektorganisation und Ressourcenplanung

Durch die enge Verzahnung der Geschäftsprozessoptimierung mit der Einführung, Nutzung oder Anpassung von IT-Systemen ist entsprechendes IT-Fachwissen notwendig. Um alle Möglichkeiten und Optimierungspotenziale, aber auch die technischen Grenzen richtig ermitteln zu können, muss von Anfang an die Einbindung entsprechend qualifizierter Beschäftigter aus dem IT-Bereich erfolgen. Nur durch das integrative Zusammenwirken von Prozess-, Organisations- und IT-Verantwortlichen können die identifizierten Optimierungspotenziale praxis- und zeitnah umgesetzt werden.

1b) Dokumentation

In der Praxis kann beobachtet werden, dass so gut wie alle Organisationen zwar über eine detaillierte, graphisch aufbereitete Dokumentation ihrer Aufbauorganisation verfügen, jedoch nicht über eine entsprechende Dokumentation ihrer Prozesse. Sind Prozesse dokumentiert, weichen die Dokumentationsformen derart voneinander ab, dass Verständlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Vergleichbarkeit darunter leiden. Eine stringente Anwendung und kontinuierliche Verbesserung der Prozesse sowie die Nutzung der Dokumentation für andere Zwecke ist in solchen Fällen erschwert

oder unmöglich. Das führt zu einer erneuten Erhebung und Doppelarbeit. Um dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen, empfiehlt es sich, die Dokumentation/Modellierung von Prozessen in der Bundesverwaltung möglichst standardisiert und einheitlich vorzunehmen. Grundsätzlich sollte die Dokumentation der Prozesse primär graphisch erfolgen. Zu diesem Zweck existieren verschiedene Modelle und Metamodelle, die zur visuellen Beschreibung von Prozessen geeignet sind. Detaillierte Informationen zur Dokumentation von Prozessen sind im Methodenteil im Abschnitt → Prozessmodelle zu finden.

2. Voruntersuchung

Während der Voruntersuchung findet die Überprüfung der Untersuchungsziele, die Eingrenzung beziehungsweise Konkretisierung des Untersuchungsbereichs und der anzuwendenden Methoden und Techniken statt. Gegebenenfalls werden zu diesem Zweck bereits erste Daten erhoben.

Bei einer Geschäftsprozessanalyse und -optimierung als Schwerpunktthema der Organisationsuntersuchung stehen die Abläufe/Prozesse des Untersuchungsbereichs oder der gesamten Behörde im Blickfeld.

Zunächst müssen diese identifiziert werden. Eine Hilfestellung bietet das Studium verschiedener Dokumente (→ Dokumentenanalyse), beispielsweise der Produktkatalog. Sind alle Prozesse der Organisation erkannt, sollten sie in einer → Prozesslandkarte (Prozessmodelle) dokumentiert werden. Im Anschluss erfolgt die Eingrenzung des Untersuchungsbereichs in Form der Priorisierung der Prozesse. Dabei werden die Kernprozesse der Organisation ermittelt beziehungsweise diejenigen, die vordringlich einer Analyse und Optimierung bedürfen. Zur Ermittlung können die folgenden Kriterien dienen:

- Ressourcenbindung des jeweiligen Prozesses (materiell, personell), politische/strategische Bedeutung des Prozesses, zeitnahe Umsetzungsmöglichkeiten, Auswirkungen möglicher Prozessbeziehungsweise Prozessergebnis-Optimierungen für die Kunden, bereits bekannte Schwachstellen beziehungsweise Risikopotenziale, Zeitpunkt der letzten Analyse/Optimierung.

Methodisch kann die Priorisierung der Prozesse über die → ABC-Analyse oder → Portfolioanalyse erfolgen.

3. Hauptuntersuchung

3a) Ist-Erhebung

Die detaillierte Aufnahme der zu optimierenden Prozesse findet während der Hauptuntersuchung statt. Geeignete Techniken zur Ermittlung der einzelnen Prozessschritte, Funktionen, der beteiligten Beschäftigten und Informationsobjekte sind → Interview, → Workshop, → Fragebogen oder → Laufzettelverfahren.

3b) Ist-Analyse

Nachdem der Prozess im erforderlichen Umfang und in erforderlicher Detaillierung erhoben und dokumentiert wurde, wird er hinsichtlich seines Optimierungspotenzials geprüft. Dabei wird der

bekannte Ist-Zustand mit einem gewünschten Soll-Zustand (gemäß den Zielen der Untersuchung) abgeglichen. Für vorliegende Abweichungen sind die Ursachen zu ermitteln. Folgende Prüffragen können dabei Hilfestellung geben:

Prüffragen für die Ermittlung von Optimierungspotenzial in Prozessen

- Sind Schwachstellen zum Prozess bereits bekannt bzw. dokumentiert (z. B. über das Vorschlagwesen, Ideenmanagement etc.)?
- Entspricht das tatsächliche Prozessergebnis (Output) dem geforderten Produkt?
- Ist der Ressourcenverbrauch (Personal, Finanzmittel, Sachmittel etc.) unverhältnismäßig hoch?
- Werden Ressourcen verbraucht, ohne zur Erreichung von geplanten Prozessergebnissen beizutragen?
- Können die Prozesskosten (bei gleichem Prozess-Ergebnis) gesenkt werden?
- Können die Bearbeitungs-, Liege- und Transportzeiten reduziert werden?
- Gibt es Medienbrüche?
- Gibt es redundante Datenerfassung?
- Können interne und/oder externe Schnittstellen verringert werden?
- Sind vorhandene Schnittstellen und Übergabepunkte potentielle Fehlerquellen?
- Sind die Zuständigkeiten eindeutig geregelt, ist das AKV-Prinzip eingehalten?
- Sind Kommunikations- oder Entscheidungswege eindeutig abgebildet?
- Besitzt der jeweilige Prozessbeteiligte alle notwendigen Informationen?
- Entspricht die Qualität der Produkte den Anforderungen bzw. gibt es hohe Fehlerraten und/oder Kundenbeschwerden?
- Werden hohe Durchlauf-, Bearbeitungs-, Liege-, Transportzeiten vermutet?
- Wird ein gleicher oder ähnlicher Prozess in mehreren Organisationseinheiten wahrgenommen?
- Wird der Prozess häufig durchlaufen (mehrmals täglich, wöchentlich, monatlich) – ABC-Analyse?
- Weist der Prozess einen geringen/hohen Grad an Technisierung auf?

Prüffragen im Zusammenhang mit Dienstleistungszentren (DLZ)

- Kann der Prozess oder ein Teilprozess auf ein DLZ verlagert werden?
- Wenn ja, welche Auswirkungen hat eine Aufgabenübertragung an ein DLZ auf die bisherigen Prozesse und Abläufe und welche Anforderungen ergeben sich an die Neuausrichtung der verbleibenden Prozesse. Dies insbesondere im Hinblick auf die zukünftigen Prozessschnittstellen zum DLZ (Aktivitätensplitt)

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung einen → Katalog zusammengestellt, der mögliche Optimierungspotenziale enthält. Dieser Katalog befindet sich im → Anhang.

Die Bewertung der Schwachstellen soll systematisch und methodisch anhand der strategischen und operativen Ziele der Organisation erfolgen. Wichtig ist dabei, Schwachstellen aufzudecken und diese unter dem Aspekt Ursache und Wirkung zu analysieren und nicht nur die Symptome zu beseitigen. Eine systematische Problemanalyse kann durch die Methoden → Ursache-Wirkungs-Diagramm und → Mind Mapping unterstützt werden. Darüber hinaus können auch Vergleiche mit ähnlichen Funktionen, Teilprozessen oder Prozessen anderer Bereiche, ggf. auch anderer Behörden (→ Benchmarking) durchgeführt werden.

3c) Soll-Konzeption

Sind die vorhandenen Prozesse hinsichtlich ihrer Schwachstellen analysiert, findet die eigentliche Optimierung statt. Dabei wird nach Möglichkeiten gesucht, die Prozesse um vorhandene Fehler und Schwachstellen zu bereinigen oder diese zumindest zu reduzieren. Die Lösungsansätze ergeben sich meist unmittelbar aus der Bewertung der Schwachstellen.

Lösungsansätze für die Geschäftsprozessoptimierung

- Verzicht auf überflüssige Prozessschritte oder Teilprozesse.
- Verändern der Reihenfolge von Prozessschritten.
- Aufnehmen zusätzlich erforderlicher Prozessschritte.
- Bündeln von zusammengehörenden Prozessschritten.
- Parallelisieren von Prozessschritten oder Teilprozessen.
- Verkürzen einzelner Prozessschritte.
- Steigern der Wertschöpfung einzelner Prozessschritte.
- Automatisieren von Prozessschritten.
- Herbeiführen von Standardisierungen.
- Reduzieren von Schnittstellen
- Reduzieren von Schnittstellen und Medienbrüchen
- Anpassen der Organisationsstruktur

Im Zusammenhang mit Dienstleistungszentren (DLZ):

- Erarbeitung eines Soll-Prozesses, der die Aufgabenübertragung an ein DLZ, die ggf. notwendigen Schnittstellen und beidseitigen Übergabepunkte (sog. Aktivitätensplitt) sowie die hierfür notwendigen Soll-Kapazitäten und Soll-Ressourcen in den Bereichen Personal, Sachmittel und Anlagennutzung (bspw. IT) hinreichend genau beschreibt.

In der Regel kommen verschiedene Lösungsvarianten in Frage. Diese sind anhand der definierten Ziele und Kundenbedürfnisse zu bewerten und mit Wirtschaftlichkeitsberechnungen zu überprüfen. Bei der Auswahl einer Lösungsvariante ist neben der Umsetzbarkeit auch die Interaktion mit anderen Prozessen im Sinne eines ganzheitlichen Lösungsansatzes zu berücksichtigen. Die Lösungsfindung kann durch verschiedene Methoden unterstützt werden, beispielsweise durch die → Morphologie, → Brainstorming, -writing.

4. Umsetzung

Vielfach ist die Umsetzung einer Organisationsuntersuchung mit dem Schwerpunkt Geschäftsprozessoptimierung mit der Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation und/oder der bestehenden oder der Einführung neuer IT-Systeme verbunden. Die Umsetzung des Konzepts erfolgt als Organisations-Projekt. Dennoch können Geschäftsprozessoptimierungen, die nur durch Veränderung oder Einführung von IT-Systemen erreicht werden können dazu führen, dass die damit verbundenen Maßnahmen im Rahmen eines eigenständigen IT-Projekts umzusetzen sind. Aufgabe der IT ist es in diesem Zusammenhang, auf der Grundlage optimierter Abläufe die Ausgestaltung einer prozessorientierten Aufbauorganisation zu unterstützen. In diesem Fall ist es notwendig, die Projekte inhaltlich im Zusammenhang zu sehen und benötigte IT-Kenntnisse schon während der Organisationsuntersuchung verfügbar zu haben, die Projekte aber organisatorisch voneinander abzugrenzen. Dies ist darin begründet, dass die für IT-Projekte verbindlichen Vorgaben hinsichtlich des Vorgehensmodells (V-Modell XT) und der Methode zur Wirtschaftlichkeitsberechnung (WiBe Fachkonzept IT), die für reine Organisationsuntersuchungen zu weit reichend sind.

5. Evaluierung

Die umgesetzten Vorschläge des Soll-Konzepts sollten nach einem angemessenen Zeitabstand, in der Regel nach einem Jahr, evaluiert werden. Der geeignete Zeitpunkt für eine Prozessevaluierung hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab und sollte situativ ermittelt werden. Beachtet werden muss allerdings, dass eine zu frühe Evaluierung zu falschen Rückschlüssen führen könnte, beispielsweise wenn sich Beschäftigte noch in einer Lernphase befinden und deshalb (noch) nicht die Zielvorgaben erfüllen.

Die Messbarkeit des Erfolges von Prozessoptimierungen setzt voraus, dass die aus einem übergeordneten Zielsystem des Prozesses / der Organisation abgeleiteten Ziele der Optimierung entsprechend quantitativ messbar formuliert wurden. Vage Formulierungen, beispielsweise „Verbesserung des Prozesses“, lassen eine Evaluierung und somit Überprüfung der Wirksamkeit nicht zu. Konkrete Ziele könnten sein:

- Verkürzung der Durchlaufzeit für die Erstellung der Leistung X um n Zeiteinheiten, Senkung der Fehlerquote um X %, Kostensenkung um X %.

Prüffragen zur Evaluierung eines Projektes zur Geschäftsprozessanalyse/-optimierung⁷²

- Stimmen die Veränderungsaktivitäten mit den definierten Projektzielen überein?
- Sind die erkannten Schwachstellen dauerhaft behoben?
- Sind spürbare Arbeitsentlastungen eingetreten?
- Sind Effizienzverbesserungen erkennbar?
- Sind neue Schwachstellen aufgetreten?
- Wie wirkt sich die Umsetzung auf die Qualität der Prozessergebnisse aus?
- Wie ist die Akzeptanz der Veränderungen bei Kunden und Beschäftigten?
- Konnten alle Lösungsansätze umgesetzt werden?
- Sind die Zielvorgaben erreicht worden? Wenn nicht, welche Ursachen gibt es für die Nichterreichung der Prozessziele?
- Wird der Maßnahmenkatalog ständig aktualisiert und angepasst?
- Werden Schulungs-/Ausbildungsmaßnahmen den geänderten Abläufen gerecht?

Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

Die Optimierung der Prozesse sollte nicht mit der Evaluierung abgeschlossen sein, sondern sich kontinuierlich durch ständiges Hinterfragen und Anpassen fortsetzen (kontinuierlicher Verbesserungsprozess/Prozesssicherung). Hierbei sollte die Kreativität der Beschäftigten beim Suchen nach Verbesserungsmöglichkeiten aktiv gefördert werden. Nur wenn die kontinuierliche Verbesserung Eingang in die Organisationskultur findet, können dauerhaft Rationalisierungspotenziale aufgezeigt und umgesetzt werden. Es hat sich bewährt, für alle Prozesse Prozessverantwortliche zu benennen, die den Verbesserungsprozess, im Rahmen definierter Zeitabstände, immer wieder anstoßen und gemeinsam mit den Prozessbeteiligten durchführen. Aufgabe der Prozessverantwortlichen ist die verantwortliche, systematische Weiterentwicklung der Prozesse in ihrem Zuständigkeitsbereich. Hierzu gehört es auch, die als sinnvoll angesehenen Prozessoptimierungen mit dem Organisationsreferat abzustimmen.

⁷² Fragestellungen gelten auch im Rahmen der Evaluation von Geschäftsprozessoptimierungen im Rahmen erfolgter Aufgabenübertragungen an ein Dienstleistungszentrum.

4.5 Werkzeuge für die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen

Die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen kann heute weitgehend Software-gestützt erfolgen. Das hat die Vorteile, dass Erhebungs- und Dokumentationsaufwand erheblich sinken und die Transparenz und dadurch das Verständnis bei allen Beteiligten erhöht werden. Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation hat mehrere Marktstudien zu diesem Thema erstellt. Diese sollen den Beteiligten an einer Geschäftsprozessanalyse/-optimierung die Auswahl eines für ihre individuellen Bedürfnisse geeigneten Werkzeuges erleichtern und sind auf der Homepage des Fraunhofer-Instituts für Arbeitswirtschaft und Organisation veröffentlicht worden^[1].

^[1] <http://www.swm.iao.fraunhofer.de/>

5 Personalbedarfsermittlung

5.1 Grundlagen der Personalbedarfsermittlung

Die Personalbedarfsermittlung ist die Basis für eine langfristige Personalplanung und damit ein wesentliches Instrument der Personaleinsatzsteuerung.

Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ist zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Die effiziente Gestaltung der Organisationsstrukturen sowie der sachgerechten Aufgabenerledigung sind ständige Forderungen an ein wirtschaftliches Handeln. Um dies auch in Zeiten knapper Personalressourcen sicherzustellen, sind regelmäßige Organisationsuntersuchungen mit dem Schwerpunkt einer Personalbedarfsermittlung in der öffentlichen Verwaltung gefordert.

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Personalbedarfs ergibt sich für den Bereich des Bundes aus Nr. 4.4.1 der VV zu § 17 BHO, wonach Planstellen nur ausgebracht werden dürfen, soweit sie unter Anwendung angemessener Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind.

Aufgabe der Personalbedarfsermittlung ist es, den für eine vorgegebene Aufgabe erforderlichen Personalbedarf zu überprüfen und festzustellen. Ziel ist es dabei, eine zeitgerechte Aufgabenerledigung mit angemessener Auslastung der Aufgabenträger zu erreichen. Einer Personalbedarfsermittlung sollen eine Aufgabenkritik sowie eine Geschäftsprozessoptimierung vorausgehen. Denn Personalbedarfsermittlungen sollen nur im Umfeld optimierter Prozesse und Organisationsstrukturen durchgeführt werden, nur dies ergibt den wirklichen Bedarf. Verbesserungspotenzial ist im Vorfeld zu realisieren, damit die Veränderungen bei der Ermittlung des Personalbedarfs ihre Wirkung zeigen können. Die Personalbedarfsermittlung setzt dann auf den Ergebnissen vorangegangener Organisationsuntersuchungen auf und bildet den tatsächlich erforderlichen künftigen Personalbedarf ab.

Wird eine Personalbedarfsermittlung ohne vorhergehende oder mindestens begleitende Geschäftsprozessoptimierung durchgeführt, werden organisatorische Mängel und/oder sonstige Schwachstellen festgeschrieben und weitergeführt. Es wird nicht der wirkliche Bedarf ermittelt, sondern nur der für die Erledigung der Aufgabe nach den bisherigen Prozessen. Daher ist in diesen Fällen das gewählte Vorgehen im Abschlussbericht nachvollziehbar zu begründen. Bei den Erhebungen zur Personalbedarfsermittlung ist dann besonderer Wert darauf zu legen, das Verbesserungspotenzial im Untersuchungsbereich zu erfragen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die Sachmittelausstattung, die IT-Unterstützung sowie die Arbeitsabläufe. Das festgestellte Optimierungspotenzial wird dann bei der Ermittlung des Personalbedarfs berücksichtigt werden.

5.1.1 Aufgabenarten

Die Personalbedarfsermittlung setzt an den Aufgaben des Untersuchungsbereichs an. Unterschieden wird nach:

- quantifizierbaren Aufgaben,dispositiv-kreativen Aufgaben, Mischaufgaben, neuen Aufgaben.

5.1.1.1 Quantifizierbare Aufgaben

Quantifizierbare Aufgaben sind wiederholt anfallende Aufgaben, die sich auch in der Zukunft mit ähnlichen oder gleichen Bearbeitungsschritten und ähnlichen Bearbeitungszeiten bearbeiten lassen. Erkenntnisse der Vergangenheit können für die Bemessung des Personalbedarfs in der Zukunft genutzt werden. Quantifizierbare Aufgaben lassen sich hinsichtlich der Bearbeitungszeiten und Mengen objektiv und exakt messen. Hierfür eignen sich besonders die Erhebungstechniken des → Analytischen Berechnungsverfahrens: → Selbstaufschreibung, → Laufzettelverfahren, → Zeitaufnahme oder → Multimomentaufnahme, da die Bearbeitungszeit eindeutig fallbezogen ermittelt werden kann. Diese Techniken zeichnen sich durch ein hohes Maß an Objektivität, Genauigkeit und Güte der erhobenen Daten aus. Dies setzt voraus, dass die Datenerhebungen in einem repräsentativen Zeitraum durchgeführt werden. Das → Analytische Schätzverfahren mit seiner geringeren Datengüte ist nur dann für die Datenerhebung anwendbar, wenn eine ausreichende Begründung für den Verzicht auf die Erhebungstechniken des → Analytischen Berechnungsverfahrens vorliegt. Diese Begründung ist ausreichend zu dokumentieren.

Für die Datenerhebung gibt es verschiedene Herangehensweisen:

- Bei nicht gleich strukturierten Arbeitsbereichen im Untersuchungsbereich werden alle Arbeitsplätze in die Organisationsuntersuchung einbezogen und Bearbeitungszeiten und Mengen dort unmittelbar erhoben.
- Bei gleich strukturierten Arbeitsbereichen werden Bearbeitungszeiten als Stichprobe an ausgewählten Arbeitsplätzen erhoben und als zentrale Vorgabe für alle Arbeitsplätze des Bereichs als Bemessungsgrundlage verwendet. Der Einsatz zentraler Vorgaben trägt zur Reduzierung des Erhebungsaufwands bei.

5.1.1.2 Dispositiv-kreative Aufgaben

Dispositiv-kreative Aufgaben sind überwiegend in geistig-schöpferischen und planenden Bereichen zu finden. Es handelt sich häufig um konzeptionelle und gestalterische Aufgaben, die für sich genommen (inhaltlich) einmalig, also nicht wiederkehrend sind. Oder aber, die Bearbeitungsschritte sind so unterschiedlich, dass über den Personalaufwand für die Aufgabenerledigung der Vergangenheit keine Erkenntnisse über den Aufwand für zukünftige Aufgaben abgeleitet werden können. Dispositiv-kreative Aufgaben sind geprägt von gestaltender Arbeit, deren Ergebnis in hohem Maß von der Kreativität der Arbeitsplatzinhaber und weniger von der Arbeitsmenge beeinflusst wird. Im Gegensatz zu quantifizierbaren Aufgaben unterliegen die Arbeitsabläufe in dispositiv-kreativen Bereichen in der Regel keiner vorgegebenen Normierung. Sie hängen von den jeweils aktuellen Rahmenbedingungen ab und werden situativ an die aktuellen Erfordernisse angepasst. Meist liegen der Aufgabenerledigung unstrukturierte oder teilstrukturierte Prozesse zu Grunde. Diese zeichnen

sich durch ein hohes Maß an inhaltlicher Komplexität, Vielfältigkeit und Unbestimmtheit im weiteren Ablauf aus.

Beispiele für dispositiv-kreative Aufgaben:

- Leitungsaufgaben (Planung und Steuerung, nicht Personalführung), Erstellung von Gesetzesvorlagen, wissenschaftliche Aufgaben.

Auch Aufgaben der Fachaufsicht gehören zu diesem Aufgabentyp. Allerdings ist es häufig schwierig, die verschiedenen Aufgabentypen überschneidungsfrei voneinander abzugrenzen. Der systematisch-analytische Ansatz der Personalbedarfsermittlung stößt bei dispositiv-kreativen Aufgaben an seine Grenzen, wenn objektive, berechenbare Werte zu Arbeitsmengen und zum Bearbeitungsaufwand nicht bekannt sind. Jedoch ist auch bei dispositiv-kreativen Aufgaben eine Personalbedarfsermittlung (Schätzung) möglich und notwendig. Dies zeigt auch die gängige Praxis, wenn es darum geht, den künftigen Personalbedarf für dispositiv-kreative Aufgaben anzugeben: Unabhängig davon, ob die Aufgabe als Linienaufgabe oder als Projekt eingerichtet werden soll, wird der Personalbedarf angemessen begründet. Dieser wird in der Regel mit detaillierten Stellenforderungen belegt.

Die Erhebungstechniken für quantifizierbare Aufgaben können für die Personalbedarfsermittlung bei dispositiv-kreativen Aufgaben nicht eingesetzt werden. Stattdessen werden überschlägig geschätzte Prognosen oder Setzungen vorgenommen. Diese bedürfen aufgrund ihrer, gemessen an den analytischen Datenerhebungen, geringeren Datengüte und Qualität in jedem Fall einer detaillierten und nachvollziehbaren Begründung und Dokumentation.

Für die Erhebung und Steuerung dispositiv-kreativer Aufgaben kann im Bereich der obersten Bundesbehörden die → Personalmengenplanung eingesetzt werden.

5.1.1.3 Mischaufgaben

Arbeitsplätze mit ausschließlich dispositiv-kreativen Aufgaben sind in der öffentlichen Verwaltung selten. Meist handelt es sich um Mischarbeitsplätze, an denen sowohl dispositiv-kreative als auch quantifizierbare Aufgaben wahrgenommen werden. Welchem Typ eine Aufgabe im Einzelfall zuzuordnen ist, kann in der Regel nicht von der Aufgabenbezeichnung (zum Beispiel Öffentlichkeitsarbeit) abgeleitet werden. Vielmehr ist bei der Erhebung der Aufgaben kritisch zu prüfen, welche Aufgaben welchem Typ zuzuordnen sind. Hierfür müssen die Aufgaben eindeutig voneinander abgegrenzt werden, damit Aufgabentypen erkennbar sind. Dabei reicht es nicht aus, die Aufgaben lediglich auf der Ebene der Hauptaufgaben zu betrachten. Eine systematische und detaillierte Untergliederung in Teilaufgaben (→ Aufgabengliederungstechnik) ist erforderlich.

Die genannten Beispiele für dispositiv-kreative Aufgaben müssen also nicht immer (vollständig) dieser Aufgabenart zuzuordnen sein. So beinhaltet die Leitung einer Behörde, Abteilung oder eines Referates zwar zu wesentlichen Teilen Aufgaben dispositiv-kreativer Art. Dennoch werden – in eher geringem Umfang – auch quantifizierbare Aufgaben zu finden sein. Dies können etwa turnusmäßige Besprechungen (Referatsbesprechungen, Beurteilungsgespräche), die regelmäßige Erstellung und

Präsentation von Jahresberichten innerhalb eines fest definierten Berichtswesens oder Zeichnungen im Rahmen der Anordnungsbefugnis, Genehmigung von Urlaubsanträgen, Dienstreisen etc. sein.

Beschäftigte im Bereich Öffentlichkeitsarbeit müssen zur Aufgabenerledigung in großem Umfang konzeptionell arbeiten und Kreativität einbringen. Dennoch gibt es auch hier einen Anteil von Routinetätigkeiten wie die Erstellung von Pressespiegeln, die Vorbereitung und Durchführung von Pressekonferenzen oder die Qualitätskontrolle von Druckerzeugnissen.

Funktion	Aufgabe	Aufgabentyp
Sachbearbeitung Öffentlichkeitsarbeit	Aufgabe 1.1	dispositiv-kreativ
	Aufgabe 1.2	quantifizierbar
	Aufgabe 1.3	quantifizierbar
	Aufgabe 1.4	dispositiv-kreativ

Tabelle 18: Beispiel einer nach erster Einschätzung dispositiv-kreativen Aufgabe

Funktion	Aufgabe	Teilaufgaben	Aufgabentyp
Sachbearbeitung Öffentlichkeitsarbeit	Aufgabe 1.1	Aufgabe 1.1.1	dispositiv-kreativ
		Aufgabe 1.1.2	quantifizierbar
		Aufgabe 1.1.3	quantifizierbar
		Aufgabe 1.1.3	dispositiv-kreativ

Tabelle 19: quantifizierbare Anteile der zunächst dispositiv-kreativ erscheinenden Aufgabe 1.1

Koordinierungs-, Planungs- und auch Grundsatzbereiche zeichnen sich durch ein hohes Maß nicht strukturierter Prozesse und Ad-hoc-Aufgaben aus. Auch wissenschaftliche Beschäftigte haben in der Regel einen sehr hohen Anteil dispositiv-kreativer Aufgaben, der Anteil quantifizierbarer Aufgaben ist meist gering.

Die in der folgenden Tabelle genannten Merkmale der Aufgabentypen machen deutlich, dass die Aufgabencharakteristika sehr genau betrachtet werden müssen, um dispositiv-kreative Aufgaben eindeutig abgrenzen zu können.

Dispositiv-kreative Aufgaben sind eher	Quantifizierbare Aufgaben sind eher
Strategisch	operativ
Politisch	administrativ, dienstleistend
rechtsgestaltend, -setzend	rechtsanwendend
programmgestaltend/konzeptionell	vollziehend, ausführend
Generell	speziell, individuell
essentiell, originär, koordinierend	peripher, abgeleitet
Exzeptionell	Routineaufgaben
brisant, Konfliktaufgaben	permanente Aufgaben, Konsensaufgaben

Tabelle 20: Abgrenzungskriterien für dispositiv-kreative Aufgaben

Mischaufgaben lassen sich folglich in quantifizierbare und dispositiv-kreative Teilaufgaben aufteilen. Für die quantifizierbaren Teilaufgaben werden die detaillierten Erhebungstechniken für quantifizierbare Aufgaben angewendet. Für die dispositiv-kreativen Teilaufgaben und bei neuen Aufgaben werden Prognosen beziehungsweise Setzungen vorgenommen.

Die Prognosen zum Personalbedarf der dispositiv-kreativen Aufgaben entziehen sich nicht vollständig einer Analyse. Die Aufgaben können mit der Methode der Aufgabenkritik hinterfragt werden. Hierbei sollten Gespräche zum Aufgabenbereich nicht nur mit den jeweiligen Arbeitsplatzinhabern, sondern auch mit den vorgesetzten Funktionsträgern geführt werden. Gegenstand der Gespräche können sowohl die Prognosen der Aufgabenträger als auch übergeordnete Gesichtspunkte wie zum Beispiel Prioritätensetzungen sein. Diese kritische Betrachtung dispositiv-kreativer Aufgaben kann zu Erkenntnissen darüber führen, dass Aufgaben wegfallen, abgeschichtet oder ausgelagert werden können oder dass der Aufwand für die Aufgabenerledigung reduzierbar ist. Bei solchen Veränderungen wird der Personalbedarf auf Basis der vorgenommenen Prognosen entsprechend angepasst. Hierbei sollten perspektivische Entwicklungen im Aufgabenbereich bereits berücksichtigt werden.

Das beschriebene Vorgehen zur Datenerhebung bei Mischaufgaben ermöglicht, trotz anteiliger dispositiv-kreativer Aufgaben, die Annäherung an die tatsächliche Arbeitsbelastung des betrachteten Arbeitsplatzes, ohne vollständig auf die Genauigkeit einer Personalbedarfsermittlung zu verzichten. Zur Plausibilisierung des ermittelten Personalbedarfs können vergleichbare Arbeitsplätze im Bereich der Behörde, aber auch behördenübergreifend herangezogen werden. Der Personalbedarf für den gesamten Arbeitsplatz wird abschließend auf Basis der analytisch erhobenen Daten und der Prognose oder Setzung bemessen.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zu dispositiv-kreativen Aufgaben

Der Bundesrechnungshof wird im Rahmen seiner Prüfungen häufig mit der Aussage konfrontiert, die Fachaufgaben einer Behörde seien weit überwiegend geistig schöpferischer Natur und somit den anerkannten Methoden der Personalbedarfsermittlung für quantifizierbare Aufgaben nicht zugänglich.

Bei genauerer Betrachtung der wahrgenommenen Aufgaben lässt sich in der Regel jedoch feststellen, dass sich dispositiv-kreative Aufgaben überwiegend in Mischaufgaben wiederfinden und insgesamt nur einen geringen Anteil an den gesamten Aufgaben einer Behörde ausmachen. Selbst bei Institutionen mit einem hohen Anteil wissenschaftlicher Aufgaben lassen sich oft die dispositiv-kreativen Aufgaben durch eine Aufgabenanalyse von quantifizierbaren Aufgabenanteilen trennen.

Das vorliegende Handbuch zeigt anhand der Aufgabe „Öffentlichkeitsarbeit“ beispielhaft, wie der Personalbedarf für eine vermeintlich rein dispositiv-kreative Aufgabe durch exakte Aufgabengliederung dennoch analytisch ermittelt werden kann.

5.1.1.4 Neue Aufgaben

Als neu können Aufgaben angesehen werden, wenn sie erstmals anfallen. Um neue Aufgaben handelt es sich dann **nicht**, wenn die Aufgaben bereits in der Vergangenheit zum Beispiel in einer anderen Organisationseinheit oder einer anderen Behörde in vergleichbarer Art und Weise wahrgenommen worden sind. Auch bei neuen Aufgaben ist eine Personalbedarfsermittlung möglich. Dies zeigt auch die gängige Praxis, wenn es darum geht, den künftigen Personalbedarf für neue

Aufgaben anzugeben: Unabhängig davon, ob die neue Aufgabe als Linienaufgabe oder als Projekt eingerichtet werden soll, wird sie in der Regel mit detaillierten Stellenforderungen belegt.

Der systematisch-analytische Ansatz der Personalbemessung stößt an seine Grenzen, wenn objektive, berechenbare Werte zu Arbeitsmengen und zum Bearbeitungsaufwand (noch) nicht bekannt sind. Die Erhebungstechniken für quantifizierbare Aufgaben können für die Personalbedarfsermittlung bei neuen Aufgaben nicht eingesetzt werden. Stattdessen werden überschlägig geschätzte Prognosen⁷³ oder Setzungen vorgenommen. Diese bedürfen aufgrund ihrer, gemessen an den analytischen Datenerhebungen, geringeren Datengüte und Qualität in jedem Fall einer detaillierten und nachvollziehbaren Begründung und Dokumentation.

Bei neuen Aufgaben ist zu beachten, dass nach einer angemessenen Konsolidierungsphase eine Nacherhebung durchzuführen ist, auf deren Basis der tatsächliche Personalbedarf ermittelt wird.

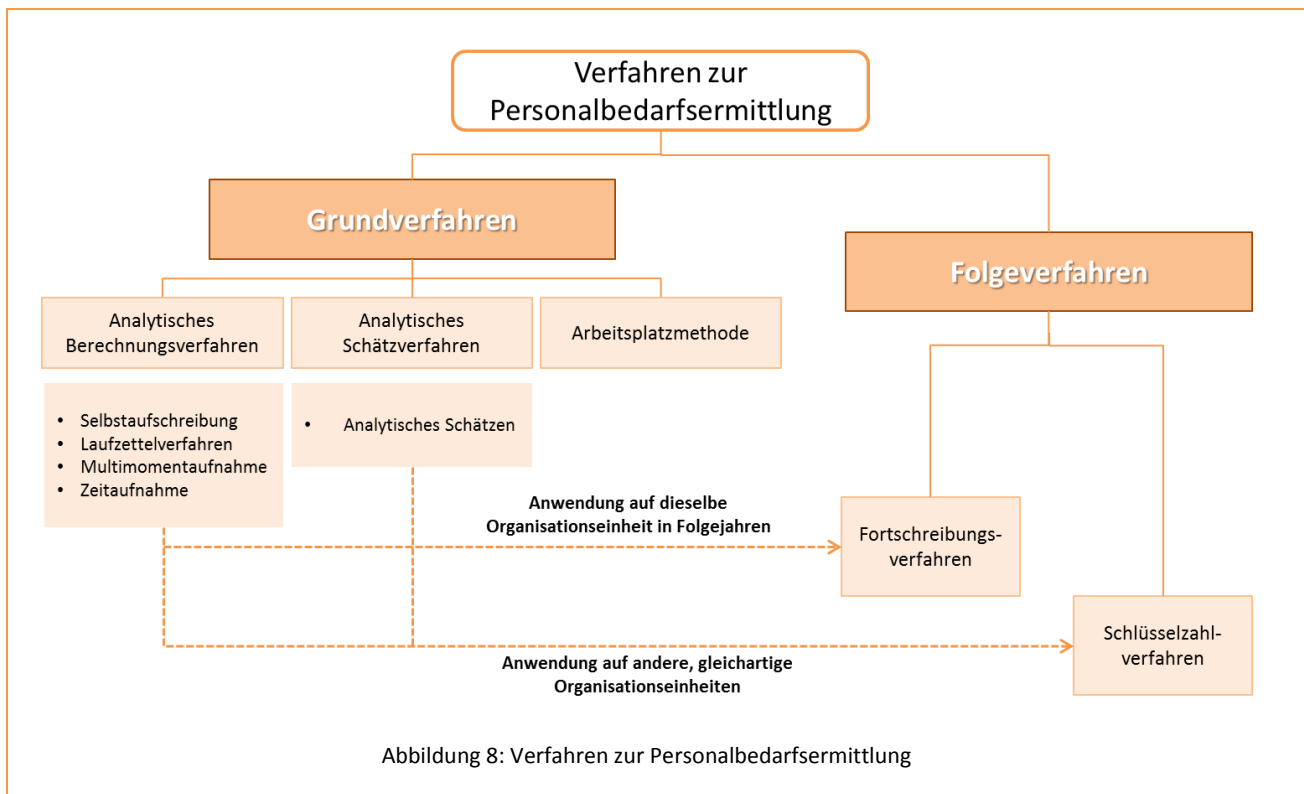
5.1.2 Verfahren für die Personalbedarfsermittlung

Es gibt grundsätzlich drei Grundverfahren, um Personalbedarf zu ermitteln:

- Analytisches Berechnungsverfahren,
- Analytisches Schätzverfahren,
- Arbeitsplatzmethode.

Neben den drei Grundverfahren gibt es die beiden Folgeverfahren → Fortschreibungs- und →Schlüsselzahlverfahren.

⁷³ Auf der Basis dieses Verfahrens entwickelte das Bundesamt für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) eine Arbeitshilfe, aus der Ansätze zur Planung personeller Kapazitäten für IT Sicherheitsteams in der öffentlichen Verwaltung ableitbar sind. Vgl. BSI (Hrsg., 2012), „Arbeitshilfe zur Feststellung des Aufwandes und zur Planung des personellen Ressourceneinsatzes für IT-Sicherheitsteams in der öffentlichen Verwaltung - Version 2.2 des Bundesamtes für die Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)“. Die Arbeitshilfe ist verfügbar unter: <https://www.bsi.bund.de/Personalschaetzung>



Die Grundverfahren unterscheiden sich in der Art der Datenerhebung sowie in der Datengüte. Grundsätzlich gilt:

Analytisches Berechnungsverfahren vor Analytischem Schätzverfahren vor Arbeitsplatzmethode

Der Verzicht auf das Analytische Berechnungsverfahren zugunsten der anderen Verfahren ist nachvollziehbar zu begründen. Unabhängig vom gewählten Grundverfahren ist zunächst ein Aufgabenkatalog zu erstellen. Der gesamte Aufgabenbestand des Untersuchungsbereichs wird erhoben und in eindeutig abgrenzbare Einzelaufgaben untergliedert, damit die Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten verlässlich genau ermittelt werden können. Der Aufgabenkatalog kann über Organisationsunterlagen (zum Beispiel Geschäftsverteilungsplan) ermittelt und in → Interviews detailliert erhoben werden. Für die Darstellung der Aufgaben bietet sich die Technik der → Aufgabengliederung an.

Zur Auswahl des geeigneten Verfahrens / der geeigneten Erhebungstechnik gibt es keine allgemein gültige Regel. Zentrales Entscheidungskriterium neben der grundsätzlichen Eignung der Methode für die jeweilige Aufgabenart ist die erforderliche Datengüte. Hierbei ergibt sich folgende Rangfolge:

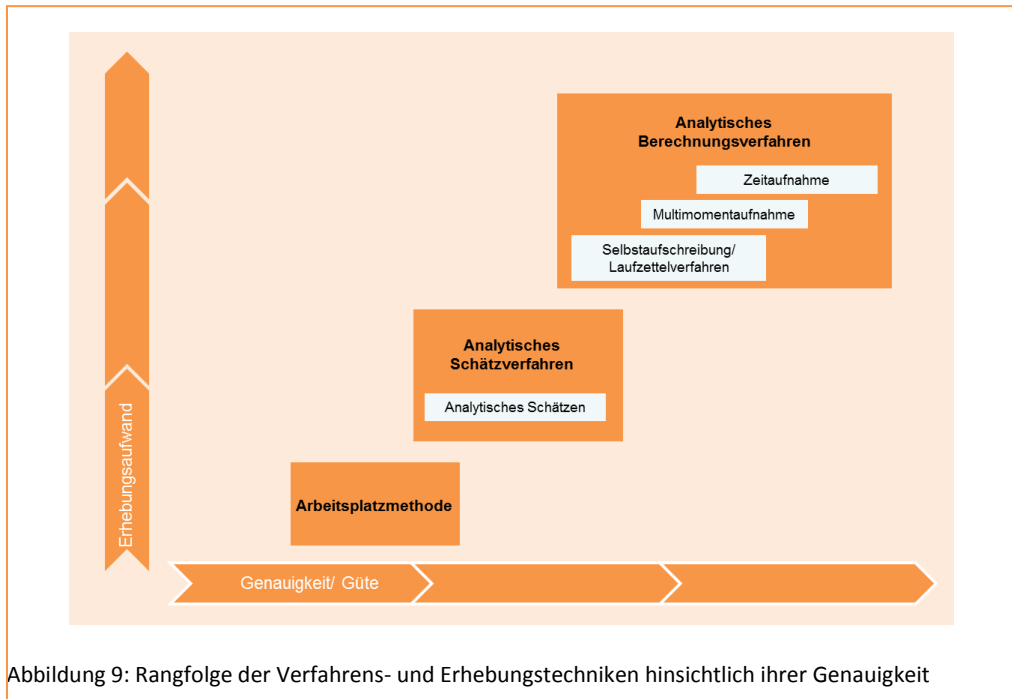


Abbildung 9: Rangfolge der Verfahrens- und Erhebungstechniken hinsichtlich ihrer Genauigkeit

Häufig ist es sinnvoll, mehrere Techniken parallel oder kombiniert anzuwenden, um die erforderlichen Daten zu erhalten bzw. die mittels einer Erhebungstechnik erhobenen Daten durch den Einsatz einer weiteren Technik zu plausibilisieren.

5.1.2.1 Analytisches Berechnungsverfahren

Im Analytischen Berechnungsverfahren wird der Personalbedarf auf der Basis von aktuellen Ist-Daten ermittelt, die mittels quantitativer Erhebungstechniken erhoben worden sind:

→ Selbstaufschreibung, → Laufzettelverfahren, → Multimomentaufnahme, → Zeitaufnahme.

Die vorgenannten Erhebungstechniken eignen sich für die Feststellung des Personalbedarfs bei bestehenden, (häufig) wiederkehrenden Aufgaben, die quantifizierbar (beispielsweise Antragsbearbeitung) und daher messbar sind. Erforderlich sind Datenerhebungen zur Ermittlung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten in einem repräsentativen Zeitraum (→ Teilerhebung mittels Stichprobe).

Bei zu ermittelnden Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten ist je nach angewandter Erhebungstechnik der Jahresarbeitszeitbedarf unterschiedlich zu berechnen. Der Jahresarbeitszeitbedarf wird ins Verhältnis zur verfügbaren → Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft gesetzt. Das Berechnungsergebnis bildet den Personalbedarf für die jeweilige Aufgabe ab.

5.1.2.2 Analytisches Schätzverfahren

Im Analytischen Schätzverfahren wird der Personalbedarf auf der Basis von vergangenheitsbezogenen Daten, die aus den Erfahrungswerten der ausführenden Beschäftigten resultieren, und plausibilisierten Prognosedaten ermittelt. Im Unterschied zum Analytischen Berechnungsverfahren findet das Analytische Schätzverfahren Anwendung wenn:

- die zu erhebenden Aufgaben an einem Arbeitsplatz oder mehreren Arbeitsplätzen nicht (durchgängig) quantifizierbar sind.
- im zur Verfügung stehenden Untersuchungszeitraum ein repräsentativer Zeitraum für eine Datenerhebung nicht gefunden werden kann.

Erforderlich sind Datenerhebungen zur Ermittlung von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten. Diese Daten werden in der Regel mittels → Interview und Dokumentenauswertungen erhoben. Die Ermittlung des Personalbedarfs erfolgt analog zum → Analytischen Berechnungsverfahren auf der Basis der analytisch geschätzten Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten: Die benötigten Bezugsgrößen und der Berechnungsweg zur Feststellung des Personalbedarfs sind somit bei beiden Vorgehensweisen gleich. Es ist möglich, Techniken des Analytischen Berechnungsverfahrens und des Analytischen Schätzverfahrens parallel anzuwenden, insbesondere bei Arbeitsplätzen mit Mischaufgaben. Das Schätzverfahren ist nur dann einzusetzen, wenn eine ausreichende Begründung für den Verzicht auf die Erhebungstechniken des Analytischen Berechnungsverfahrens vorliegt. Detailinformationen zur Durchführung des Analytischen Schätzens befinden sich im Kapitel → Methoden und Techniken.

5.1.2.3 Arbeitsplatzmethode

Die Arbeitsplatzmethode unterscheidet sich vom Analytischen Berechnungsverfahren durch die zugrunde liegende Annahme, dass die untersuchte Stelle in jedem Fall erforderlich ist. Detaillierte Erhebungen und Berechnungen von Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten für die Begründung der Notwendigkeit der Stelle werden unter dieser Annahme nicht durchgeführt. Der Personalbedarf wird gesetzt. Eine Berücksichtigung der Arbeitsmengen erfolgt nur dann, wenn mehr als ein Arbeitsplatz eingerichtet werden soll. Die Festsetzung des Personalbedarfs mittels der Arbeitsplatzmethode ist nur in besonderen Ausnahmefällen begründbar und sollte bei bestehenden Aufgaben nicht angewendet werden. Sie eignet sich besonders dann, wenn:

- die Einrichtung eines Arbeitsplatzes mengenunabhängig ist, weil für die Stelle ein Anwesenheitszwang existiert, der sich unabhängig von der Auslastung beziehungsweise vom Umfang von Warte- oder nicht ausgelasteten Zeiten ergibt,
- sich der Bedarf für die Stelle unmittelbar aus der Aufbauorganisation der Behörde (zum Beispiel Leitungsstellen) oder
- aus gesetzlichen Regelungen (zum Beispiel bei behördlichen Beauftragten für den Datenschutz) ergibt.

Bei den Nummern zwei und drei ist zu prüfen, ob die Auslastung der Stelle sichergestellt werden kann oder ob die Arbeitsmenge gegebenenfalls die Einrichtung von mehreren Stellen erfordert. Vor

der Entscheidung für den Einsatz der Arbeitsplatzmethode ist stets zu prüfen, ob eine Berechnung des Personalbedarfs auf Basis der Arbeitsmengen sinnvoll durchführbar ist. Ist dies nicht der Fall, ist die betrachtete Aufgabe detailliert zu beschreiben und die Entscheidung für die Arbeitsplatzmethode ausführlich und nachvollziehbar zu begründen. Auch sollte sie durch andere Erhebungstechniken ergänzt werden, wenn es sich um mehr als einen Arbeitsplatz handelt oder wenn Aussagen zur Auslastung der Arbeitsplätze getroffen werden sollen. Sofern die Bildung von Stellen nach der Arbeitsplatzmethode vorgenommen wird, ist mit angemessenem zeitlichem Abstand eine Verifizierung des Personalbedarfs über eine Auslastungsprüfung nach dem Analytischen Berechnungsverfahren durchzuführen. Ist eine Auslastung nicht gegeben, sollte geprüft werden, ob weitere Aufgaben zugeordnet werden können.

5.1.2.4 Folgeverfahren

Neben den Grundverfahren zur Personalbedarfsermittlung existieren zwei weitere Verfahren, die im Nachgang zu bereits abgeschlossenen Analytischen Personalbedarfsermittlungen durchgeführt werden.

Fortschreibungs-Verfahren: Das Fortschreibungs-Verfahren setzt auf den Ergebnissen einer Personalbedarfsermittlung, die zu einem früheren Zeitpunkt im selben Untersuchungsbereich durchgeführt wurde, auf. Das Verfahren fußt auf der Grundaussage, dass die Bearbeitungszeiten repräsentativ erhoben wurden und weiterhin gültig sind, und verzichtet auf die Ermittlung neuer Zeitwerte. Die bereits vorliegenden Zeitwerte werden mit aktualisierten Mengendaten zu einer neuen Personalbedarfsaussage verknüpft. Voraussetzung ist, dass sich im Vergleich zur ursprünglichen, detaillierten Personalbedarfsermittlung lediglich Veränderungen im Mengengerüst ergeben haben. Auf Basis dieser Veränderungen wird der Personalbedarf fortgeschrieben.

Schlüsselzahl-Verfahren: Das Schlüsselzahl-Verfahren nutzt für die Personalbedarfsermittlung zentral vorgegebene Bemessungswerte, die durch repräsentative Erhebungen in einem anderen, vergleichbaren Untersuchungsbereich ermittelt worden sind. Diese Ergebnisse werden dann als zentrale Vorgaben für andere Bereiche eingesetzt. Auf die dortige Ermittlung neuer Werte zu Bearbeitungszeiten wird verzichtet. Es werden nur Fallzahlen ermittelt.

Voraussetzung ist, dass

- der organisatorische Aufbau, die Aufgaben, die Geschäftsprozesse, die anzuwendenden Vorschriften und die Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung eines bereits untersuchten Bereichs repräsentativ für den aktuellen Untersuchungsbereich sind.
- im repräsentativen Bereich Bearbeitungszeiten und Fallzahlenarten analytisch ermittelt worden sind.
- die Untersuchung im repräsentativen Bereich vollständig und nachvollziehbar dokumentiert worden ist, um die Übertragbarkeit der dort erhobenen Daten auf den aktuellen Untersuchungsbereich plausibilisieren zu können.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann auf eine Erhebung von Bearbeitungszeiten für die vergleichbaren, weiteren zu bemessenden Bereiche verzichtet werden.

Das Schlüsselzahl-Verfahren eignet sich insbesondere für Bereiche mit vielen gleichartigen und häufig wiederkehrenden Aufgaben, die unter weitgehend gleichen Rahmenbedingungen an einer Vielzahl von Standorten wahrgenommen werden. Es ist auch geeignet für regelmäßige Auslastungsüberprüfungen sowie zur Anpassung des Personalbedarfs bei Veränderungen der Arbeitsmengen.

5.1.3 Basisdaten der Personalbedarfsermittlung

Der Personalbedarf wird bei den analytischen Verfahren auf der Grundlage der

- vorhandenen Aufgaben des Untersuchungsbereichs,
- anfallenden Arbeitsmengen (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten),
- durchschnittlich benötigten Arbeitszeit,
- Verteilzeiten und der
- Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

ermittelt.

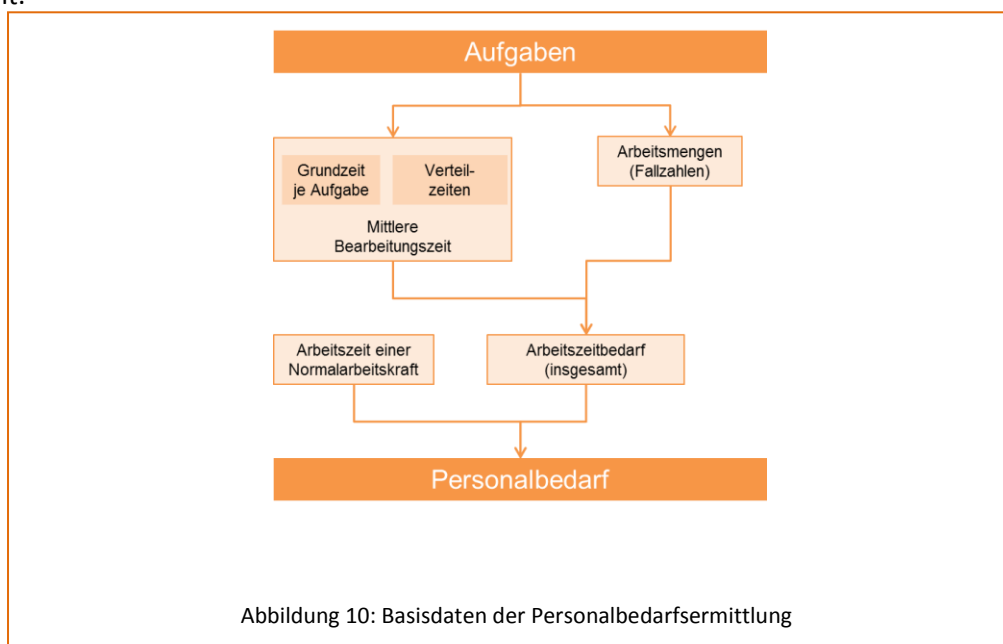


Abbildung 10: Basisdaten der Personalbedarfsermittlung

5.1.3.1 Aufgaben

Wichtige Basisinformation aller Organisationsuntersuchungen, unabhängig vom gewählten Bemessungsverfahren und von der gewählten Erhebungstechnik, sind die Aufgaben des Untersuchungsbereichs. In einem ersten Schritt sind diese zu ermitteln. Die Erstellung des Aufgabenkataloges kann mittels einer → Dokumentenanalyse, über → Interviews, → Workshop/Moderation, → Fragebogen, → Selbstaufschreibungen oder → Laufzettelverfahren erfolgen. Betrachtungstiefe und der Detaillierungsgrad des Aufgabenkataloges sind abhängig von der

für die Ermittlung des Personalbedarfs vorgesehenen Erhebungstechnik. Ziel ist es, alle Aufgaben des Untersuchungsbereichs vollständig und eindeutig abgegrenzt darzustellen. Jede Tätigkeit muss im Rahmen der Datenerhebung zweifelsfrei einer Aufgabe zugeordnet werden können, damit Aufgabenüberschneidungen und Doppelerhebungen ausgeschlossen werden können. Für die Gliederung und Darstellung des Aufgabenkataloges kann die → Aufgabengliederung eingesetzt werden.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Aufgabengliederung

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes verdeutlichen die Notwendigkeit einer detaillierten Aufgabengliederung. Häufig haben Bundesbehörden die Aufgaben nicht oder unzureichend beschrieben bzw. die Aufgaben in unübersichtlichen Aufgabenblöcken zusammengefasst. Insbesondere bei den Schätzverfahren oder bei der Selbstaufschreibung führen zu grob strukturierte Aufgabenblöcke zu ungenauen Angaben der Beschäftigten. Es ist deshalb ratsam, mittels einer Aufgabenanalyse die zu untersuchenden Bereiche möglichst genau zu zergliedern. Hierzu sind die Aufgaben zunächst in Teilaufgaben zu untergliedern. In einem zweiten Schritt sind dann - wo möglich - die Teilaufgaben in Unteraufgaben zu strukturieren. Hierdurch entsteht eine größere Gliederungstiefe, welche die Übersichtlichkeit der Aufgabengliederung verbessert. Dem Beschäftigten ist es so möglich, Zeitwerte auch für Unter- und/oder Teilaufgaben konkret zu ermitteln, was erfahrungsgemäß zu genaueren Ergebnissen führt. Des Weiteren lässt sich die Personalbedarfsermittlung bei späteren Änderungen im Arbeitsablauf (zum Beispiel Wegfall von Einzeltätigkeiten) mit geringerem Aufwand fortschreiben, wenn eine detaillierte Aufgabengliederung vorliegt.

Zusätzlich zum Aufgabenkatalog sind auch alle wesentlichen organisatorischen Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung zu dokumentieren, damit auf Basis der erhobenen Daten später Folgeverfahren zur Personalbedarfsermittlung durchgeführt werden können.

Meist ist es nicht sinnvoll, alle Aufgaben mit der gleichen Detaillierung und dem gleichen Aufwand zu erheben.

Damit Aufwand und Ergebnis in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen, sind Aufgaben, die viele Kapazitäten binden, detailliert zu betrachten. Aufgaben, die jedoch selten vorkommen beziehungsweise nur geringen Aufwand verursachen, werden weniger detailliert betrachtet.

Für jede Aufgabe wird der Aufwand zunächst auf grober Ebene erhoben. Dies kann in Form von geschätzten Zeitanteilen in Bezug auf die gesamte Aufgabenerledigung erfolgen. Für die Klassifizierung der Aufgaben sollte die → ABC-Analyse eingesetzt werden.

Die Datenerhebung (Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten) findet in der Regel auf der tiefsten Gliederungsebene der Aufgabe (Teilaufgabe, Tätigkeit, Arbeitsschritt) statt.

5.1.3.2 Arbeitsmengen

Arbeitsmengen werden über Fallzahlen ermittelt. Die Fallzahl besagt, wie häufig eine Aufgabe in einem definierten Zeitraum angefallen ist. In der Regel ist die Fallzahl eines Kalenderjahres die Bezugsgröße für die Berechnung des Personalbedarfs.

Unterschieden wird zwischen

- der Fallzahl für die Aufgabe im Kalenderjahr (relevant für die Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs für die jeweilige Aufgabe) und

- der Vorkommenshäufigkeit (relative Häufigkeit) einzelner Arbeitsschritte in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe (relevant für die Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit, wenn einzelne Arbeitsschritte, zum Beispiel klärende Rückfragen, nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe).

Zur Ermittlung der Fallzahlen ist grundsätzlich auf „harte Fakten“ zurückzugreifen. Dies können vorhandene Statistiken (auch DV-Auswertungen über die eingesetzten Fachanwendungen) oder sonstige Arbeitsunterlagen sein, die das Arbeitsaufkommen in einem repräsentativen Zeitraum belegen. Welcher Zeitraum repräsentativ ist, hängt auch von der Entwicklung des Mengenaufkommens im Untersuchungsbereich ab. Es kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass zum Beispiel das vergangene Jahr repräsentativ ist, wenn Veränderungen hinsichtlich der Verteilung der Arbeitsmengen angefallen sind. Sinnvoll ist es, bei ungleichmäßiger Aufgabenentwicklung einen Durchschnittswert, zum Beispiel der letzten fünf Jahre, zu ermitteln.

Liegen Statistiken nicht vor, sind die Fallzahlen und Vorkommenshäufigkeiten durch Akten- oder Belegauswertung oder durch zusätzliche, die Personalbedarfsermittlung begleitende, Erhebungen mittels → Zeitaufnahme, → Selbstaufschreibung oder → Laufzettelverfahren zu erfassen. Sobald im Rahmen der Personalbedarfsermittlung Mengendaten erhoben werden, handelt es sich um eine → Teilerhebung. Dabei muss darauf geachtet werden, dass im Erhebungszeitraum ein repräsentatives Mengengerüst abgebildet werden kann. Es sollten keine Hoch- oder besonders ruhigen Phasen für die Datenerhebung vorgesehen werden. Wenn der Arbeitsanfall im Untersuchungsbereich über das Jahr hin kontinuierlich hoch ist, bildet das Mengenergebnis dieser Erhebungen die Basis für die Hochrechnung auf eine Jahresfallzahl. Unterliegt die Arbeitsmenge jedoch saisonalen Schwankungen, müssen diese bei der Hochrechnung korrigierend berücksichtigt werden.

Können Arbeitsmengen weder auf Grundlage von Statistiken noch mittels der genannten Erhebungstechniken ermittelt werden, kann hilfsweise eine tages-, wochen- oder monatsweise Betrachtung der Fallzahlen der Aufgabe mittels Schätzungen vorgenommen werden. Bei dieser Vorgehensweise werden so genannte indirekte Arbeitsmengen mit Periodenbezug betrachtet (zum Beispiel monatlich dreimal, fünf Vorgänge je Woche), bei denen vorausgesetzt wird, dass ihr Aufkommen innerhalb der gewählten Betrachtungsperiode konstant ist.

Bei Ermittlung der Vorkommenshäufigkeiten in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe ist zu beachten, dass diese in der Erhebungsphase immer in absoluten Zahlen dargestellt werden. Idealerweise sollten diese Zahlen mittels Statistiken erhoben werden. Ist dies nicht der Fall, müssen die Vorkommenshäufigkeiten geschätzt werden. Aber auch hier ist zu beachten, dass der geschätzte Anteil unmittelbar im Erhebungsbogen in einer absoluten Zahl ausgedrückt wird.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Repräsentativität der Daten

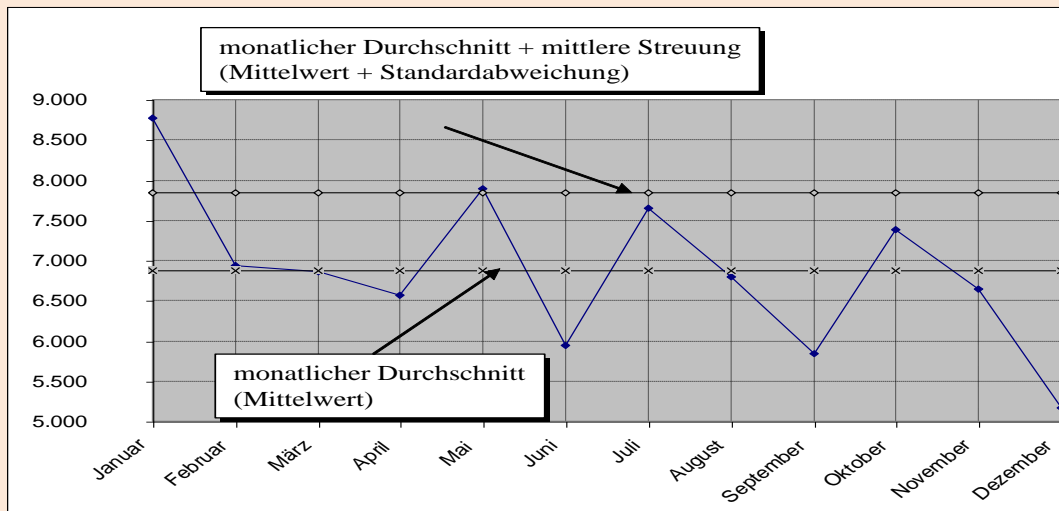
Bereits bei der Vorbereitung einer Personalbedarfsermittlung ist darauf zu achten, dass für die Erhebungen ein Zeitraum ausgesucht wird, in dem eine für das Arbeitsjahr repräsentative Auslastung der Beschäftigten aufgrund des Arbeitsanfalls gegeben ist. Zeiträume, in denen der Arbeitsanfall erheblich über oder unter dem Jahresdurchschnitt liegt, sind deswegen für den Auslastungsgrad des Personals nicht repräsentativ, sodass die aus diesen Erhebungen abgeleiteten Fallzahlen einen unzutreffenden Personalbedarf ergeben können.

Der Anteil des auf Hochrechnungen basierenden Personalbedarfs ist durch Verwendung gesicherter Bezugs-

größen („harte Fakten“, zum Beispiel Jahresstatistiken) zu reduzieren. Dabei sollte angestrebt werden, dass hochgerechnete Fallzahlen weniger als 10 % des Personalbedarfs bestimmen.

Eine Verwaltung hat ihren Personalbedarf nach analytischen Methoden durch Berechnung ermittelt. Mittels Selbstaufschreibungen hatte sie die angefallenen Arbeitsvorgänge zeitlich und mengenmäßig erfasst. Fallzahlen für Arbeitsvorgänge aus dem Erhebungszeitraum hatte sie auf Jahreswerte hochgerechnet. Für einige dieser Arbeitsvorgänge bestanden daneben Statistiken. Stellte man die hochgerechneten Fallzahlen dieser Arbeitsvorgänge den Jahresfallzahlen aus den Statistiken gegenüber, so lagen die hochgerechneten Fallzahlen um bis zu 400 % über den statistischen Jahreswerten. Die hochgerechneten Fallzahlen waren damit nicht repräsentativ.

Um die Arbeitsspitzen leichter abfangen zu können, hatte eine Verwaltung zum arithmetischen Mittelwert aus zwölf Monaten den positiven Betrag der Standardabweichung hinzugezählt.



Der Personalbedarf war deshalb durch erhöhte Arbeitsmengen begründet und enthielt einen beträchtlichen Stellenpuffer. Monatliche oder saisonal bedingte Schwankungen des Arbeitsaufkommens sind deshalb nicht in der Personalbedarfsermittlung zu berücksichtigen, sondern durch Personaleinsatzmaßnahmen und/oder Arbeitssteuerung auszugleichen.

Die Erhebung von Fallzahlen mittels Schätzung kann nur in besonderen, begründbaren Ausnahmefällen vorgenommen werden. Die Erfahrung zeigt, dass Beschäftigte zwar Schätzungen zu Bearbeitungszeiten hinreichend objektiv vornehmen können, dass jedoch verlässliche Aussagen zu Fallzahlen je Aufgabe deutlich schwerer zu erreichen sind. Daher sind in jedem Fall Plausibilisierungen der Daten (zum Beispiel mittels Aktensichtung) vorzunehmen. Wenn Fallzahlen geschätzt und nicht erhoben worden sind, ist dieses Vorgehen im Abschlussbericht nachvollziehbar zu begründen.

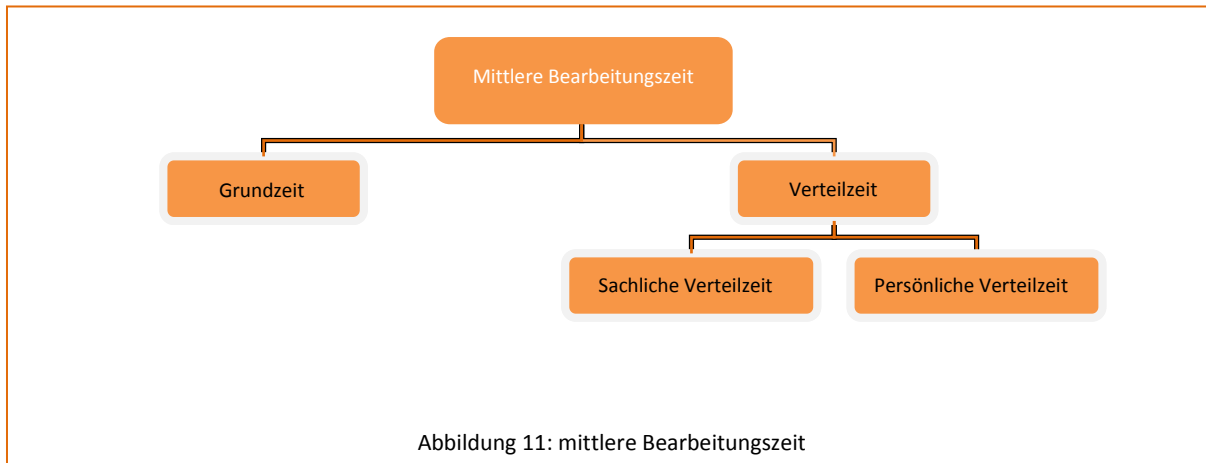
5.1.3.3 Bearbeitungszeiten

In einem ersten Schritt ist die zur unmittelbaren Aufgabenerledigung erforderliche Arbeitszeit (die Grundzeit, t_g) eines Falls/Vorgangs mit durchschnittlichem Schwierigkeitsgrad zu ermitteln. Zur unmittelbaren Aufgabenerledigung gehören auch alle direkt mit einer Aufgabe zusammenhängenden Tätigkeiten (zum Beispiel fallbezogene Recherche in Fachliteratur und Dienstreise).

Die Grundzeit wird zum einen durch den Schwierigkeitsgrad der Fallbearbeitung (leicht, normal, schwer), zum anderen durch das Leistungsvermögen der Beschäftigten im Untersuchungsbereich (überdurchschnittlich, durchschnittlich, unterdurchschnittlich) beeinflusst. Um diesen

unterschiedlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen, wird die Summe der in einem repräsentativen Zeitraum erhobenen Bearbeitungszeiten durch die Anzahl der in dieser Zeit bearbeiteten Fälle →Arbeitsmengen dividiert und so ein Durchschnittswert je Fall gebildet.

Dieser wird je nach Erhebungstechnik um sachliche Verteilzeiten (t_s) und/oder persönliche Verteilzeiten (t_p) ergänzt. Das Ergebnis ist die mittlere Bearbeitungszeit (t_e). Diese wird in Minuten ausgedrückt und spiegelt das Leistungsvermögen einer durchschnittlichen Arbeitskraft wider (bei gleicher Sachmittelausstattung).



Damit die mittlere Bearbeitungszeit auch bei einer Teilerhebung repräsentativ ist, müssen die tatsächlichen Gegebenheiten des gesamten Untersuchungsbereichs hinsichtlich

- Personalstruktur,
- Beschäftigungsdauer der Beschäftigten (zum Beispiel Einarbeitungs-/Routinegrad),
- Einsatzzeiten (zum Beispiel Schichtarbeit),
- Arbeitsteilung (zum Beispiel Einzel- oder Gruppenarbeit)

auch in der Stichprobe abgebildet sein.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Festlegung des Untersuchungsbereiches

Die Erfahrung des Bundesrechnungshofes zeigt, dass eine Auswahl von etwa 15 Beschäftigten eines Untersuchungsbereiches oft ausreichend ist, um die unterschiedliche Leistungsfähigkeit aller Beschäftigten zu repräsentieren. Dadurch ergibt sich im Durchschnitt eine Normleistung, die die angemessene Personalausstattung gewährleistet. Eine besondere Betrachtung des individuellen Leistungsgrades der an der Aufnahme beteiligten Beschäftigten ist dadurch entbehrlich.

Die Erhebung von Bearbeitungszeiten wird mittels

Zeitaufnahme, Multimomentaufnahme, Selbstaufschreibung, Laufzettelverfahren, Analytisches Schätzen

durchgeführt.

5.1.3.4 Verteilzeiten

Neben der Grundzeit (t_g), der zur unmittelbaren Aufgabenerledigung notwendigen Arbeitszeit sind bei der Ermittlung des Personalbedarfs Verteilzeiten (t_v) zu berücksichtigen. Dies sind alle während der Arbeitszeit aufgewendeten Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Unterschieden werden sachliche und persönliche Verteilzeiten.

a) Sachliche Verteilzeiten

In der Praxis hat es sich bewährt nach planmäßigen und unplanmäßigen sachlichen Verteilzeiten zu unterscheiden. Die **planmäßigen** Verteilzeiten beinhalten regelmäßig wiederkehrende, im Aufgabenkatalog aufgenommene „Tätigkeiten“, welche in der Erhebung separat thematisiert und grundsätzlich eigenständig erhoben werden.

Zu den Tätigkeiten der planmäßigen sachlichen Verteilzeiten zählen beispielsweise:

- Teilnahme an Personalversammlungen, ggf. mit Vor- und Nachbereitungszeit,
- Besprechungen und Rücksprachen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten (z. B. Referatsbesprechungen; bei der Referatsleitung ist dieser Zeitbedarf in Führung und Leitung enthalten),
- Mitarbeitergespräche mit Vorgesetzten,
- Beurteilungsgespräche/Gespräche zur leistungsorientierten Bezahlung nach dem TVöD (bei Führungskräften fallen diese Zeiten unter Führen und Leiten)
- regelmäßige Abstimmung unter Beschäftigten (z. B. zwischen Referatsleitung und deren Vertretung),
- Lesen von Fachliteratur (soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),

- Einarbeitung von neuen Beschäftigten,
- Betreuung von Auszubildenden (soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),
- Teilnahme an Fortbildungen und Schulungen (soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),
- Mitarbeit in Gremien, Ausschüssen, Arbeitsgruppen (soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),
- Teilnahme an Tagungen, Kongressen, Messen (soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),
- allgemeine Referatsangelegenheiten (z. B. Pflege des Referatsaktenplans, Pflege der Referatsakten),
- allgemeine Rüstzeiten (z. B. Personalcomputer hochfahren, Schutzkleidung anlegen, Wegezeiten), soweit diese nicht für eine anderweitige Aufgabenerledigung eingesetzt werden

Unplanmäßige Verteilzeiten stellen hingegen Zeiten dar, die aus störungsbedingten Unterbrechungen des Arbeitsablaufes resultieren.

Zu den unplanmäßigen sachlichen Verteilzeiten gehören beispielsweise folgende Zeiten:

- Unterbrechungen des Arbeitsablaufs (IT-Störungen, Telefongespräche, Besuche, soweit nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe),
- dienstlich bedingte Wartezeiten.

b) Persönliche Verteilzeiten

Beispiele für persönliche Verteilzeiten (tp) sind:

- Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten (z. B. mit Personalreferat, Personalrat),
- persönliche Verrichtungen,
- Erholungs- und Entspannungszeiten (Kaffeepausen)

Die Ermittlung der Verteilzeiten ist von der Verteilzeitart (persönliche oder planmäßige bzw. unplanmäßige sachliche Verteilzeiten) und der Erhebungsmethode abhängig.⁷⁴

⁷⁴ Vgl. Kapitel 6 Methoden und Techniken.

Grundsätzlich gilt, dass Verteilzeiten, soweit möglich und wirtschaftlich, analytisch zu ermitteln sind. Mit dem Auftraggeber sollte im Vorfeld der Personalbedarfsermittlung das Vorgehen zur Erhebung und zum Umgang mit Verteilzeiten abgesprochen werden.

Für die Berücksichtigung von Verteilzeiten bei der Feststellung des Soll-Personalbedarfs gilt der "situationsgerechte Ansatz". Die im Untersuchungsbereich spezifischen Umstände, tatsächlichen Verhältnisse sowie Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung bezüglich Aufkommen und Umfang von Verteilzeiten (zum Beispiel erhöhtes Besprechungsaufkommen, das sich aus der jeweiligen Aufgabenstellung ableitet) sind zu würdigen. So können erhöhte Werte für Wegezeiten dann als angemessen anerkannt werden, wenn spezifische räumliche Verhältnisse dies rechtfertigen oder erhöhte Werte beim Studium von Fachliteratur, die nicht unmittelbar der Aufgabenerledigung dienen, dann angemessen sein, wenn den Aufgabenbereich tangierende Themen ein hohes Innovationspotential aufweisen oder fremdsprachige Literatur gelesen werden muss. Ein erhöhter Wert für Rüstzeiten kann dann angemessen sein, wenn im Vorfeld der Aufgabenerledigung viele langsam aufbauende IT-Anwendungen hochgefahren werden müssen.

5.1.3.4.1 Analytische Ermittlung von Verteilzeiten

a) Persönliche Verteilzeiten

Berücksichtigung der persönlichen Verteilzeiten im Analytischen Berechnungsverfahren⁷⁵

Die persönlichen Verteilzeiten können entweder als Zuschlag berücksichtigt oder auf einer gesonderten Position „persönliche Verteilzeiten“ erhoben und aufgeführt werden.

Berücksichtigung der persönlichen Verteilzeiten im Analytischen Schätzverfahren⁷⁶

Im Analytischen Schätzverfahren sind die persönlichen Verteilzeiten bereits in den Schätzangaben für die Leitungs-, Sonder- und Fachaufgaben enthalten. Hintergrund ist, dass mit Hilfe des Analytischen Schätzverfahrens die Grund- und Verteilzeiten nicht exakt erhoben und voneinander abgegrenzt werden können.

b) Sachliche Verteilzeiten: Planmäßige und unplanmäßige Verteilzeiten

Es empfiehlt sich sowohl beim Analytischen Berechnungsverfahren als auch beim Analytischen Schätzverfahren, die sachlichen Verteilzeiten als gesonderte Position zu erheben, zu plausibilisieren. Das schafft Transparenz und fördert die Akzeptanz im Untersuchungsbereich. Allerdings

⁷⁵ vgl. 5.1.2.1 Analytisches Berechnungsverfahren

⁷⁶ vgl. 5.1.2.2 Analytisches Schätzverfahren

verdeutlichen die unter 5.1.3.4 aufgeführten Beispiele, dass die Verteilzeiten von ihrer Art, Vorkommenshäufigkeit und ihrem zeitlichen Umfang stark differieren können.

5.1.3.4.2 Werte der pauschalen Anrechnung von Verteilzeiten

Verteilzeiten können nur dann pauschal angerechnet werden, wenn die Grundzeiten für die unmittelbare Aufgabenerledigung hinreichend zuverlässig erhoben wurden und diese keine Ansätze für Verteilzeiten enthalten.

Für die pauschale Berücksichtigung von Verteilzeiten sind folgende Zuschläge auf die Grundzeiten angemessen⁷⁷:

- planmäßige sachliche Verteilzeiten bis zu 5 % (sofern nicht gesondert analytisch erhoben, wie unter 5.1.3.4.1 beschrieben),
- unplanmäßige sachliche Verteilzeiten zwischen 2 und 5 %,
- Zeiten für persönliche Verrichtungen, Besprechungen und Rücksprachen in persönlichen Angelegenheiten bis zu 5 %

Diese Werte sind als Richtwerte zu nutzen. Abweichungen (z. B. wegen besonderer Belastungen) sind möglich, sofern sie ausreichend untersucht, nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Da die pauschale Anrechnung von Verteilzeiten eine hinreichend genaue Ermittlung der Grundzeiten voraussetzt, ist sie abhängig vom eingesetzten Verfahren zur Datenerhebung.

Die Annahme, dass bei Selbstaufschreibungen und Laufzettelverfahren noch keine Verteilzeiten in den ermittelten Zeiten enthalten sind, weil davon ausgegangen wird, dass die Beschäftigten im Untersuchungsbereich nur die reinen Bearbeitungszeiten erfassen, wird durch die Praxis nicht bestätigt. Für die erfassenden Beschäftigten ist oftmals eine sichere Trennung von Grund- und Verteilzeiten dann schwierig oder sogar unmöglich, wenn die erhobenen Tätigkeiten große zeitliche Blöcke abdecken. Die Anrechnung von Verteilzeitansätzen ist in diesen Fällen problematisch.

Nur wenn in den ermittelten Grundzeiten nachweislich keine Verteilzeiten enthalten sind, können Verteilzeiten als pauschaler Aufschlag berücksichtigt werden. Es empfiehlt sich daher, bei Selbstaufschreibungsverfahren die planmäßigen sachlichen Verteilzeiten gesondert zu erheben. Bei Laufzettelverfahren können sachliche Verteilzeiten, da sie vorgangsunabhängig sind, nur durch eine ergänzende Selbstaufschreibung erhoben werden. Bei Zeit- und Multimomentaufnahmen sollten Verteilzeiten generell miterhoben und dokumentiert werden.

Beim Analytischen Schätzen können die Zeiten im Vergleich zu den übrigen Erhebungstechniken weniger genau erhoben werden. Eine Trennung von Grund- und Verteilzeiten ist – mit Ausnahme der planmäßigen sachlichen Verteilzeiten – bei Schätzungen unmöglich bzw. nur schwer möglich. Es ist

⁷⁷ Die Neuregelung der Verteilzeiten führt nicht zu einer Veränderung des bisherigen Verteilzeitzuschlags von 12 – 15%

deshalb davon auszugehen, dass in den Schätzangaben die unplanmäßigen sachlichen und auch persönlichen Verteilzeiten bereits enthalten sind.

Werden zur Ermittlung von Bearbeitungszeiten verschiedene Erhebungstechniken angewendet, z. B. ergänzende Schätzungen, weil bei einer Selbstaufschreibung im Erhebungszeitraum nicht alle Aufgaben angefallen sind, ist auch für die Festlegung der Verteilzeiten ein Mischmodell zu wählen. Im Abschlussbericht ist eine Begründung für die unterschiedlichen Festlegungen hinsichtlich der Verteilzeiten erforderlich.

Exkurs: Zur Ermittlung des pauschalen Zuschlags für die unplanmäßigen sachlichen Verteilzeiten bietet sich die Bildung eines dreistufigen Clusters an:

<i>Pauschale Anrechnung eines unplanmäßigen sachlichen Verteilzeitzuschlags von 2 %</i>	<i>Pauschale Anrechnung eines unplanmäßigen sachlichen Verteilzeitzuschlags von 3 %</i>	<i>Pauschale Anrechnung eines unplanmäßigen sachlichen Verteilzeitzuschlags von 5 %</i>
Unterbrechungen des Arbeitsablaufs durch Telefongespräche und Besuche (soweit diese nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe stehen) sowie dienstliche bedingte Wartezeiten sind aufgrund der Fachaufgabe nur in einem geringfügigen Umfang zu erwarten.	Unterbrechungen des Arbeitsablaufs durch Telefongespräche und Besuche (soweit diese nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe stehen) sowie dienstliche bedingte Wartezeiten sind aufgrund der Fachaufgabe in einem höheren Maße zu erwarten.	Unterbrechungen des Arbeitsablaufs durch Telefongespräche und Besuche (soweit diese nicht in unmittelbarem und ausschließlichem Zusammenhang mit der Fachaufgabe stehen) sowie dienstliche bedingte Wartezeiten sind aufgrund der Fachaufgabe in einem erheblichen Maße zu erwarten.

Tabelle 21: Cluster für die Anrechnung unplanmäßiger sachlicher Verteilzeitzuschlag

Je nach Charakterisierung des Arbeitsplatzes können somit zwischen 2 und 5 % für unplanmäßige sachliche Verteilzeiten pauschal angesetzt werden.

Im Analytischen Berechnungsverfahren sind vier Alternativen für die Ermittlung von Verteilzeiten denkbar:

<i>Alternative 1:</i>	<i>Alternative 2:</i>	<i>Alternative 3:</i>	<i>Alternative 4:</i>
Die planmäßigen sachlichen VZ werden separat erhoben. Im Falle einer Selbstaufschreibung erfolgt dies über den Aufgabenblock „Allgemeine Aufgaben“. Die unplanmäßigen sachlichen VZ sind bereits in den Angaben des	In den ermittelten Grundzeiten sind nachweislich keine Verteilzeiten enthalten (dies ist mutmaßlich nur bei einer Fremdbeobachtung gewährleistet)	Es liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass Zeitansätze mindestens für unplanmäßige sachliche Verteilzeiten (entspricht 2 bis 5 %) in den Grundzeiten enthalten sind.	Sowohl die sachlichen als auch die persönlichen Verteilzeiten werden einzeln erhoben.
Es werden weder	Es kann nur noch ein	Es wird kein VZ-Zuschlag aufgeschlagen	

<p>Beschäftigten für die Leitungs-, Sonder- und Fachaufgaben enthalten.</p> <p>Die persönlichen VZ werden nicht separat erhoben und ergeben sich in der Regel aus der Differenz von Anwesenheitszeit und notierter Arbeitszeit.</p>	<p>persönliche noch sachliche Verteilzeiten einzeln erhoben. Pauschal werden 12 bis 15 % VZ-Zuschlag auf die reine Grundzeit aufgeschlagen.</p>	<p>anteiliger Zuschlag für die weiteren Verteilzeiten bis zu 10 % (entspricht der Summe der Ansätze für planmäßige sachliche Verteilzeiten und persönliche Verteilzeiten) bzw. bis zu 5 % (wenn planmäßige sachliche Verteilzeiten gesondert analytisch erhoben sind) aufgeschlagen werden.</p>	
---	--	--	--

Tabelle 22: Alternativen für die Ermittlung von Verteilzeiten im Analytischen Berechnungsverfahren

5.1.3.5 Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Eine maßgebliche Berechnungsgröße bei der Personalbedarfsermittlung ist die Jahresarbeitszeit. Hierbei ist die „Normalarbeitskraft“ als abstrakte Größe von Bedeutung. Sie wird herangezogen, um den Personalbedarf für die betrachtete Aufgabe zu berechnen. Hierfür wird der auf Basis der Arbeitsmengen, Bearbeitungszeiten und Verteilzeiten ermittelte jährliche Arbeitszeitbedarf für eine Aufgabe durch das jährliche Arbeitszeitangebot einer „Normalarbeitskraft“ dividiert.

Die Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft charakterisiert die normale zeitliche Verfügbarkeit, das Arbeitszeitangebot von Beschäftigten bezogen auf ein Arbeitsjahr und beinhaltet die Zeit, die einer vollzeitbeschäftigten Person durchschnittlich zur Verfügung steht. Diese Zeit wird in Minuten pro Jahr (Jahresarbeitsminuten) ausgedrückt. Basisgröße zur Ermittlung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft ist die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit in Stunden, aus der sich durch Dividieren mit der Anzahl der Arbeitstage pro Woche die tägliche Arbeitszeit ergibt. Diese wird in Minuten umgerechnet. Multipliziert mit der Anzahl der Nettoarbeitstage eines Jahres errechnet sich dadurch die jährliche Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft.

In einem ersten Schritt werden die jährlichen Nettoarbeitstage ermittelt. Hierfür werden die - in der Regel - arbeitsfreien Zeiten, wie zum Beispiel Samstage, Sonntage, Feiertage sowie Ausfallzeiten durch Krankheit, Kur- und Heilverfahren, Urlaub und sonstige Abwesenheitstage von den 365 Kalendertagen eines Jahres abgezogen. Richtwerte für die durchschnittliche Anzahl an Feiertagen in der Bundesrepublik sowie die durchschnittliche Anzahl an Urlaubs- und Ausfalltagen im Bereich der Bundesverwaltung liefert das Berechnungsschema zur Jahresarbeitszeit, das den regelmäßig vom Bundesministerium der Finanzen veröffentlichten Personalkostensätzen zugrunde liegt.

Für die Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft werden die im Untersuchungsbereich konkret geltenden Werte (zum Beispiel Anzahl der Feiertage im jeweiligen Bundesland) herangezogen, um den Grundpersonalbedarf für den Untersuchungsbereich hinreichend sicher zu ermitteln und den tatsächlichen Gegebenheiten (Ausfalltage aufgrund von Urlaub und Erkrankungen) gerecht zu werden. Sofern im Untersuchungsbereich Statistiken zu durchschnittlichen Ausfalltagen vorliegen, sind diese in jedem Fall heranzuziehen.

Nur im Ausnahmefall, wenn andere Anhaltspunkte fehlen, sollten auf die Durchschnittswerte des Gesundheitsförderungsberichtes der unmittelbaren Bundesverwaltung⁷⁸ zurückgegriffen werden.

Weicht die Anzahl der tatsächlichen Ausfalltage aufgrund von Erkrankungen erheblich vom Durchschnittswert im Gesundheitsförderungsbericht ab, sollten diese vor ihrer Verwendung für die Personalbedarfsberechnung kritisch hinterfragt werden. Die möglichen Ursachen müssen ermittelt und auf ihre Veränderbarkeit hin überprüft werden.

Es ist wichtig, sich zum Start der Untersuchung mit dem Auftraggeber auf eine Vorgehensweise zu verständigen. Festgestellte Abweichungen gegenüber dem Richtwert im Gesundheitsförderungsbericht sind im Abschlussbericht nachvollziehbar zu dokumentieren und durch Überprüfungen fortzuschreiben.

Aufgrund der unterschiedlichen Festlegung der zu leistenden Arbeitszeit von Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten (auch unterschiedliche Festlegungen für Ost- bzw. Westbeschäftigte) ist meist eine separate Ermittlung der Jahresarbeitszeit für die Beschäftigtengruppen erforderlich.

Sofern in einem Untersuchungsbereich sowohl Tarifbeschäftigte als auch Beamtinnen und Beamte tätig sind, empfiehlt es sich, einen gewichteten Durchschnittswert aus den beiden Ansätzen zu ermitteln, der dem tatsächlichen Anteil der Beschäftigtengruppen im Untersuchungsbereich entspricht.

Nach neueren Tendenzen wird bei der Ermittlung der Ausfalltage nicht mehr zwischen Beschäftigtengruppen (Tarifbeschäftigte und Beamte) unterschieden, sondern nach Laufbahngruppen. Untersuchungen hierzu haben gezeigt, dass diese Unterscheidung zutreffender ist, da die Ausfalltage zwischen den einzelnen Laufbahngruppen variieren.

Berechnung der Jahresarbeitszeit bei Vollzeitbeschäftigung

Das auch vom Bundesrechnungshof zur Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraftempfohlene Grundschema stellt sich wie folgt dar:

⁷⁸ Veröffentlicht unter www.bmi.bund.de

1.	Jahrestage									365,00
2.	abzüglich Samstage								52,00	
3.	abzüglich Sonntage								52,00	
4.	verbleiben									261,00
5.	abzüglich Feiertage (örtlich ermittelter Wert)									
5.1	Feiertage , die immer auf einen Wochentag fallen:									
	Karfreitag									
	Ostermontag									
	Christi Himmelfahrt									
	Pfingstmontag									
	Fronleichnam									
	örtliche Feiertage (z. B. Buß- und Betttag in Sachsen)									
	Summe		0,00	x 1,0 =			0,00			
5.2	Feiertage , die auch auf einen Wochentag fallen können:									
	Neujahrstag (01.01.)									
	Heilige Drei Könige (06.01.)									
	Tag der Arbeit (01.05.)									
	Mariä Himmelfahrt (15.08.)									
	Tag der Deutschen Einheit (03.10.)									
	Reformationstag (31.10.)									
	Allerheiligen (01.11.)									
	Erster Weihnachtsfeiertag (25.12.)									
	Zweiter Weihnachtsfeiertag (26.12.)									
	örtliche Feiertage									
	Summe		0,00	: 7 x 5 =			0,00			
5.3	Sonstige ggf. arbeitsfreie Tage , die auch auf einen Wochentag fallen können:									
	Heiliger Abend (24.12.)									
	Silvester (31.12.)									
	Sonstige (z. B. Brauchtumstage)									
	Summe		0,00	: 7 x 5 =			0,00			
5.4	Summe aus Ziffer 5.1 bis 5.3								0,00	
6.	verbleiben Ziffer 4 abzüglich Ziffer 5.4									261,00
7.	abzüglich Ausfalltage durch Erkrankung , Kuren u. ä.									
7.1	entweder Richtwert des BMI *)									
7.2	oder örtlich ermittelter Wert									
8.	verbleiben entweder Ziffer 6 abzüglich Ziffer 7.1 oder Ziffer 6 abzüglich Ziffer 7.2									261,00
9.	abzüglich Ausfalltage durch Urlaub und ganztägige Dienstbefreiungen **)								31,75	
10.	Nettoarbeitsstage (Ziffer 8 abzüglich Ziffer 9)									229,25
11.	Jahresarbeitsminuten (Ergebnis Ziffer 10)			x		Min/Tag ***)	=		0	Min/Jahr
	*) Grundlage: Gesundheitsförderungsbericht der unmittelbaren Bundesverwaltung									
	**) Grundlage: KGSt									
	***) bei einer 39,5-Stunden-Woche = 474 Min/Tag									
	bei einer 40,0-Stunden-Woche = 480 Min/Tag									
	bei einer 41,0-Stunden-Woche = 492 Min/Tag									
	bei einer 42,0-Stunden-Woche = 504 Min/Tag									

Tabelle 23: Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Berechnung der Jahresarbeitszeit bei Teilzeitbeschäftigung

Bei Teilzeitbeschäftigung muss beachtet werden, dass beispielsweise bei 50 % der regulären Arbeitszeit – je nach Arbeitszeitmodell – ein unterschiedliches, tatsächliches Arbeitszeitangebot die Folge ist. Ursache hierfür ist die differierende Anzahl von Feiertagen und durchschnittlichen Krankheitstagen. Je nach Teilzeitmodell muss die entsprechende Jahresarbeitszeit gesondert ermittelt werden. Folgende drei gängige Grundmodelle sind zu unterscheiden:

Tägliche Anwesenheit mit reduzierter Stundenzahl (beispielsweise halbtags): In diesem Fall bleibt die Anzahl der Arbeitstage unverändert. Es reduzieren sich die Minuten je Arbeitstag, die Jahresarbeitsstunden und die Jahresarbeitsminuten.

Blockmodell (Blöcke größer oder gleich eine Woche): Es ändern sich sowohl die Anzahl der Jahresarbeitsminuten als auch die Anzahl der Arbeitstage und -wochen. Bei der Berechnung wird auch die geringere Anzahl an Urlaubs- und Feiertagen berücksichtigt.

X-Tage-Woche: Es ändern sich sowohl die Anzahl der Jahresarbeitsminuten als auch die Anzahl der Arbeitstage und -wochen. Bei der Berechnung wird auch die geringere Anzahl an Urlaubs- und Feiertagen berücksichtigt.

5.1.4 Teilerhebung mittels Stichprobe

5.1.4.1 Grundlagen zum Stichprobenverfahren

Die Gewinnung von Ausgangsdaten für eine Personalbedarfsermittlung (PBE) mit Hilfe analytischer Berechnungsverfahren – im Rahmen einer prozessorientierten Betrachtungsweise oder bei der Untersuchung ganzer Organisationseinheiten – erfolgt regelmäßig in Form mehrwöchiger Erhebungen. Ziel ist meist die Bestimmung der mittleren Bearbeitungszeit für die zu untersuchenden Arbeitsprozesse/-schritte (prozessorientiert) oder die Ermittlung von Arbeitsaufwänden für die betrachteten Aufgaben einer Organisationseinheit (funktionsorientiert). Die Datengewinnung erfolgt in der Regel durch eine Erhebung an allen betroffenen Arbeitsplätzen (Vollerhebung) innerhalb eines repräsentativen Zeitraumes.

Ist eine Vollerhebung zu aufwändig (nicht wirtschaftlich) oder dem Untersuchungsbereich nicht zumutbar, wird in der Praxis ein Stichprobenverfahren (Teilerhebung anstelle einer Vollerhebung) angewendet. Hierbei wird nur eine Teilmenge des jährlichen Arbeitsvolumens betrachtet oder ein Teil der Beschäftigten eines Untersuchungsbereichs in die Erhebung einbezogen. Dies empfiehlt sich z. B. in Untersuchungsbereichen, in denen gleichförmige Prozesse oder Aufgaben wahrgenommen werden, und bei denen eine mehrwöchige Selbstaufschreibung aller Beschäftigten besonders aufwändig ist bzw. wenn Widerstände der Beschäftigten zu erwarten wären.

Als Stichprobe wird ganz allgemein ein nach speziellen Kriterien ausgewählter Teil des zu untersuchenden Bereiches bezeichnet. In der Statistik wird der zu untersuchende Gesamtbereich (z. B. Anzahl der Anträge pro Jahr oder Anzahl der Beschäftigten, die den gleichen Arbeitsschritt bearbeiten) Grundgesamtheit genannt. Unter einer Grundgesamtheit wird dabei die Menge aller Individuen oder Objekte des Untersuchungsbereichs verstanden, die genau definierte Merkmale aufweisen und über die eine Aussage getroffen werden soll. Im Zusammenhang mit Organisationsuntersuchungen sind dies z. B. alle Antragsverfahren zu einem bestimmten Regelungsbereich, alle an einem Prozess beteiligten Beschäftigten oder alle Akten zu einem bestimmten Sachverhalt.

Bei Anwendung eines Stichprobenverfahrens werden dabei in die Erhebung der benötigten Daten nicht alle möglichen Objekte der Grundgesamtheit einbezogen, sondern nur ein Teil. Bei geeigneten Rahmenbedingungen kann die Stichprobe in Relation zur Grundgesamtheit in einer Größenordnung von unter 20 Prozent liegen. Stichprobenverfahren sind folglich ein grundsätzlich geeignetes Mittel zur Reduzierung des Erhebungsaufwands. Ziel einer Teilerhebung ist es, dass die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist und damit eine verlässliche Aussage über die Grundgesamtheit getroffen werden kann. Um zuverlässige Daten für die Grundgesamtheit zu

erhalten, muss nicht nur den hohen statistischen Anforderungen entsprochen werden, sondern es müssen auch fachliche und organisatorische Aspekte berücksichtigt werden.

5.1.4.2 Anwendungsbereiche von Stichprobenverfahren

Stichprobenverfahren werden im Rahmen von Organisationsuntersuchungen insbesondere bei der prozessorientierten Personalbedarfsermittlung eingesetzt. Hier handelt es sich beispielsweise um gleichförmige Arbeitsprozesse mit großen Mengen z. B. Bearbeitung von Beihilfeanträgen oder Prüfung von Steuererklärungen.

Beispiel: In einem Untersuchungsbereich wird ein (Teil-)Prozess insgesamt 700mal jährlich durchlaufen. Diese Menge stellt die Grundgesamtheit dar. Es stellt sich die Frage, wie oft dieser (Teil-)Prozess in der Ist-Erhebung gemessen werden muss, um eine repräsentative Aussage zur mittleren Bearbeitungszeit aller 700 Fälle zu erhalten. Reichen 50, 150 oder 500 Messungen aus? Diese Frage kann mit Hilfe statistischer Formeln zuverlässig beantwortet werden, deren Ergebnis als Stichprobenumfang bezeichnet wird.

Auch im Zusammenhang mit der Ermittlung von Vorkommenshäufigkeiten, z. B. von Fallvarianten, ist das Stichprobenverfahren geeignet. So lässt sich ermitteln, wie viele Akten ausgewertet werden müssen, um eine repräsentative Aussage für die Grundgesamtheit treffen zu können. Ein weiteres Anwendungsgebiet, das sich jedoch in der Praxis weitaus seltener für den Einsatz von Stichprobenverfahren eignet, ist die Untersuchung ganzer Organisationseinheiten, d. h. bei einer funktionsorientierten Personalbedarfsermittlung. Dies könnte zum Beispiel bei großen Behörden im Bereich der Rentenversicherung, der Finanz- oder Steuerverwaltung der Fall sein, die über ein weit verzweigtes Netz von Außenstellen oder dezentralen Organisationseinheiten mit grundsätzlich gleichen Aufgaben verfügen.

Beispiel: In einem Referat mit 47 Beschäftigten (=Grundgesamtheit), die gleichartige Aufgaben wahrnehmen, ist die Frage zu beantworten, wie viele Personen in die Erhebung einbezogen werden müssen (=Stichprobenumfang), um repräsentative Aussagen für die gesamte Organisationseinheit zu erhalten.

5.1.4.3 Prüfung der Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren

Bestimmung der Grundgesamtheit: Stichprobenverfahren bieten ein großes Potenzial zur Aufwandssenkung bei Personalbedarfsermittlungen. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass bestimmte Voraussetzungen für die Anwendbarkeit geprüft werden müssen, um die Zuverlässigkeit und Allgemeingültigkeit der Untersuchungsergebnisse zu gewährleisten. Durch das folgende Vorgehen soll sicher gestellt werden, dass die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist.

Prüfung der Homogenität und Bestimmung der Größe: Zunächst müssen die Elemente der Grundgesamtheit homogen (gleichartig) sein. Dies bedeutet im Rahmen einer Organisationsuntersuchung, dass im jeweiligen Untersuchungsbereich die Bearbeitung der Vorgänge

bzw. die wahrgenommenen Aufgaben weitgehend übereinstimmen müssen. Auch sollte Übereinstimmung bei weiteren Merkmalen und Rahmenbedingungen wie

- Arbeitsweise (identische Arbeitsanweisungen),
- Arbeitsprozesse,
- Arbeitsteilung (Einheitlichkeit hinsichtlich Objekt- oder Verrichtungsspezialisierung oder einheitliche Aufgabenzuordnung zu Funktionsebenen),
- Arbeitsbedingungen,
- Grad der IT-Unterstützung,
- Qualifikationsniveau der Beschäftigten und auch der
- Ergebnisqualität gegeben sein.

In großen Arbeitseinheiten sind in der Regel mehrere Arbeitsbereiche mit verschiedenen Aufgaben und Prozessen anzutreffen, die aufgrund ihrer Unterschiedlichkeit jeweils für sich als eigene Grundgesamtheit anzusehen sind. Die Praxis zeigt, dass Organisationseinheiten mit identischen Aufgaben sehr unterschiedlich arbeiten können und damit keine homogene Grundgesamtheit bilden. Hierzu können beispielsweise unterschiedliche Arbeitsweisen an verschiedenen Standorten oder regionale/strukturelle Unterschiede führen. So können trotz gleicher Aufgaben bei der Arbeitsvermittlung in allen Bundesländern die Arbeitsschwerpunkte oder Bearbeitungszeiten aufgrund der regionalen Arbeitsmarktsituation in Bayern anders sein als in Mecklenburg-Vorpommern oder im Saarland. Im Rahmen einer Voruntersuchung ist sicherzustellen, dass Homogenität in der Grundgesamtheit vorliegt. Bei großen Untersuchungsbereichen mit inhomogenen Aufgaben ist daher eine Volluntersuchung oder die Bildung mehrerer, ggf. auch kleiner Grundgesamtheiten, welche wiederum in sich homogen sind, zu empfehlen.

Feststellung der (Un)Endlichkeit: Eine Grundgesamtheit kann aus statistischer Sicht entweder endlich oder unendlich sein, was einen Einfluss auf die Berechnung des Stichprobenumfangs hat. Eine Grundgesamtheit hat statistisch gesehen einen unendlichen Umfang, wenn (unabhängig von Zeit- und Kostenaspekten) unendlich viele Messungen möglich sind. In der Regel ist eine Grundgesamtheit endlich. Dies bedeutet, dass von vornherein nur eine bestimmte Anzahl von Messungen durchgeführt werden kann. In der Praxis wird bei der Datenerhebung für eine Personalbedarfsermittlung üblicherweise die Arbeitsmenge eines Jahres betrachtet. Von einer endlichen Grundgesamtheit wird beispielsweise gesprochen, wenn die jährliche Vorkommenshäufigkeit von einzelnen Prozessschritten bekannt ist.

Repräsentativer Erhebungszeitraum: Die Auswahl des Erhebungszeitraumes ist für die Datenqualität insbesondere dann wichtig, wenn es im zu untersuchenden Bereich unterschiedliche jahreszeitliche Belastungsspitzen gibt, die Auswirkungen auf die Repräsentativität der Erhebung haben können. Die im Stichprobenverfahren anzuwendenden statistischen Formeln gehen von dauerhaft gegebenen Rahmenbedingungen aus. Im Erhebungszeitraum sollte daher eine typische Situation bei der Aufgabenerledigung vorliegen. Weicht die Arbeitssituation im Erhebungszeitraum erheblich vom Üblichen ab, können entweder keine belastbaren Rückschlüsse auf die Grundgesamtheit gezogen

werden oder es müssen zusätzlich Korrekturberechnungen durchgeführt werden. Eine repräsentative Betrachtung ist im Ausnahmefall auch bei erheblichen jahreszeitlichen Belastungsspitzen möglich, wenn eine im Untersuchungsbereich praktizierte Kombination von Leitungs- und Eingangssteuerung innerhalb des Prozesses vorliegt. Ein Zeitraum kann in diesem Fall in Absprache mit dem Untersuchungsbereich als repräsentativ bewertet werden. Es muss geprüft werden, ob es für den betrachteten Prozess/die betrachtete Aufgabe grundsätzlich einen oder mehrere repräsentative Erhebungszeiträume gibt, die sich für die Datenerhebung anbieten. Um eine angemessene Entscheidung treffen zu können, sollte – soweit vorhanden – auf Daten aus dem Untersuchungsbereich zurückgegriffen werden, insbesondere die Einschätzung der Beschäftigten sowie Statistiken zu den Arbeitsmengen (z. B. Anzahl der Geschäftsvorfälle pro Jahr oder Monat) oder Zeiten (z. B. Bearbeitungs- und Liegezeiten pro Vorgang). Ist die Datenerhebung im repräsentativen Erhebungszeitraum organisatorisch nicht möglich, muss geprüft werden, ob über Korrekturberechnungen die erforderliche Datengüte erreicht werden kann. (Verweis zum Kapitel 5.1.3.2.) Gibt es keinen repräsentativen Erhebungszeitraum, ist eine Datenerhebung nach dem Analytischen Berechnungsverfahren nicht möglich.

Akzeptanz des Stichprobenverfahrens: Grundsätzlich sollte der (Herstellung von) Akzeptanz für das Stichprobenverfahren eine große Bedeutung beigemessen werden. Wird es von den Beschäftigten im Untersuchungsbereich nicht akzeptiert, so kann sich dies nicht nur negativ auf die Stimmung im Untersuchungsbereich auswirken, sondern vor allem auch die Datengüte deutlich verschlechtern (z. B. geringe Rücklaufquote). Daher sollte geprüft werden, ob und wie diese Akzeptanz im Untersuchungsbereich hergestellt werden kann. Damit eine Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist, muss sie einen bestimmten Mindestumfang haben. Dieser wird statistisch berechnet, indem das Vorliegen einer Normalverteilung unterstellt wird. Für diese Annahme muss die Stichprobe mindestens einen Umfang von 30 Messungen haben (d.h. 30 Beobachtungen eines Teilprozesses bei prozessorientierter oder 30 Erhebende bei funktionsorientierter PBE) – unabhängig von der Größe der Grundgesamtheit⁷⁹. Für Grundgesamtheiten kleiner als 30 kann das Stichprobenverfahren daher keine Anwendung finden. Bei Grundgesamtheiten, die nur geringfügig größer sind als 30, ist die Stichprobe fast genauso groß wie die Grundgesamtheit selbst.

Bei funktionsorientierten PBE liegen oft kleine Grundgesamtheiten vor (selbst bei einem großen Untersuchungsbereich, z. B. einem Referat mit 47 Beschäftigten, die gleichartige Aufgaben wahrnehmen). Die Beschäftigten stellen hier unter Umständen die Glaubwürdigkeit der (statistisch korrekten) Ergebnisse in Frage, beispielsweise wenn besonders leistungsfähige oder eher weniger erfahrene Personen in der Stichprobe enthalten sind. Demgegenüber müsste geprüft werden, ob eine Vollerhebung (welche Ergebnisse mit höherer Genauigkeit liefert) tatsächlich so viel zusätzlichen Aufwand erfordert, dass die damit erzielte Akzeptanzerhöhung gerechtfertigt wird. In der Praxis hat sich bewährt, in solchen Fällen eine Vollerhebung durchzuführen. Die Entscheidung zwischen Vollerhebung und Stichprobenerhebung sollte mit dem Auftraggeber und den Führungskräften des Untersuchungsbereiches und möglichst frühzeitig auch mit der Personalvertretung besprochen werden.

⁷⁹ Ausführungen zur Standardnormalverteilung und zum Mindestumfang von Stichproben siehe Exkurs.

Prüffragen zur Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren: Folgende Fragen bieten eine Orientierungshilfe zur Entscheidung für oder gegen ein Stichprobenverfahren. Das Stichprobenverfahren ist grundsätzlich anwendbar, wenn folgende Fragen bejaht werden können. Des Weiteren müssen Aufwand und Nutzen der Erhebung in angemessener Relation zueinander stehen.

<p>1.) Sind alle Elemente der Grundgesamtheit mit gleichartigen Eigenschaften/Merkmalen ausgestattet? (z. B. möglichst homogene Prozesse, Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung)</p>
<p>1.a) Fragen bei prozessorientierter PBE</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Handelt es sich um einen regelmäßig zu durchlaufenden Geschäftsprozess mit quantifizierbaren Aufgaben (z. B. Antragsverfahren, Zahlbarmachungen, Beschaffungsverfahren, Call-Center-Prozesse)? ○ Wird der untersuchte Geschäftsprozess von mehreren Personen gleichermaßen bearbeitet (homogene Arbeitsweise, Rahmenbedingungen und Unterstützungselemente)? ○ Hat der untersuchte Geschäftsprozess ein hohes Mengenaufkommen, eine hohe Fallzahl? ○ Hat der untersuchte Geschäftsprozess eine geringe Durchlaufzeit oder ist der Prozess in Teilprozessen mit geringer Durchlaufzeit erhebbar?
<p>1.b) Fragen bei funktionsorientierter PBE</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Gibt es viele gleichartige Arbeitsplätze? ○ Werden die betrachteten Aufgaben gleichartig wahrgenommen (homogene Arbeitsweise, Rahmenbedingungen und Unterstützungselemente)?
<p>2.) Handelt es sich um eine hinreichend große Grundgesamtheit? (z. B. Prozesse mit großen Fallzahlen oder Organisationseinheiten mit vielen gleichartigen Arbeitsplätzen)</p>
<p>3.) Gibt es einen repräsentativen Erhebungszeitraum für die Datenerhebung?</p>
<p>4.) Ist die Akzeptanz für eine Stichprobenerhebung im Untersuchungsbereich gegeben, oder kann sie in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Führungskräften hergestellt werden?</p>

Tabelle 24: Prüffragen zur Anwendbarkeit von Stichprobenverfahren

5.1.4.4 Ermittlung des Stichprobenumfangs

Mit einer Stichprobe wird das Ziel verfolgt, die Verteilungen von Eigenschaften in der Grundgesamtheit annähernd zu erheben. Im Grunde kann eine Aussage über eine Stichprobe mit einhundertprozentiger Sicherheit immer nur Gültigkeit für die Stichprobe selbst haben, die annähernde Gültigkeit für die Grundgesamtheit wird statistisch abgeleitet. Da mit einem Stichprobenverfahren das Ziel verfolgt wird, eine möglichst kleine Teilmenge zu untersuchen, werden an die Stichprobe statistisch sehr hohe Anforderungen gestellt. Um die Repräsentativität der Stichprobe für die Grundgesamtheit sicherzustellen, müssen der notwendige Stichprobenumfang statistisch berechnet und die geeignete Art der Stichprobe durch organisatorische Prüfungen ermittelt werden. Subjektive „Erfahrungswerte“ helfen hier nicht weiter. Zunächst sind deshalb gemeinsam mit dem Auftraggeber Festlegungen über die gewünschte Genauigkeit und Sicherheit der Stichprobenerhebung zu treffen. Diese Annahmen und Berechnungen entscheiden wesentlich über die Größe der Stichprobe, d. h. darüber, ob 5, 10, bzw. 20 Prozent oder ggf. auch noch größere

Anteile der Grundgesamtheit zu untersuchen sind. Weiterhin muss die Standardabweichung (siehe Exkurs) geschätzt werden, wofür die angenommene maximale und minimale Bearbeitungszeit herangezogen werden.

Festlegung der gewünschten Genauigkeit: Die Genauigkeit einer Stichprobe (auch: Vertrauensbereich oder Stichprobenfehler) legt fest, wie stark der mit Hilfe einer Stichprobe ermittelte Wert – z. B. die mittlere Bearbeitungszeit – vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit höchstens abweichen darf. Eine Genauigkeit von 5 Prozent besagt, dass der reale Wert der Stichprobe sowohl 5 Prozent unter als auch über dem realen Wert der Grundgesamtheit liegen kann.

Liegt beispielsweise die tatsächliche, aber unbekannte durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Prozessschritt bei 50 Minuten, so bedeutet eine Genauigkeit der Stichprobe von 5 Prozent, dass die mit Hilfe der Stichprobe ermittelte durchschnittliche Bearbeitungszeit im Bereich von 47,5 und 52,5 Minuten liegen darf.

Je höher die gewünschte Genauigkeit liegt, desto größer muss der Stichprobenumfang sein.

Festlegung der gewünschten Sicherheit: Die Sicherheit einer Stichprobe gibt an, in wie vielen Fällen das angewendete Verfahren zu-verlässige Ergebnisse liefert. Eine Sicherheit oder Aussagewahrscheinlichkeit von 95% bedeutet, dass bei 100 Messungen 95 richtig sind bzw. der durch die Stichprobe ermittelte Wert mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent den tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit (bzw. den obigen Genauigkeitsbereich) korrekt abbildet. Die Irrtumswahrscheinlichkeit des Stichprobenverfahrens liegt bei 5 Prozent.

Für das obige Beispiel zur Genauigkeit bedeutet dies, dass die einzelnen ermittelten Bearbeitungszeiten des Prozessschrittes mit 95-prozentiger Wahrscheinlichkeit im Bereich von 47,5 und 52,5 Minuten liegt.

Je höher die gewünschte Sicherheit liegt, desto größer muss der Stichprobenumfang sein. Die Aussagewahrscheinlichkeit wird statistisch über den so genannten z-Wert⁸⁰ ausgedrückt. Aus der statistischen Normalverteilung ergeben sich folgende z-Werte, welche für die Berechnung des Stichprobenumfangs benötigt werden:

Aussagewahrscheinlichkeit	50%	75%	95%	97,5%	99%
z-Wert	0,674	1,15	1,96	2,24	2,57

Tabelle 25: Beispiel: z-Werte für die Aussagewahrscheinlichkeit

Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

⁸⁰ Beim z-Wert handelt es sich um mathematisch ermittelte Konstanten für die jeweilige Aussagewahrscheinlichkeit. Speziell handelt es sich um die zentrale Wahrscheinlichkeit $D(z_1)$ (bzw. zentrale Aussagewahrscheinlichkeit) der Standardnormal-verteilung und nicht nur um die linksseitige $\Phi(z_1)$.

Schritte	Erläuterungen				
1. Festlegung der geforderten absoluten Genauigkeit e	Unter der absoluten (und nicht der prozentualen) Genauigkeit e wird die zulässige maximale Abweichung des über die Stichprobe ermittelten Wertes vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit angegeben.				
2. Schätzung der Standardabweichung s x_i : Werte der Beobachtungsreihe \bar{x} : Mittelwert x_{\max} : Maximalwert x_{\min} : Minimalwert	Die Standardabweichung s (auch: mittlerer Fehler) ist ein Maß für die Streuung der Einzelwerte x_i um ihren Mittelwert \bar{x} . Da diese (noch) nicht bekannt ist, kann sie zunächst über folgende Faustformel ⁸¹ geschätzt werden: $s \approx \frac{x_{\max} - x_{\min}}{3,5}$ Hinweis: e und s werden in der gleichen Einheit wie x_i , x_{\max} , x_{\min} und \bar{x} angegeben				
3. Festlegung der Aussagewahrscheinlichkeit	Festlegung der geforderten Aussagewahrscheinlichkeit der Teilerhebung und Ermittlung des entsprechenden z -Wertes				
4. Berechnung des Stichprobenumfangs n N : Anzahl der Elemente in der Grundgesamtheit	Einsetzen der ermittelten Werte in die entsprechende Formel: <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; padding: 5px;">endliche Grundgesamtheit (Regelfall)</td> <td style="width: 50%; padding: 5px;">unendliche Grundgesamtheit</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">$n \geq \frac{N \times z^2 \times s^2}{z^2 \times s^2 + (N - 1) \times e^2}$</td> <td style="padding: 5px;">$n \geq \frac{z^2 \times s^2}{e^2}$</td> </tr> </table> <p>Der Umfang der Stichprobe muss statistisch mindestens n betragen; in der Praxis sollte ein Wert deutlich größer n (z. B. +10 Prozent) gewählt werden, um z. B. abwesenheitsbedingte geringere Rücklaufquoten oder fehlerhaft ausgefüllte Erhebungsbögen kompensieren zu können.</p> <p>Die Stichprobe muss mindestens 30 Messungen umfassen, um vom Vorliegen einer Standardnormalverteilung ausgehen zu können, auch dann, wenn hier ein geringerer Wert berechnet werden sollte.⁸²</p>	endliche Grundgesamtheit (Regelfall)	unendliche Grundgesamtheit	$n \geq \frac{N \times z^2 \times s^2}{z^2 \times s^2 + (N - 1) \times e^2}$	$n \geq \frac{z^2 \times s^2}{e^2}$
endliche Grundgesamtheit (Regelfall)	unendliche Grundgesamtheit				
$n \geq \frac{N \times z^2 \times s^2}{z^2 \times s^2 + (N - 1) \times e^2}$	$n \geq \frac{z^2 \times s^2}{e^2}$				

Tabelle 26: Zusammenfassung des Vorgehens bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

Beispiel: Im Rahmen einer prozessorientierten PBE soll die mittlere Bearbeitungszeit für einen Prozess oder Teilprozess ermittelt werden, der in einem Untersuchungsbereich insgesamt 700 mal jährlich durchgeführt wird.

Da es noch keine Erhebungen diesbezüglich gab, wird geschätzt, dass die mittlere Bearbeitungszeit etwa 25 Minuten beträgt. Die Standardabweichung bezogen auf die mittlere Bearbeitungszeit wird auf 10 Minuten geschätzt. Um den Aufwand für die Erhebung in Grenzen zu halten, soll eine Teilerhebung durchgeführt werden. Die Abweichung des durch die Stichprobe ermittelten Wertes vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit soll nicht mehr als 5% betragen.

⁸¹ Diese Faustformel unterstellt eine Gleichverteilung der Einzelwerte zwischen dem Minimal- und dem Maximalwert. Bei anderen Annahmen, bspw. einer 2-Punkte-Verteilung, würde im Nenner eine 2, bei Annahme einer Dreiecksverteilung eine 4,2, bei Annahme einer Normalverteilung eine 5,15 stehen, um die Standardabweichung zu schätzen. Vgl. hierzu Lange (2004): S. 29.

⁸² Zum Mindestumfang von Stichproben siehe Exkurs.

Schritte	Erläuterungen
1. Festlegung der geforderten absoluten Genauigkeit e	$e_{\text{relativ}} = 5\%$, $\bar{x} = 25 \text{ min}$ $e = 0,05 \times 25 \text{ min} = 1,25 \text{ min}$ Der in der Stichprobe ermittelte Wert soll nicht mehr als 1,25 Minuten vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit abweichen.
2. Schätzung der Standardabweichung s	$s = 10 \text{ min}$ Die geschätzte Standardabweichung beträgt 10 Minuten.
3. Festlegung der Aussagewahrscheinlichkeit	$95\% \Rightarrow z = 1,96$ Die Aussagewahrscheinlichkeit der Teilerhebung soll 95% sein. Somit beträgt der z -Wert 1,96.
4. Berechnung des Stichprobenumfanges n bei endlicher Grundgesamtheit $N = 700$	$n \geq \frac{N \times z^2 \times s^2}{z^2 \times s^2 + (N - 1) \times e^2}$ $n \geq \frac{700 \times 1,96^2 \times 10^2}{1,96^2 \times 10^2 + (700 - 1) \times 1,25^2}$ $n \geq \frac{268912}{1476,3475}$ $n \geq 182,15$ <p>Für dieses Beispiel ist für die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeit eine Stichprobe im Umfang von mindestens 183 Messwerten erforderlich. In der Praxis sollte man ca. 200 Messwerte anstreben.</p>

Tabelle 27: Beispiel zum Vorgehen bei der Berechnung des Stichprobenumfangs

Die Mittelwertberechnung ist der Regelfall bei der Anwendung des Stichprobenverfahrens im Rahmen einer PBE. Darüber hinaus kann das Stichprobenverfahren auch zur Bestimmung des so genannten Anteilswertes eingesetzt werden, zum Beispiel wenn der Anteil bestimmt werden soll, den ein bestimmter Arbeitsablauf an der Gesamtzahl der Arbeitsabläufe im Untersuchungsbereich hat. Ein entsprechendes Beispiel befindet sich → im Kapitel 6.1.6 – Multimomentaufnahme.

5.1.4.5 Vorgehen bei der Stichprobenauswahl

Nachdem Genauigkeit, Sicherheit und notwendiger Stichprobenumfang bestimmt sind, folgt die praktische Auswahl der Stichprobe: sie „wird gezogen“. Auch an die Stichprobenauswahl werden methodisch hohe Anforderungen gestellt, um korrekte Ergebnisse zu erzielen. Eine falsch ausgewählte Stichprobe kann dazu führen, dass die damit gewonnenen Daten unbrauchbar sind.

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf die statistisch relevanten Aspekte.

Bei einer Untersuchung sollte angestrebt werden, dass die Stichprobe keine systematischen Abweichungen von der Grundgesamtheit (Verzerrungen) enthält. Dies kann am einfachsten dadurch erreicht werden, dass die Stichprobe zufällig gezogen wird, was aber nicht immer möglich ist.

- Die zufällige Auswahl: Um eine Zufallsauswahl handelt es sich dann, wenn jedes Element der Grundgesamtheit die gleiche Chance hat, in die Stichprobe zu gelangen. Die Vorteile der zufälligen Auswahl bestehen in der Berechenbarkeit des Zufallsfehlers (=Stichprobenfehler); das Verfahren ist damit statistisch genauer zu beschreiben. Nachteilig ist, dass das Verfahren nicht immer angewendet werden kann, z. B. wenn nicht alle Elemente der Grundgesamtheit bekannt sind.
- Die nicht zufällige, bewusste Auswahl: Um eine bewusste Auswahl handelt es sich dann, wenn gezielt Elemente aus der Grundgesamtheit ausgewählt werden, die bestimmte Kriterien erfüllen. Die Verfahren sind – wegen der Nichtberechenbarkeit des Zufallsfehlers – statistisch weniger geeignet. In der Praxis sind sie von Bedeutung, da eine zufällige Auswahl nicht immer getroffen werden kann.

Nachfolgend werden die anwendbaren Auswahlverfahren näher beschrieben.

Zufällige Auswahl (Losverfahren)

- Systematische Auswahl mit Zufallsstart: Die Stichprobe wird zufällig, aber mit einem bestimmten System ausgewählt. Beispiel: Bei einem Stichprobenumfang von 10% wird jeder Zehnte ausgewählt, wobei der Startpunkt der Zählung dem Zufall überlassen werden muss.
- Clusterauswahl: Hierbei erfolgt keine vollkommen zufällige Auswahl, sondern die Grundgesamtheit wird zunächst in Bereiche (Cluster) mit gleichen Eigenschaften unterteilt (z. B. Referate mit gleichen Aufgaben). Es wird dann eine bestimmte Anzahl solcher Cluster ausgewählt. Dies bedeutet, dass nicht einzelne Elemente der Grundgesamtheit die Stichprobe bilden, sondern Gruppen solcher Elemente. Cluster werden in der Regel aus rein pragmatischen Gründen der Untersuchung gebildet, um z. B. zu vermeiden, dass aus einzelnen Referaten nur bestimmte Beschäftigte an der Untersuchung teilnehmen müssen. An die Homogenität der Cluster untereinander sind hohe Anforderungen zu stellen.
- Schichtauswahl: Wenn die statistischen Daten oder Merkmale der Grundgesamtheit – aus welchen Gründen auch immer – stärker voneinander abweichen, kann auch die so genannte Schichtauswahl bei der Bestimmung der Stichprobe zum Einsatz kommen. Die Grundgesamtheit wird dabei zunächst in Schichten mit sehr ähnlichen Merkmalsausprägungen unterteilt. Dies können z.B. Gruppen von Beschäftigten sein, die aus früheren Untersuchungen jeweils ähnliche Bearbeitungszeiten bei der Prozessbearbeitung erreicht haben. Anschließend werden aus den einzelnen Schichten nach einem Zufallsverfahren Stichproben gezogen. Die Stichproben sind dann noch nach dem Anteil der jeweiligen Schicht an der Grundgesamtheit zu gewichten. Sollte eine Cluster- oder Schichtauswahl zum Einsatz kommen, ist in jedem Fall die Einbeziehung weiterführender Literatur oder von Statistikexperten zu empfehlen.

Nicht zufällige, bewusste Auswahl (Quotenstichprobe)

Auf der Grundlage von Quoten wird eine Stichprobe konstruiert, die in der Verteilung aller herangezogenen Merkmale für die Gesamtheit repräsentativ ist. Das Kriterium für die Quotierung ist dabei vom jeweiligen Erkenntnisinteresse abhängig.

Beispiel: Besteht die Grundgesamtheit aus 40% Beamten und 60% Tarifbeschäftigten, wird die Stichprobe so ausgewählt, dass auch sie aus 40% Beamten und 60% Tarifbeschäftigten besteht.

Grundsätzlich sollte die Auswahl der zu befragenden oder zu messenden Elemente durch eine zufällige Ziehung aus der Grundgesamtheit erfolgen. In der Praxis wird bei der prozess-orientierten PBE hiervon abgewichen: die Auswahl der in die Stichprobe einzubeziehenden Elemente wird durch den in Frage kommenden repräsentativen Zeitraum bestimmt. Auch beim Einsatz einer Quotenstichprobe ist die Einbeziehung weiterführender Literatur oder von Statistikexperten empfehlenswert.

5.1.4.6 Festlegung der Zeitdauer der Erhebung

Die Zeitdauer der Erhebung innerhalb eines repräsentativen Erhebungszeitraums spielt nicht nur bei der Vollerhebung eine wichtige Rolle. Sie hat einen umso bedeutenderen Einfluss auf die Qualität der Ergebnisse des Stichprobenverfahrens. Die Zeitdauer der Erhebung für eine prozessorientierten PBE sollte so gewählt werden, dass der notwendige Stichprobenumfang auch erreicht werden kann. Sollte der Stichprobenumfang im Erhebungszeitraum voraussichtlich nicht erreicht werden können, müssen ergänzende Maßnahmen eingeplant werden, bei einer Selbstaufschreibung beispielsweise die Ergänzung durch das Analytische Schätzverfahren (Verweis zum Kapitel 5.1.2.2). Bei einer funktionsorientierten PBE gibt der Stichprobenumfang die Anzahl der einzubeziehenden Beschäftigten an. Hier hat der Stichprobenumfang keinen Einfluss auf die Zeitdauer.

Ist die Zeitdauer sehr kurz, haben sich die Beschäftigten noch nicht hinreichend an die Erhebung gewöhnt. Die Fehleranfälligkeit ist insbesondere in der Anfangsphase einer Erhebung sehr hoch, weshalb eine mehrtägige Testphase vorgesehen werden sollte. Dauert die Erhebung sehr lange, schleichen sich nach einer Weile verstärkt Ermüdungserscheinungen und somit Nachlässigkeiten ein, weil die Erhebung zunehmend als störend empfunden wird. Diese Fehlerquellen werden häufig unterschätzt. Sie können aber die Qualität der Erhebung ebenso negativ beeinflussen, wie eine fehlerhaft gezogene Stichprobe oder ein falsch berechneter Stichprobenumfang. In der Praxis sollte die Entscheidung über die Zeitdauer aus einer Abwägung dieser Argumente bezogen auf den Untersuchungsbereich erfolgen; eine Datenerhebung über vier Wochen ist ein erster Ausgangspunkt für diese Überlegungen.

Die folgenden Beispiele zeigen, dass die notwendigen statistischen Berechnungen in jedem Fall mit einer intensiven organisatorischen Betrachtung verknüpft werden müssen:

Beispiel 1: Einfach beobachtbare Prozesse und / oder Prozesse mit sehr kurzen Laufzeiten im Rahmen einer prozessbezogenen PBE: Unter Beachtung des statistisch erforderlichen Stichprobenumfangs muss unter organisatorischen Gesichtspunkten abgewogen werden, ob viele Beschäftigte über eine kürzere Zeitdauer oder wenige Beschäftigte über einen längeren Zeitraum in die Erhebung einbezogen werden.

Beispiel 2: Sehr lange laufende Prozesse mit einem hohen Anteil an Liegezeiten im Rahmen einer prozessbezogenen PBE (beispielsweise mehrjährige Betreuungsfälle, Beschaffungsverfahren oder Fälle bei denen notwendige Gutachten eingeholt werden müssen): Es muss geprüft werden, ob der Prozess in eindeutig abgrenzbare Teilabschnitte zerlegt werden kann. Der Stichprobenumfang muss für jeden Teilabschnitt erreicht werden, aber die jeweiligen Stichproben greifen auf unterschiedliche Elemente der Grundgesamtheit zurück. Die Ergebnisse für die Teilabschnitte werden anschließend zum Gesamtprozess zusammengesetzt. Ist die erforderliche Zeitdauer der Erhebung ermittelt, wird der endgültige Erhebungszeitraum festgelegt.

5.1.4.7 Datenerhebung und Zwischenauswertung

Die Durchführung der Erhebung unterscheidet sich bei einer Teilerhebung mittels Stichprobe nur dadurch von einer Vollerhebung, dass nur die Teilnehmer der Stichprobe in das Verfahren einzuweisen und daran zu beteiligen sind. Alle nicht beteiligten Beschäftigten sollten allerdings im Vorfeld der Erhebung über die Gründe für den Einsatz des Stichprobenverfahrens und das Vorgehen (insbesondere die Art der Auswahl der in die Erhebung einbezogenen Personen) unterrichtet werden.

Analog zur Vollerhebung sollten auch bei Teilerhebungen alle notwendigen Maßnahmen zur Sicherstellung der Qualität der Datenerfassung durchgeführt werden. Bei der Teilerhebung müssen während der Erhebung zusätzlich möglichst frühzeitig Informationen zur Qualität der Stichprobe und hierbei insbesondere zur Messgenauigkeit erhoben werden. Bei Bedarf können dann Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet werden.

Bei einer Teilerhebung ist beispielsweise nach der Hälfte des Erhebungszeitraumes die tatsächliche absolute Genauigkeit zu ermitteln sowie zu prüfen, ob die geforderte Genauigkeit bei Weiterführung der Stichprobenerhebung am Ende des Erhebungszeitraums voraussichtlich erreicht werden wird. Dies schafft eine Grundlage, um Entscheidungen zum weiteren Vorgehen zu treffen, wobei die Auswirkungen eines veränderten Vorgehens sehr ausführlich analysiert werden sollten:

- Wurde die geforderte Genauigkeit bereits erreicht oder wird sie voraussichtlich früher erreicht werden, kann geprüft werden, ob die Erhebung ggf. vorzeitig abgeschlossen und der Untersuchungsbereich so entlastet werden kann.
- Befindet sich die tatsächliche Genauigkeit im erwarteten Korridor, wird die Erhebung einfach weiter geführt.
- Ist absehbar, dass die Genauigkeit im Erhebungszeitraum nicht erreicht wird, können bereits zu diesem Zeitpunkt Maßnahmen zur Gegensteuerung eingeleitet werden, z. B.:
 - Verlängerung der Erhebungsdauer,
 - Durchführung alternativer / ergänzender Erhebungsverfahren wie Expertenschätzungen,
 - Reduzierung der Anforderungen an die Genauigkeit in Absprache mit dem Auftraggeber (z. B. 8% statt 5 %),
 - Erhöhung der Anzahl der beteiligten Beschäftigten.

Die tatsächliche Genauigkeit wird wie folgt ermittelt:

	Endliche Grundgesamtheit	Unendliche Grundgesamtheit
x_i : Messwerte der Stichprobe \bar{x} : Mittelwert n : Stichprobenumfang N : Anzahl der Elemente in der Grundgesamtheit s^2 : Varianz s : Standardabweichung \hat{e} : tatsächlich erreichte absolute Genauigkeit z : einer Ausgagewahrscheinlichkeit entsprechender z-Wert	1. Messung der Einzelwerte x_i	
	2. Berechnung des Mittelwertes \bar{x} :	
	$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$	
	3. Berechnung der Varianz s^2 und der Standardabweichung s :	
	$s^2 = \frac{\sum_{i=1}^n x_i^2}{n} - \bar{x}^2 = \frac{x_1^2 + x_2^2 + \dots + x_n^2}{n} - \bar{x}^2$ $s = \sqrt{s^2}$	
4. Berechnung der tatsächlichen Genauigkeit \hat{e} :		
$\hat{e} = z \times \frac{s}{\sqrt{n}} \times \sqrt{1 - \frac{n}{N}}$		$\hat{e} = z \times \frac{s}{\sqrt{n}}$
a) \hat{e} zum Zeitpunkt der Zwischenauswertung <ul style="list-style-type: none"> ▪ n = Anzahl der tatsächlich durchgeführten Beobachtungen ▪ Ergebnis: wurde $\hat{e} \leq e$ bereits erreicht? b) voraussichtliches \hat{e} zum Ende des Erhebungszeitraums <ul style="list-style-type: none"> ▪ n = Anzahl der voraussichtlich durchgeführten Beobachtungen (Hochrechnung) ▪ Ergebnis: wird $\hat{e} \geq e$ voraussichtlich erreicht werden? 		

Tabelle 28: Berechnung der tatsächlichen Genauigkeit

Am Ende der Erhebung ist dann noch einmal zu prüfen, ob die geforderte absolute Genauigkeit auch tatsächlich erreicht worden ist.

5.1.4.8 Zusammenfassung des Vorgehens

Nachfolgend werden die wichtigsten Schritte bei der Anwendung von Stichprobenverfahren noch einmal zusammengefasst:

1. Beschaffenheit des Untersuchungsbereichs hinsichtlich organisatorischer, sachlicher, räumlicher, zeitlicher Aspekte analysieren und beschreiben
2. Vorüberlegungen zum Stichprobenverfahren (Prüfung der grundsätzlichen Anwendbarkeit)

- a) Abgrenzung der Grundgesamtheit(en) (Homogenität, Größe, (Un-)Endlichkeit)
 - b) Prüfung, ob es einen repräsentativen Erhebungszeitraum gibt
 - c) Bewertung der Akzeptanz(-herbeiführung) für ein Stichprobenverfahren
3. Festlegungen für die Stichprobenberechnung
- a) Festlegung der gewünschten Genauigkeit (Wie stark darf der Wert der Stichprobe höchstens vom tatsächlichen Wert der Grundgesamtheit abweichen?)
 - b) Festlegung der Sicherheit (Mit welcher Wahrscheinlichkeit soll das ermittelte Ergebnis korrekt sein?)
4. Ermittlung des Stichprobenumfangs
- a) Berechnung des statistisch notwendigen Stichprobenumfangs
 - b) Entscheidung über – aus organisatorischen Gründen – anzustrebenden höheren Stichprobenumfang
5. Organisatorische Festlegungen für die Erhebung (Vorgehen bei der Stichprobenauswahl, Erhebungsdauer und Erhebungszeitraum etc.)
6. Datenerhebung
7. Zwischenauswertung
- a) Ermittlung der zum Zeitpunkt der Zwischenauswertung tatsächlichen und der zum Ende des Erhebungszeitraums voraussichtlichen absoluten Genauigkeit
 - b) Entscheidung zur weiteren Datenerhebung (z. B. Fortsetzung ggf. auch bei geringerer Genauigkeit, Verlängerung oder Verkürzung der Erhebung, ergänzender Methodeneinsatz, Abbruch)
8. Endauswertung
- a) Ermittlung der tatsächlichen Genauigkeit
 - b) Stichprobenauswertung (z. B. zur mittleren Bearbeitungszeit)
 - c) Qualitätsbeurteilung der erhobenen Daten (ggf. Entscheidung über ergänzenden Methodeneinsatz, oder geringere geforderte Genauigkeit)

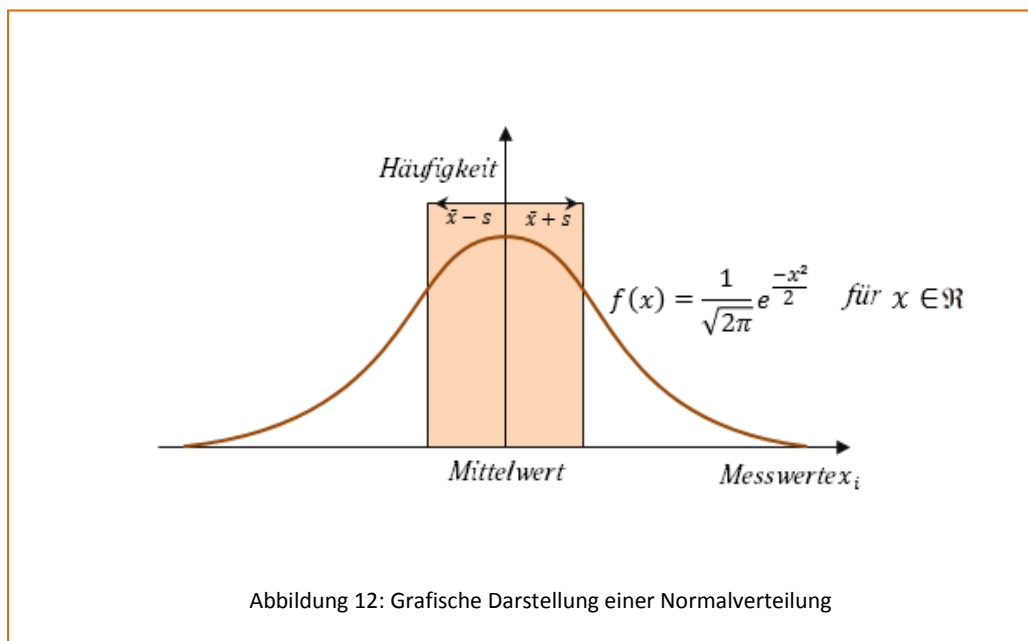
5.1.4.9 Exkurs: Statistische Grundlagen

Normalverteilung

Die Normalverteilung ist eine symmetrische Verteilungsform **numerischer Daten** um ihren Mittelwert in Form einer Glockenkurve. Nach dem deutschen Mathematiker Carl Friedrich Gauß wird diese auch gaußsche Glockenkurve genannt. Die Normalverteilung findet häufig bei großen **Grundgesamtheiten** ihre Anwendung, beispielsweise dient sie bei zahlreichen Vorkommnissen in den

Natur-, und Gesellschaftswissenschaften zur näherungsweisen Beschreibung, Erläuterung und Prognose von Sachverhalten. Sie ist auch für die Abschätzung des notwendigen Umfangs von Stichproben im Rahmen von Personalbedarfsermittlungen geeignet. Die Normalverteilung wird durch den Mittelwert \bar{x} und die Standardabweichung s vollständig beschrieben. Die **Standardabweichung** ist ein Maß für die mittlere Streuung aller einzelnen Messwerte x_i der Beobachtungsreihe um ihren Mittelwert. Alle drei Größen werden in der gleichen Einheit angegeben.

Für die Normalverteilung gilt, dass rund zwei Drittel aller Messwerte innerhalb der Entfernung einer Standardabweichung zum Mittelwert (siehe nachfolgende Abbildung: grauer Bereich) liegen. Weitere Detailinformationen können der einschlägigen Fachliteratur entnommen werden.



Der von der Normalverteilung herrührende **zentrale Grenzwertsatz** besagt, dass eine Summe von unabhängigen, identisch verteilten Zufallsvariablen normalverteilt ist, wenn n unendlich groß ist ($n \rightarrow \infty$).

Aus dem zentralen Grenzwertsatz⁸³ lässt sich als Faustregel ableiten, dass eine Stichprobe von mehr als 30 stochastisch unabhängigen Zufallsvariablen schon annähernd mit der Normalverteilung bestimmt werden kann. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass eine Stichprobe im Rahmen einer PBE immer größer als 30 sein muss ($n > 30$). Unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Genauigkeit und die Sicherheit einer Stichprobe ergeben sich daraus wichtige Schlussfolgerungen für die Mindestgröße einer Grundgesamtheit.

⁸³ Vgl. Lohninger (2011) zum Begriff: „Zentraler Grenzwertsatz der Wahrscheinlichkeitsrechnung“.

5.2 Vorgehensweise bei der Personalbedarfsermittlung

Bei der Personalbedarfsermittlung als Schwerpunktthema einer Organisationsuntersuchung wird ein Vorgehen nach dem bereits beschriebenen universellen → Vorgehensmodell empfohlen.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Organisation der Personalbedarfsermittlung, Ausstattung der Fachreferate und Einbindung externer Berater

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigen, dass eine zufrieden stellende Qualität der Personalbedarfsermittlung gut ausgebildetes Personal in hinreichendem Umfang in den für die Personalwirtschaft zuständigen Organisationseinheiten voraussetzt. Nur so kann die Personalbedarfsermittlung von den Behörden als Daueraufgabe selbstständig wahrgenommen werden.

Oft beauftragen Behörden unter Hinweis auf fehlende eigene Kapazitäten externe Berater mit der Ermittlung des Personalbedarfs. Prüfungen des Bundesrechnungshofes haben jedoch ergeben, dass bei der Beauftragung externer Berater der Umfang der von den Behörden zu leistenden eigenen unterstützenden Arbeiten nicht wesentlich von dem Arbeitsaufwand einer behördeninternen Personalbedarfsermittlung abweicht. Die externen Berater beschränken sich regelmäßig auf eine planende und koordinierende Funktion, während die zeitaufwendigen Erhebungen und Auswertungen weiterhin durch die Behörden selbst geleistet werden müssen. In Einzelfällen verursachte eine Untersuchung durch externe Berater aufgrund des erhöhten Abstimmungsbedarfs sogar einen höheren Aufwand als vergleichbare behördeninterne Personalbedarfsermittlungen.

Die Qualität und Akzeptanz der von externen Beratern kostenintensiv erstellten Personalbedarfsermittlungen unterscheiden sich nicht wesentlich von behördeninternen Untersuchungen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher, den Personalbedarf grundsätzlich durch behördeneigene Organisationseinheiten zu ermitteln. Dadurch wird auch die notwendige Fortschreibung des Personalbedarfs erleichtert. Externe Berater sollten nur unterstützend (zum Beispiel bei unerfahrenem Personal) im Sinne eines „Coaching“ tätig werden.

Für die behördeninterne Ermittlung des Personalbedarfs hat sich die Bildung von Projektgruppen als sinnvoll erwiesen, denen neben den Organisationsfachkräften und den Untersuchungsbereichen auch andere beteiligte Stellen angehören können.

5.2.1 Vorgehen bei der Personalbedarfsermittlung

5.2.1.1 Vorbereitung

Besonderes Augenmerk ist bei der Planung und Durchführung von Personalbedarfsermittlungen auf die frühzeitige und umfassende Information des Untersuchungsbereichs sowie der Personalvertretung, der Gleichstellungsbeauftragten, der Vertrauensperson der schwerbehinderten Menschen und der behördlichen Datenschutzbeauftragten zu legen. Personalbedarfsermittlungen sind ein sensibles Thema und führen erfahrungsgemäß zu Beunruhigungen im Untersuchungsbereich. Vielfach gehen mit Personalbedarfsermittlungen Ängste um den Bestand des eigenen Arbeitsplatzes oder die Bewertung der persönlichen Leistungsfähigkeit einher. Diesen Ängsten gilt es durch offene, klare Aussagen und frühzeitige, umfassende Information des Untersuchungsbereichs vorzubeugen.

Bei der Durchführung von Personalbedarfsermittlungen sind besondere Anforderungen an die Dokumentation zu stellen. Diese muss transparent, lückenlos, nachvollziehbar und reproduzierbar sein. Die Berechnung des Personalbedarfs muss nachvollziehbar und nachprüfbar sein. Damit eine spätere Weiterverwendung der Daten, ggf. für eine → Fortschreibung der Personalbedarfsermittlung, möglich ist, müssen auch die Rahmenbedingungen der

Aufgabenerledigung bei der erstmaligen Erhebung (beispielsweise Umfang der Unterstützung durch IT) im Untersuchungsbereich detailliert beschrieben werden. Die Dokumentation muss neben den erhobenen Daten und durchgeführten Berechnungen insbesondere enthalten:

- die Zielsetzung und den Auftrag,
- die Abgrenzung des Untersuchungsbereichs,
- die Informationen zu früheren Personalbedarfsermittlungen im Untersuchungsbereich,
- die Darstellung der Ist-Situation einschließlich personeller, räumlicher und Sachmittelausstattung sowie Art und Umfang der IT-Unterstützung,
- den Aufgabenkatalog,
- die wichtigsten Prozesse,
- die Einflussfaktoren der Aufgabenerledigung,
- die Begründung der als geeignet und angemessen angesehenen Erhebungstechnik und ihrer Hilfsmittel,
- das gewählte Vorgehen mit allen Verfahrensschritten,
- die Begründung des als repräsentativ angesehenen Erhebungszeitraums,
- die Begründung einer als angemessen angesehenen Stichprobe,
- die Ermittlung der Fallzahlen,
- die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeiten,
- die Erhebungsbogen und sonstige Formblätter,
- die Begründung des gewählten Verfahrens für die Ermittlung und Anrechnung von Verteilzeiten
- die Berechnung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Dokumentation von Personalbedarfsermittlungen

Die korrekte Dokumentation des Ablaufs und der Ergebnisse der Personalbedarfsermittlung ist von zentraler Bedeutung. Auch bei der Planung einer Personalbedarfsermittlung sind die Erfordernisse einer ordnungsgemäßen Dokumentation zu berücksichtigen. Trotz der herausragenden Bedeutung, welche der Dokumentation zukommt, offenbarten Prüfungen des Bundesrechnungshofes häufig verbesserungsbedürftige und fehlerhafte Dokumentationen.

Nur in wenigen Fällen konnten alle Verfahrensschritte bei der Ermittlung des Personalbedarfs nachvollzogen werden. So fehlten in vielen Dokumentationen Angaben zur Auftragserteilung, Auswahl der Erhebungstechniken, Planung und Durchführung der Erhebungen und Auswertung der Erhebungsergebnisse (zum Beispiel Entwickeln der mittleren Bearbeitungszeiten, Auswahl der Fallzahlarten). Bei den geprüften Bundesverwaltungen konnte deshalb überwiegend im Einzelnen nicht nachvollzogen werden, welche fachlichen, organisatorischen, technischen und räumlichen Verhältnisse, welche personellen und aufgabenspezifischen Strukturen den Bemessungsparametern zugrunde lagen, wie sich zwischenzeitliche Änderungen in den Arbeitsgegebenheiten ausgewirkt hatten und ob daher eine Anpassung der Bemessungsparameter notwendig gewesen wäre. Prüfungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die fehlende Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse einer Personalbedarfsermittlung deren Fortschreibungsfähigkeit beeinträchtigte oder gar verhinderte.

Sofern externe Beratungsunternehmen den Personalbedarf ermittelt hatten, verblieben die zur Dokumentation notwendigen Daten häufig bei den Unternehmen. Den Auftrag gebenden Behörden war somit eine Fortschreibung des Personalbedarfs ohne eine erneute Auftragserteilung an das

Beratungsunternehmen unmöglich.

Zur Ermittlung des Personalbedarfs verwenden Behörden zunehmend Daten, welche im Rahmen der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) erhoben werden. Grundsätzlich ist dies zur Vermeidung redundanter Datenerhebungen auch möglich. Es setzt aber voraus, dass die methodischen Vorgaben zur Datenerhebung bei einer Personalbedarfsermittlung beachtet werden. Hierzu gehört insbesondere auch das Erfordernis einer nachvollziehbaren Dokumentation. Die in Behörden in der Regel praktizierte anonymisierte Zusammenfassung von KLR-Daten ist mit den Dokumentationsanforderungen einer Personalbedarfsermittlung nicht vereinbar, da durch die Zusammenfassung der Daten die ermittelten Werte für einzelne Aufgaben nicht mehr transparent sind.

5.2.1.2 Voruntersuchung

Grundsätzlich sollte bei Personalbedarfsermittlungen in größeren Untersuchungsbereichen immer eine Voruntersuchung durchgeführt werden, bei der ein grober Überblick über die Aufgaben des Untersuchungsbereichs (Aufgabenstruktur und den Normierungsgrad der Aufgabenerledigung) die Auswahl der geeigneten und angemessenen Erhebungstechnik erleichtert. Anhaltspunkte ergeben sich oftmals aus Unterlagen vorangegangener Organisationsuntersuchungen mit den Schwerpunkten Aufgabenkritik oder Geschäftsprozessoptimierung.

Relevante Fragestellungen zum Untersuchungsbereich:

- Aufgabenstruktur /Aufgabenart, Personalstruktur, Delegationsgrad, Grad der IT-Unterstützung, konstantes Arbeitsaufkommen oder saisonale Schwankungen.

Diese Informationen unterstützen auch die Auswahl der angemessenen Erhebungs- und Gliederungstiefe. Es empfiehlt sich auch, die Aufgaben herauszufiltern, die im Wesentlichen die Arbeitskapazität der Beschäftigten binden, sie zu priorisieren (→ ABC-Analyse) und im Detail zu betrachten. Dieses Vorgehen dient auch der Erfüllung der Forderung nach Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.

5.2.1.3 Hauptuntersuchung

1. Ist-Erhebung

Die Datenerhebung ist das zentrale Element der Personalbedarfsermittlung. Auf der Grundlage der dort gesammelten Informationen und Daten zum Untersuchungsbereich findet die anschließende Ist-Analyse und Personalbedarfsberechnung statt. Der Vollständigkeit und Güte der erhobenen Ist-Daten kommt daher eine besondere Bedeutung zu.

Die Datenerhebung unterteilt sich in die Schritte

- Erheben der Aufgaben (vollständig und detailliert),
- Erheben von Arbeitsmengen (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten),
- Erheben von Bearbeitungszeiten (Grundzeit und Verteilzeiten)
- Ermitteln der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft

Die Ist-Situation ist detailliert und vollständig zu ermitteln. Absehbare Aufgabenentwicklungen (Wegfall beziehungsweise mengenmäßiger Anstieg) sollten bereits berücksichtigt werden, um die längerfristige Angemessenheit des Bemessungsergebnisses sicherzustellen.

Der Aufwand für eine Personalbedarfsermittlung hängt wesentlich von den eingesetzten Erhebungstechniken ab. Der Auswahl der geeigneten und angemessenen Erhebungstechnik kommt daher bei der Vorgehensplanung einer Personalbedarfsermittlung besondere Bedeutung zu. Der erforderliche Erhebungsaufwand auf Seiten des Untersuchungsteams und des Untersuchungsbereichs und die Aussagekraft der zu erwartenden Ergebnisse müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zur Auswahl der Erhebungsmethode/ Auswahl des Personalbedarfsermittlungs-Verfahrens

Die Qualität einer Personalbedarfsermittlung hängt in hohem Maße von der Genauigkeit des ermittelten Zeit-/Mengengerüsts ab. Daher sollte schon bei der Voruntersuchung analysiert werden, welche Erhebungsmethoden im Untersuchungsbereich angewendet werden sollten. Grundsätzlich sollten dabei die Methoden favorisiert werden, die für die zu untersuchenden Aufgaben die genauesten Daten erwarten lassen. In einem heterogenen Untersuchungsbereich kann es durchaus sinnvoll sein, einen „Methodenmix“ anzuwenden.

Ob die Kosten für ein analytisches Berechnungsverfahren höher sind als für ein analytisches Schätzverfahren, ist nach den Umständen des Einzelfalls vorab zu untersuchen. Höhere Kosten sind gegebenenfalls gegenüber dem Genauigkeitsgewinn abzuwägen.

Die Qualität der Ergebnisse einer Personalbedarfsermittlung hängt wesentlich von der Zuverlässigkeit und der Vollständigkeit der ermittelten Aufgaben, der Repräsentativität der erhobenen Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten ab.

Unabhängig davon, welche Erhebungstechnik für die Detailerhebung von Mengen und Zeiten gewählt wird, müssen in einem ersten Schritt alle Aufgaben des Untersuchungsbereichs systematisch ermittelt und dokumentiert werden. Hierfür kann die → Aufgabengliederung eingesetzt werden. Die Gliederungstiefe der Aufgaben wird auf die Erfordernisse der für die Zeiten- und Mengenerhebung vorgesehenen Erhebungstechnik abgestimmt.

Für die methodische Ermittlung der Mengen und Bearbeitungszeiten im Untersuchungsbereich stehen folgende Erhebungstechniken zur Auswahl:

→ Selbstaufschreibung, → Multimomentaufnahme, → Zeitaufnahme, → Laufzettelverfahren, → Analytisches Schätzen.

Die Erhebungstechniken unterscheiden sich in der Art und Weise ihrer Durchführung sowie im erforderlichen Aufwand sowohl beim Untersuchungsteam als auch beim Untersuchungsbereich. Denn je nach Erhebungstechnik sind umfangreiche Vorbereitungen (Vordruckerstellung, Einweisung der Beschäftigten des Untersuchungsbereichs, Testerhebungen) sowie Nachbereitungen (umfangreiche Datenauswertungen) erforderlich. Hierfür müssen bei der Vorgehensplanung entsprechende Zeiträume einkalkuliert werden.

Eine allgemein gültige Aussage, wann welche der zur Verfügung stehenden Erhebungstechniken einzusetzen ist, gibt es nicht. Für die Auswahl sind folgende Kriterien wichtig:

- Aufgabenart (zum Beispiel quantifizierbare Aufgaben, dispositiv-kreative Aufgaben),
- Anspruch an die Datengüte,
- Aufwand-Nutzen-Relation des Vorgehens (Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes),
- zeitliche Rahmenbedingungen und Vorgaben.

Unter dem Blickwinkel der Datengüte ergibt sich folgende Rangfolge der zur Verfügung stehenden Erhebungstechniken:

Zeitaufnahme vor Multimomentaufnahme vor Selbstaufschreibung oder Laufzettelverfahren vor Analytischem Schätzen

2. Ist-Analyse

Nach Abschluss der Datenerhebung werden die erhobenen Daten, soweit erforderlich, verdichtet, analysiert und mit Blick auf mögliches Optimierungspotenzial auf ihre Übernahmefähigkeit für die Berechnung des Soll-Personalbedarfs hinterfragt. Zur Analyse gehört auch die kritische Prüfung der erhobenen Verteilzeiten hinsichtlich ihres Erfordernisses und ihrer Angemessenheit sowie die Prüfung der fachlichen und funktionalen Anforderungen.

3. Soll-Konzeption (Berechnung des Personalbedarfs)

Nach der Analyse der erhobenen Daten und Sachverhalte wird die abschließende Auswertung, die rechnerische Verknüpfung der maßgeblichen Einflussgrößen zur Berechnung des Personalbedarfs, vorgenommen. Bei der quantitativen Personalbedarfsfeststellung muss differenziert werden, nach fachlichen und funktionalen Anforderungen.

Vorgehen bei Selbstaufschreibung, Zeitaufnahme, Laufzettelverfahren oder Analytischem Schätzen:

Wurden die Zeitdaten mittels Selbstaufschreibung, Zeitaufnahme oder Laufzettelverfahren erhoben, werden zur Personalbedarfsberechnung folgende Schritte durchgeführt:

1. Ermittlung der mittleren Grundzeit (t_g) je Einheit (unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeit),
2. Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit (mBZ),
3. Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs für die erhobenen Aufgaben,
4. Berechnung des Personalbedarfs auf Basis des Jahresarbeitszeitbedarfs und der verfügbaren Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.

Bei der Auswertung der mittels Analytischem Schätzen erhobenen Bearbeitungszeiten muss darauf geachtet werden, dass alle Teilaufgaben, sofern sie nicht bei jeder Durchführung der Gesamtaufgabe anfallen, nur mit ihrer relativen Häufigkeit an der Gesamtaufgabe in die mittlere Grundzeit

einfließen. In der Praxis ist jedoch zu beachten, dass die relative Häufigkeit bereits im Erhebungsbogen in einer absoluten Zahl dargestellt wird. In den unten dargestellten Beispielrechnungen ist die Vorkommenshäufigkeit in die Summe der Ausführungszeiten bereits eingeflossen. Da die Verteilzeiten in den Schätzwerten bereits enthalten sind bzw. gesondert erhoben wurden, wird in diesem Fall bei der Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs eingestiegen.

1. Ermittlung der mittleren Grundzeit je Einheit

$t_g = \frac{\sum t_A}{x}$	t_g - Grundzeit; t_a - Ausführungszeit; x - Fallzahl
----------------------------	--

Nr.	Aufgabe	Fallzahl (X)	Summe Ausführungszeit (t_a) in Minuten	Grundzeit für eine Aufgabenerledigung (t_g) in Minuten
1	A	523	24.789	47,40
2	B	712	22.145	31,10
3	C	69	2.549	36,94
Summe 49.483				
Sachliche und persönliche Verteilzeiten (t_v)			5.938	=12% Verteilzeit-zuschlag

Tabelle 29: Beispiel zur Berechnung der Grundzeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung

2. Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit je Einheit

$t_e = t_g + t_{er} + t_s + t_p$	t_e - Bearbeitungszeit je Einheit (mittlere Bearbeitungszeit, mBz) t_g - Grundzeit t_{er} - Erholungszeit t_s - sachliche Verteilzeit t_p - persönliche Verteilzeit
----------------------------------	---

Nr.	Aufgabe	Grundzeit je Einheit (t_g) in Minuten	Verteilzeitzuschlag	Bearbeitungszeit je Einheit in Minuten
1	A	47,40	12%	53,09
2	B	31,10	12%	34,83
3	C	36,94	12%	41,37

Tabelle 30: Beispiel zur Berechnung der Bearbeitungszeit je Einheit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung

3. Berechnung des Arbeitszeitbedarfs

$Jahresarbeitszeitbedarf = t_e \times x$	t_e - Bearbeitungszeit je Einheit (mittlere Bearbeitungszeit) x – Fallzahl (pro Periode)
--	---

Nr.	Aufgabe	Bearbeitungszeit je Einheit in Minuten	Fallzahl (pro Jahr)	Jahresarbeitszeitbedarf in Minuten
1	A	53,09	7.500	398.175
2	B	34,83	10.000	348.300
3	C	41,37	1.000	41.370

Tabelle 31: Beispiel zur Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung

4. Berechnung des Personalbedarfs

$Personalbedarf = \frac{Jahresarbeitszeitbedarf}{Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft}$

Nr.	Aufgabe	Jahresarbeitszeitbedarf in Minuten	Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft in Jahresarbeitsminuten ⁸⁴	Personalbedarf in Stellen
1	A	398.175	99.180	4,01
2	B	348.300	99.180	3,51
3	C	41.370	99.180	0,42
			Gesamt	~7,94

Tabelle 32: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Selbstaufschreibung

Vorgehen bei der Multimomentaufnahme

⁸⁴ Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft auf Datenbasis des Gesundheitsförderungsberichtes 2014 der unmittelbaren Bundesverwaltung zu Ausfallzeiten (Stand: November 2015) und der KGSt-Urlaubstagesstatistik (Stand 05.11.2015); hier gemittelter Wert für Beamte und Tarifbeschäftigte, gehobener Dienst.

Die Multimomentaufnahme liefert keine Bearbeitungszeiten, sondern prozentuale Häufigkeitsanteile der beobachteten Aufgaben bzw. Verteilzeiten. Wird die Multimomentaufnahme zur Plausibilisierung der Daten einer Selbstaufschreibung eingesetzt, erfolgt die Berechnung des Personalbedarfs nach dem dortigen Berechnungsmodell.

Folgende Schritte werden bei alleinigem Einsatz einer Multimomentaufnahme zur Erhebung des Personalbedarfs durchgeführt:

1. Ermittlung der Grundzeit (t_g),
2. Berechnung der Bearbeitungszeit,
3. Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs für die erhobenen Aufgaben,
4. Berechnung des Personalbedarfs beziehungsweise der Auslastungskennzahlen auf Basis des Jahresarbeitszeitbedarfs und der verfügbaren Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft.

1. Ermittlung der Grundzeit

Nr.	Aufgabe	Anzahl Beobachtungen	Prozentanteil der Aufgabe (an den Beobachtungen)	Arbeitszeit in Minuten (errechnet auf Basis des Prozentanteils an der Gesamtzeit der Beobachtungen)
1	A	992	37,55	10.837
2	B	745	28,20	8.138
3	C	661	25,02	7.221
			Summe	26.196
	Persönliche Verteilzeit	145	5,49	1.584 (=Verteilzeitanteil 6,05%)
	Sachliche Verteilzeit	99	3,75	1082 (=Verteilzeitanteil 4,13%)
			Summe Verteilzeitzuschlag	10,18%
Gesamt		2.642	100%	28.859

Tabelle 33: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme

Formel für die Ermittlung der Grundzeit

$t_g = \frac{\text{AnteilArbeitszeit}}{x}$	t_g - Grundzeit x - Fallzahl
--	-----------------------------------

Nr.	Aufgabe	Fallzahl im Erhebungszeitraum ⁸⁵	Arbeitszeit in Minuten	Grundzeit für eine Aufgabenerledigung (t_g) in Minuten
1	A	523	10.837	20,72
2	B	712	8.138	11,43
3	C	69	7.221	104,65

Tabelle 34: Beispiel zur Berechnung der Grundzeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme

2. Ermittlung der Bearbeitungszeit je Einheit

$t_e = t_g + t_{er} + t_s + t_p$	t_e - Bearbeitungszeit je Einheit (mittlere Bearbeitungszeit) t_g - Grundzeit t_{er} - Erholungszeit t_s - sachliche Verteilzeit t_p - persönliche Verteilzeit
----------------------------------	--

Nr.	Aufgabe	Grundzeit je Einheit (t_g) in Minuten	Ermittelter Verteilzeitzuschlag (t_v) (in Prozent)	Bearbeitungszeit je Einheit in Minuten
1	A	20,72	10,18%	22,83
2	B	11,43	10,18%	12,59
3	C	104,65	10,18%	115,30

Tabelle 35: Beispiel zur Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme

3. Ermittlung des Jahresarbeitszeitbedarfs

$\text{Jahresarbeitszeitbedarf} = t_e \times x$		t_e - Bearbeitungszeit je Einheit (mittlere Bearbeitungszeit) x - Fallzahl (pro Periode)		
Nr.	Aufgabe	Bearbeitungszeit je Einheit in Minuten	Fallzahl (pro Jahr)	Jahresarbeitszeitbedarf in Minuten
1	A	22,83	4.320	98.626
2	B	12,59	7.530	94.803
3	C	115,30	500	57.650

Tabelle 36: Beispiel zur Berechnung des Jahresarbeitszeitbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme

4. Ermittlung des Personalbedarfs

⁸⁵ In der Regel werden die Fallzahlen des Erhebungszeitraums parallel zur Multimomentaufnahme mittels Statistiken oder Selbstaufschreibung erhoben.

$$\text{Personalbedarf} = \frac{\text{Jahresarbeitszeitbedarf}}{\text{Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft}}$$

Nr.	Aufgabe	Jahresarbeitszeitbedarf in Minuten	Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft in Minuten ⁸⁶	Personalbedarf in Stellen
1	A	98.626	99.180	0,99
2	B	94.803	99.180	0,95
3	C	57.650	99.180	0,58
			Gesamt	~2,5

Tabelle 37: Beispiel zur Berechnung des Personalbedarfs auf Basis von Erhebungsdaten aus einer Multimomentaufnahme

5.2.2 Spezielle Fragestellungen

5.2.2.1 Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben (Leitungsspanne)

5.2.2.1.1 Situativer Ansatz zur Ermittlung der Leitungsspanne

Der situative Ansatz für die Ermittlung von Leitungsspannen geht davon aus, dass eine Vielzahl von Einflussgrößen auf den Führungsaufwand und die -kapazität einer Führungskraft wirken. Je nach Besonderheit der Organisationseinheit, aber auch abhängig vom Führungsstil, dominieren die verschiedenen Einflussgrößen in unterschiedlichem Maße, so dass eine allgemein gültige Empfehlung für die Größe der Leitungsspanne praktisch nicht möglich ist. Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben und somit auf die Leitungsspanne können die Folgenden sein⁸⁷:

Merkmal	Beschreibung
Komplexität der Aufgaben	Komplexe, einzigartige Aufgaben verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne. Einfache, routinemäßige Aufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und führen zu einer größeren Leitungsspanne.
Delegationsgrad	Haben Beschäftigte wenige Entscheidungsbefugnisse, kann die Führungskraft nur eine kleine Leitungsspanne abdecken. Hat die Führungskraft die Möglichkeit Entscheidungen zu delegieren, kann sie eine größere Leitungsspanne verkraften.
Koordination der unterstellten Beschäftigten	Werden die Beschäftigten per Einzelanweisung geführt, wird entsprechend hoher Führungsaufwand verursacht. Erfolgt die Koordination der Aufgaben selbst bestimmt durch die Beschäftigten oder durch ein standardisiertes Programm, ist der Aufwand erheblich geringer und eine höhere Leitungsspanne möglich.

⁸⁶ Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft auf Datenbasis des Gesundheitsförderungsberichtes 2014 der unmittelbaren Bundesverwaltung zu Ausfallzeiten (Stand: November 2015) und der KGSt-Urlaubstagestatistik (Stand 05.11.2015); hier gemittelter Wert für Beamte und Tarifbeschäftigte, gehobener Dienst.

⁸⁷ Vgl. Krems (2012).

Merkmale	Beschreibung
Qualifikation der unterstellten Beschäftigten	Hoch qualifizierte Beschäftigte benötigen weniger Anleitung und Führung als geringer qualifizierte, sie arbeiten und treffen Entscheidungen selbständig. Die Qualifikation wirkt sich entscheidend auf einen Teil der o. g. Merkmale aus, beispielsweise auf Delegationsgrad und Koordinationsaufwand.
Neuartigkeit und Veränderungspotenzial der Aufgabe (zum Beispiel Projektarbeit)	Neue beziehungsweise ständiger Veränderung unterliegende Aufgaben erfordern viele Grundsatzentscheidungen und verlangen tendenziell nach einer kleineren Leitungsspanne. Routineaufgaben verursachen weniger Führungsaufwand und ermöglichen eine größere Leitungsspanne

Tabelle 38: Einflussgrößen auf den Aufwand von Führungsaufgaben

Hinzu kommen Einflüsse auf die Kapazität der Führungskraft, vgl. hierzu Tabelle 2.

Merkmale	Beschreibung
Qualifikation der Führungskraft	Eine hohe Qualifikation auf dem Gebiet Leitung und Führung begünstigt eine große Leitungsspanne. Führungsstile und -techniken, die die Beschäftigten zu eigenverantwortlichem und selbständigem Arbeiten motivieren, ermöglichen größere Leitungsspannen. Bei der Bestimmung der Leitungsspanne muss allerdings darauf geachtet werden, dass keine persönlichen Merkmale zur Ermittlung dienen.
Belastung durch andere Aufgaben	Hat die Führungskraft ausschließlich Führungs- und Leitungsaufgaben zu erledigen, kann die Leitungsspanne größer sein, als wenn sie zusätzliche fachliche Aufgaben (eigene Sachbearbeitung) zu erledigen hat.
Entlastung durch Stabsstellen	Die Entlastung der Führungskraft durch eine Stabsstelle, zum Beispiel zur Durchführung der Kontrollfunktion, erhöht die mögliche Leitungsspanne.
Entlastung durch IT	Auch Führungsaufgaben können durch den Einsatz geeigneter IT unterstützt und vereinfacht werden, beispielsweise Führungsinformationssysteme, Performance Management Systeme.

Tabelle 39: Einflussfaktoren auf Kapazität der Führungskraft

5.2.2.1.2 Summarische Ermittlung der Leitungsspanne

Eine Ermittlung der tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben findet bei der summarischen Betrachtung nicht statt, es wird von generellen Annahmen ausgegangen. Die individuellen Besonderheiten einer Organisationseinheit werden nicht berücksichtigt. Von einer solchen pauschalen Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben sollte nur im Ausnahmefall Gebrauch gemacht werden, wenn keine konkreten Daten (Erhebungsdaten aus Interviews, Angaben zum Aufwand für Führung und Leitung aus der Kosten- und Leistungsrechnung) herangezogen werden können.

Die Obergrenze an Unterstellungsverhältnissen liegt bei der summarischen Betrachtung bei 18 Personen (siehe Tabelle).

Führungsbedingungen	Gewichtungsfaktor	Ausprägung der Führungsbedingungen				
		Soll-Leitungsspanne = $200/\Sigma$ (Punkte * Gewichtungsfaktor)				
		1 Punkt	2 Punkte	3 Punkte	4 Punkte	5 Punkte
Ähnlichkeit der Aufgaben	1	gleich	im Wesentlichen gleich	ähnlich	leicht unterschiedlich	grundsätzlich verschieden
Komplexität der Aufgaben	1	einfach und wiederholen	Routine	etwas komplex	komplex und variabel	hoch komplex
räumliche Nähe der Auftraggeber	2	alle in einem Raum	alle in einem Gebäude	verschiedene Gebäude	verschiedene Orte	wechselnde, verschiedene Orte
notwendiges Maß an Führung	3	minimale Anweisungen	begrenzte Anweisungen	periodische Anweisungen	häufige Überwachung	kontinuierliche Überwachung
notwendige Abstimmungen	2	minimale Abhängigkeit	geringe Abhängigkeit	deutliche Abhängigkeit	starke Abhängigkeit	zusammenhängender Prozess
Umfang der Planungsaufgaben	2	minimaler Umfang und Komplexität	begrenzter Umfang und Komplexität	deutlicher Umfang und Komplexität	bedeutende Planungsaufgaben	stets außergewöhnliche Planung

Tabelle 40: Beispiel zur summarischen Ermittlung der Leitungsspanne
Vgl. Bokranz, R. / Kasten, L. (2003), S.59.

Im Beispiel (rote Linie) würde sich die folgende Leitungsspanne ergeben:

$$\text{Leitungsspanne} = 200 / (5 + 4 + 10 + 9 + 2 + 6) = 5,5 \text{ unterstellte Beschäftigte.}^{88}$$

5.2.2.1.3 Analytische Ermittlung der Leitungsspanne

Die analytische Ermittlung der Leitungsspanne sollte angewendet werden, wenn die Führungsaufgaben bekannt sind sowie deren Zeit- und Mengengrößen vorliegen.

Mit der folgenden Formel wird die Leitungsspanne nach der detaillierten Ermittlung der Bearbeitungszeiten berechnet⁸⁹:

$LS = \frac{AZ - t_{NF} - t_{puF}}{t_{paF}}$	<p>LS - Leitungsspanne AZ - Arbeitszeit im Monat t_{NF} - Zeitbedarf für Nicht-Führungsaufgaben</p>
--	--

⁸⁸ Bei der Zahl 200 handelt es sich um eine feststehende Berechnungsgröße.

⁸⁹ Vgl.: Bokranz/Kasten (2003), S 60.

	t_{puF} - Zeitbedarf für personenunabhängige Führungsaufgaben
	t_{paF} - Zeitbedarf für personenabhängige Führungsaufgaben

Beispiel:

Führungsaufgabe	Zeitaufwand je Monat in Minuten	Zeitaufwand für jeden Beschäftigten pro Monat in Minuten
Durchsicht und Verteilung der Eingangspost	1.200	
Aufgaben planen und koordinieren	240	
interne Besprechungen durchführen	660	
Rücksprachen wahrnehmen	1.200	
Entwürfe und Vorlagen prüfen und freigeben	600	
sonstige Besprechungen (nicht vorgangsbezogen)	900	
	Summe Zeitaufwand Führungsaufgabe je Monat: 4.800	
Mitarbeitergespräche führen (Fürsorge, Konfliktbewältigung)		30
Personalführungs- / Beurteilungsgespräche führen		20
Urlaub koordinieren		3
Fortbildungen koordinieren		2
Dienstreiseanträge prüfen und unterzeichnen		2
Arbeitszeitjournale prüfen und unterzeichnen		3
Beurteilungen erstellen		20
Fachaufgaben wahrnehmen	Summe eigene Fachaufgaben je Monat: 2.200	Summe Zeitaufwand Führungsaufgabe je Beschäftigten je Monat: 80

Tabelle 41: Beispiel für erhobene Aufgaben und Bearbeitungszeiten einer Führungskraft

Das Beispiel bezieht sich auf die Leitungsspanne einer Führungskraft (Beamte 138 Std./Monat (=8280 Minuten) bei 41 Std./Woche) und legt die Jahresarbeitsminuten nach den Personalkostensätzen des Bundesministeriums der Finanzen, Stand 21.04.2010⁹⁰, zugrunde.

$$LS = \frac{(\text{Arbeitszeit je Monat} - \text{Zeitaufwand Fachaufgaben} - \text{Zeitaufwand übergreifende Führungsaufgaben})}{\text{Zeitaufwand je Beschäftigten}}$$

$$LS = \frac{(8280 - 2200 - 4800)}{80} = 16$$

⁹⁰ Der aktuell gültige Wert kann den regelmäßig vom Bundesministerium der Finanzen (www.bmf.bund.de) veröffentlichten Personalkostensätzen entnommen werden.

Die analytisch ermittelte Leitungsspanne enthält persönliche Faktoren der jeweiligen Führungskraft, da sich beispielsweise deren Qualifikation im erhobenen Zeit- und Mengengerüst widerspiegelt. Dies bedarf der kritischen Würdigung, da personenorientierte Einflussfaktoren den Ist-, nicht aber den Soll-Zustand darstellen.

5.2.2.2 Vertretung

5.2.2.2.1 Gegenseitige Vertretung

Abwesenheitszeiten aufgrund von Urlaub oder Erkrankung werden bei der Ermittlung der Jahresarbeitszeit einer Normalarbeitskraft als Abzug berücksichtigt. Eine Anrechnung von zusätzlichen Zeiten für wechselseitige Abwesenheitsvertretung ist daher grundsätzlich nicht möglich. Hierbei kommt es jedoch darauf an, dass zwei Arbeitsplatzinhaber gleiche Tätigkeiten ausüben und die Vertretung auch in gleichem zeitlichem Umfang erfolgt. Wird die Vertretung in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen, sollten die Vertretungsaufgaben erhoben und mit entsprechenden Arbeitsmengen und Bearbeitungszeiten hinterlegt werden. Nur so kann festgestellt werden, ob im Vertretungsfall alle anfallenden Aufgaben auch tatsächlich wahrgenommen oder bestimmte Aufgaben zum Beispiel gar nicht erledigt werden. Hierüber kann der Aufwand für die Erledigung einer Aufgabe insgesamt festgestellt werden. Eine weitere Untergliederung der Aufgabe „Vertretung“ ist nur dann sinnvoll, wenn die Vertretung sich nicht auf alle Aufgabenbereiche der Vertretenen erstreckt. Aufwand und Nutzen zur Ermittlung von Vertretungszeiten müssen in einem vernünftigen Verhältnis zueinander stehen.

5.2.2.2.2 Einseitige Vertretung

Im Falle einseitiger Abwesenheitsvertretung ist eine Anrechnung der Vertretungszeiten bei den Vertretenden vorzunehmen. Eine detaillierte Erhebung der Vertretungsaufgaben mit Bearbeitungszeiten und Mengen ist erforderlich. Die Abwesenheitsvertretung für Führungskräfte wird häufig als einseitige Vertretung durch Referenten oder einzelne Sachbearbeiter wahrgenommen und ist dort als eigenständige Aufgabe zu berücksichtigen. Es ist im Einzelfall bei den Vertretenden zu erheben, auf wie viele Abwesenheitstage (Urlaub, Krankheit, Dienstreisen) sich die Vertretung erstreckt und welche Führungs- und Leitungsaufgaben die Vertretungstätigkeit abdeckt. Ist die Vertretung auf mehrere Personen verteilt, dann sind die insgesamt anrechenbaren Vertretungszeiten nicht höher anzusetzen als sie sich bei Vertretung durch eine Person ergäben.

5.2.2.3 Besondere Funktionen

Sind Beschäftigte des Untersuchungsbereichs **zusätzlich** zu ihren (Fach-)Aufgaben mit besonderen Funktionen (zum Beispiel Geheimschutzbeauftragter, Mitglied der Personalvertretung, Gleichstellungsbeauftragte) betraut, werden diese als eigenständige Aufgabe erhoben, jedoch nicht weiter untergliedert. Soweit ein Freistellungsanspruch für die Erledigung der Aufgaben in der besonderen Funktion besteht, werden für die Personalbedarfsermittlung Zeiten in Höhe des Freistellungsanspruchs berücksichtigt. Eine Anerkennung von über die Freistellung **hinausgehenden** Zeiten ist problematisch. § 46 des Bundespersonalvertretungsgesetzes regelt die Rechtsstellung

sowie die Freistellung von Mitgliedern der Personalvertretung für die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung des Personalrates (zum Beispiel Sitzungen). Die Rechtsstellung und Freistellung der Gleichstellungsbeauftragten sind in §§ 24 und 28 des Bundesgleichstellungsgesetzes niedergelegt. Ob und in welchem Umfang Aufwand, der über die nach diesen Normen beanspruchbaren Freistellungen hinaus für die besondere Funktion geleistet wird, bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt werden kann, ist über die Auslegung der Normen gemeinsam mit dem Auftraggeber der Untersuchung situativ festzulegen.

5.2.2.4 Mobile Arbeit

Mobile Arbeit ist in der öffentlichen Verwaltung eine zunehmend verbreitete Arbeitsform. Mobile Arbeit umfasst im Sinne der Arbeitszeitverordnung das Arbeiten außerhalb der Dienststelle. Bei mobilem Arbeiten kann von der Dienstleistungspflicht am Arbeitsplatz abgewichen werden, soweit dienstliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 10 Arbeitszeitverordnung [AZV]).

In der behördlichen Praxis findet mobile Arbeit i. d. R. in folgenden Ausprägungen statt:⁹¹

- **Ortsgebundene mobile Arbeit (Alternierende Tele-Heimarbeit)**

Bei der alternierenden Tele-Heimarbeit, auch alternierende Telearbeit genannt, arbeitet der Beschäftigte - meist im Rahmen abgestimmter Zeitanteile - abwechselnd in der Dienststelle und an einem dafür eingerichteten häuslichen Arbeitsplatz.

- **Ortsunabhängige mobile Arbeit (mobile Arbeit im engeren Sinn i. e. S.)**

Zunehmend verbreitet ist die Form der mobilen Arbeit, auch mobile Arbeit i. e. S. genannt. Unter mobiler Arbeit i. e. S. wird „jede Form von dienstlicher Arbeit verstanden, die außerhalb der Dienststelle oder einem sonstigen örtlich gebundenen Arbeitsplatz geleistet wird und bei der mit Hilfe von mobilen Informations- und Kommunikationstechniken ein Fernzugriff auf die eigene behördeninterne IT-Infrastruktur möglich ist.“⁹²

Berücksichtigung von mobiler Arbeit bei der Personalbedarfsermittlung

- Jede Form der mobilen Arbeit kann problemlos in die Datenerhebung bei Personalbedarfsermittlungen einbezogen werden.

⁹¹In der Literatur werden neben den im folgenden genannten Formen mobiler Arbeit auch Begriffe der „Telearbeit im Satellitenbüro“ und „Telearbeit in einem Nachbarschaftsbüro (Zweigstelle oder selbstständiges Servicebüro)“ unterschieden.

(vgl. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/76619/telearbeit-v8.html>)

⁹²„Mobiles Arbeiten“ in der Bundesverwaltung, Organisatorische Grundlagen und Regelungsmöglichkeiten (vom Ausschuss für Organisationsfragen beschlossene Fassung vom 14.9.2012)

(vgl. http://www.intranet.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Oeffentliches-Dienstrecht/Telearbeit_organisatorische_Grundlagen.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

- Interviews oder Zeitaufnahmen können während der Anwesenheitszeiten am behördlichen Arbeitsplatz durchgeführt werden. Die Methoden Selbstaufschreibung und Laufzettelverfahren können am häuslichen und mobilen Arbeitsplatz vorgenommen werden.
- Findet mobile Arbeit ohne Anwendung von Informationstechnologie statt, ist sie im Rahmen der Personalbedarfsermittlung wie im Kapitel 5.2.2.10 „Berücksichtigung von Hausaufgaben“ beschrieben, zu behandeln.

Datenauswertung

- Für die Datenauswertung der mobilen Arbeitszeit in jeder ihrer Formen ist die Regelung von Arbeitszeit/Zeiterfassung in der jeweiligen Dienststelle zu beachten.
- Für mobiles Arbeiten **während Dienstreisezeiten** gelten die Regelungen in 5.2.2.11 „Dienstreisen“.

Plausibilisierung der Daten

- Die Produktivität der ortsunabhängigen mobilen Arbeit ist mit der von „Hausaufgaben“⁹³ vergleichbar. Das bedeutet, dass bei der Personalbedarfsermittlung die erbrachte Arbeitsleistung anhand eines konkreten Arbeitsergebnisses plausibilisiert wird.
- Die durch Selbstaufschreibung erhobenen Daten können nur über einen Abgleich mit den Daten der Kollegen plausibilisiert werden.

Einschränkungen

- Problematisch wird die Datenerhebung immer dann, wenn zum Beispiel Daten einer Selbstaufschreibung durch eine parallel durchgeführte Multimomentaufnahme plausibilisiert werden sollen. Eine Multimomentaufnahme ist während der Zeiten am heimischen oder mobilen Arbeitsplatz aus räumlichen Gründen nicht möglich.

5.2.2.5 Neue Aufgaben

Umfasst die Datenerhebung auch Bearbeitungszeiten zu neuen Aufgaben, die noch nicht lange wahrgenommen werden und für die kaum Erfahrungswerte vorliegen, sollte ein entsprechender Hinweis in den Bericht aufgenommen werden, dass sich die Bearbeitungszeit für die Aufgabenerledigung voraussichtlich mit zunehmender Routine reduzieren wird und zu einem späteren Zeitpunkt eine Nacherhebung notwendig ist.

⁹³ Vgl. Kapitel [5.2.2.10 Berücksichtigung von „Hausaufgaben“](#).

5.2.2.6 Erhebung von Bearbeitungszeiten bei neuen Beschäftigten

Sind Bearbeitungszeiten an Einzelarbeitsplätzen zu erheben, bei denen die Arbeitsplatzinhaber die Aufgabe erst seit kurzer Zeit wahrnehmen, ist zu prüfen, ob die erforderlichen Informationen durch die vorherigen Arbeitsplatzinhaber geliefert werden können. Ist dies nicht der Fall, ist im Bericht ein entsprechender Hinweis aufzunehmen, dass sich die durch die neuen Arbeitsplatzinhaber genannte Bearbeitungszeit für die Erledigung der Aufgabe und folglich der Personalbedarf aufgrund größerer Routine künftig voraussichtlich reduzieren wird.

5.2.2.7 Zukünftige Aufgaben

Zeichnet sich bei der Datenerhebung im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung bereits ab, dass in naher Zukunft zusätzliche Aufgaben (zum Beispiel Aufgabenverlagerungen aus anderen Bereichen) wahrgenommen werden müssen, sollten diese bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt werden. Soweit Bearbeitungszeiten und Mengen nicht bekannt sind, werden diese durch den Untersuchungsbereich geschätzt. Zur Plausibilisierung der Schätzungen können evtl. vergleichbare Aufgaben und Sachverhalte bei anderen Organisationseinheiten, Behörden oder Institutionen herangezogen werden. Die Aussagen zum jeweiligen Personalbedarf sollten mit der Notwendigkeit einer späteren Verifizierung des Personalbedarfs für die zusätzlichen Aufgaben zu einem späteren Zeitpunkt verknüpft werden (Nacherhebungen).

5.2.2.8 Rückstandsbearbeitung

Ein Bearbeitungsrückstand liegt vor, wenn eine Bearbeitung nicht innerhalb von gesetzlichen, politischen oder behördlichen Vorgaben/Fristen erfolgt oder die berechtigte Erwartung der Beteiligten/Kunden/Bürger an eine zügige Bearbeitung ihrer Anliegen nicht erfüllt wird. Rückstände können prioritäre Aufgaben betreffen, wenn diese aufgrund eines zu geringen Stammpersonals, von Personalausfällen oder externer Rahmenbedingungen (z.B. doppelter Abiturjahrgang beim BAföG) nur langsam bearbeitet werden. Daneben kann es sich um Aufgaben handeln, die zurückgestellt werden, da andere Aufgaben als dringender und/oder wichtiger priorisiert sind. Soweit möglich, ist es sinnvoll, dass Behörden eine sachverhaltsabhängige interne Definition eines Bearbeitungsrückstandes festlegen.

In der Personalbedarfsermittlung wird der Aufwand für die Abarbeitung der bestehenden Bearbeitungsrückstände erhoben und im Sollkonzept als zeitlich befristeter, einmaliger Personalmehrbedarf ausgewiesen. Die Erhebung der Bearbeitungsrückstände sollte zu Beginn und am Ende der Erhebungsphase erfolgen, um einen Trend erkennen zu können.

5.2.2.9 Projektarbeit

Die Durchführung von Aufgaben im Rahmen von Projekten ist auch in der öffentlichen Verwaltung eine mittlerweile etablierte und ständig eingesetzte Arbeitsform. Immer wieder neue Themen werden mit immer wieder wechselnden Beteiligten unterschiedlicher Fachbereiche in Projekten aufgegriffen. Projekte sind nie gleich. Die Komplexität der zu behandelnden Themenstellung, die Anzahl der beteiligten Bereiche und die zeitliche Dauer werden für jedes Projekt neu bestimmt.

Oftmals werden die Projektbeteiligten für die Dauer der Projektarbeit von ihren sonstigen Aufgaben, die für die Dauer des Projektes anderen Beschäftigten übertragen werden, freigestellt. Projektgruppen gehören zwar mittlerweile fest in das Behördenbild, sind oftmals auch im Organigramm abgebildet, stellen jedoch aufgrund ihres befristeten Charakters keine Daueraufgabe dar. Die Ermittlung und Festlegung von Personalbedarf für die Realisierung von Projektarbeit ist aufgrund dieser Situation nicht einfach.

Lösungsansatz: Bei der Ermittlung der Ist-Situation wird der Aufwand für Projektarbeit im Untersuchungsbereich als solcher erhoben. Über Statistiken etc. werden Informationen zur durchschnittlichen Anzahl, Dauer und Personalkapazität von Projekten mit Beteiligung des Untersuchungsbereichs ermittelt. Anhand der Daten zur Projektarbeit aus der Vergangenheit und mit Blick auf geplante Projekte in der Zukunft kann Personalbedarf für Projektarbeit ermittelt und gesondert ausgewiesen werden.

5.2.2.10 Berücksichtigung von „Hausaufgaben“

Bei der Personalbedarfsermittlung geben Beschäftigte immer wieder an, regelmäßig Arbeit mit nach Hause zu nehmen. An fast jedem Arbeitsplatz gibt es Tätigkeiten, die nicht zwingend am dienstlichen Schreibtisch, sondern Orts ungebunden und unabhängig von der nur am dienstlichen Arbeitsplatz vorhandenen Technik durchgeführt werden können. Häufige Beispiele aus der Praxis sind zum Beispiel die Lektüre von Fachzeitschriften, konzeptionelle Arbeiten „in Ruhe“ zu Hause, das Vorbereiten von Präsentationen oder Vorträgen, die Korrektur von Arbeiten oder das Aktenstudium. Hier stellt sich die Frage, wie bei der Personalbedarfsermittlung mit diesen Zeitanteilen umgegangen wird. Denn die Zeiten, die für dienstliche Tätigkeiten im Privatbereich erbracht werden, werden im Rahmen der Arbeitszeiterfassung ignoriert. Aus organisatorischer Sicht ist zu differenzieren, ob es sich um Investitionen des Beschäftigten in sein individuelles Weiterkommen, die aktuell nicht aufgabenbezogen verwertbar sind, handelt, oder ob die Tätigkeiten, Teil der übertragenen Aufgaben sind. Im letzteren Fall müssen diese Arbeitszeiten in die Personalbedarfsermittlung einbezogen werden. Denn alle zur Tätigkeit gehörenden Zeitanteile müssen erfasst werden, um den Personalbedarf aufgrund des tatsächlichen Zeitbedarfs zu ermitteln. Da diese Zeitansätze nicht in den Arbeitszeiterfassungen auftauchen, handelt es sich ansonsten um einen „versteckten Personalbedarf“, der spätestens bei einem Wechsel des Beschäftigten ein offenkundiger Personalbedarf werden kann.

Lösungsansatz: Die „Hausaufgaben“ bei der Personalbedarfsermittlung außer Acht zu lassen wird den zu erfüllenden Aufgaben nicht gerecht. Es dürfen jedoch auch nicht alle genannten Arbeitszeiten, die im Privatbereich erbracht werden, ungeprüft und ohne jede Plausibilisierung akzeptiert werden. Anerkannt werden können nur solche Arbeitszeiten dienstlicher Tätigkeiten, die

- überhaupt plausibilisiert werden können und tatsächlich plausibilisiert sind.

Das bedeutet im Einzelnen: Tätigkeiten, deren Durchführung sich nicht anhand eines konkreten Arbeitsergebnisses plausibilisieren lassen, können in aller Regel nicht anerkannt werden. Hierunter fällt zum Beispiel typischerweise die Lektüre von Fachzeitschriften. Liegt jedoch ein konkreter Auftrag der Führungskraft vor, etwa bis zum nächsten Tag eine Zeitschriftenauswertung zu erstellen, so ist dieser Zeitaufwand zu berücksichtigen. Die Arbeitsleistung ist anhand eines konkreten

Arbeitsergebnisses zu plausibilisieren. An die Plausibilisierbarkeit von Arbeitsleistungen im Privatbereich sind hohe Anforderungen zu stellen, insbesondere ist ein konkretes Arbeitsergebnis der dort aufgewendeten Arbeitszeit erforderlich. Als Möglichkeit der Plausibilisierung kommt zum Beispiel die Sichtung von Arbeitsergebnissen oder die Befragung des vorgesetzten Führungskraft (die ihrerseits regelmäßig die konkreten Arbeitsergebnisse gesichtet haben muss) in Frage. Aufgrund der hohen Anforderungen an die Plausibilisierung der Arbeitszeiten im Privatbereich werden diese erfahrungsgemäß überwiegend nicht anerkannt werden können.

5.2.2.11 Dienstreisezeiten

Die Anrechnung von Dienstreisezeiten im Rahmen der Personalbedarfsermittlung richtet sich nach den geltenden rechtlichen Bestimmungen (z. B. § 11 AZV und § 44 TVÖD) sowie den jeweiligen Arbeitszeitregelungen der jeweiligen Dienststelle.

5.2.2.12 (Kaffee-)Pausen

Oftmals werden im Zuge von Personalbedarfsermittlungen regelmäßige (Kaffee-)Pausen als dienstliche Besprechungen, anstelle von zum Beispiel formellen Referatsbesprechungen, geltend gemacht. Eine eindeutige Abgrenzung, wo der dienstliche Charakter dieser Treffen beginnt, beziehungsweise endet, ist für das Untersuchungsteam meist schwierig. Einen belastbaren Anhaltspunkt kann hier der Teilnehmerkreis geben. Nehmen neben der Führungskraft alle Beschäftigten beziehungsweise eine gesamte Funktionsebene teil, erscheint der dienstliche Bezug realistischer, als wenn nur ein kleiner Teil der Beschäftigten der Organisationseinheit einbezogen wird. Kritisch hinterfragt werden sollten auch die Inhalte und die Dauer der Besprechungen. Soweit eine Plausibilisierung des dienstlichen Charakters der Besprechungen vorgenommen werden konnte, können Zeiten für die Besprechungen erhoben werden. Für die Berechnung des Personalbedarfs sollte jedoch der im Untersuchungsbereich übliche Ansatz für Referatsbesprechungen, zum Beispiel 2 Stunden alle 2 Wochen nicht überschritten werden.

5.2.2.13 Bildschirmpausen

Die Anerkennung von Bildschirmpausen setzt die Erfüllung verschiedener Rahmenbedingungen bei den betrachteten Arbeitsplätzen voraus. Diese sind in der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV) sowie in den Anforderungen und Maßnahmen für Arbeitsstätten nach § 3 Abs. 1 der ArbStättV definiert⁹⁴:

§ 2 (5) Bildschirmarbeitsplätze sind Arbeitsplätze, die sich in Arbeitsräumen befinden und die mit Bildschirmgeräten und sonstigen Arbeitsmitteln ausgestattet sind.

Nr. 6.1 (2) der Maßnahmen zur Gestaltung von Bildschirmarbeitsplätzen: Der Arbeitgeber hat dafür zu sorgen, dass die Tätigkeiten der Beschäftigten an Bildschirmgeräten insbesondere durch andere Tätigkeiten oder regelmäßige Erholungszeiten unterbrochen werden.

⁹⁴ "Arbeitsstättenverordnung vom 12. August 2004 (BGBl. I S. 2179), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2681)".

Die Anerkennung von Zeiten für Bildschirmspausen im Rahmen der Personalbedarfsermittlung ist nur für ausgewiesene Bildschirmarbeitsplätze möglich und setzt zwingend die kritische Prüfung voraus, ob es sich tatsächlich um Bildschirmarbeitsplätze im Sinne der ArbStättV handelt. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Aufgabenerledigung nicht in ausreichendem Maß vom Arbeitsplatzinhaber innerhalb des Arbeitsablaufs durch selbst zu steuernde andere Tätigkeiten unterbrochen werden kann (sog. Mischarbeit).

Weiterhin ist zu prüfen, ob behördliche Regelungen, zum Beispiel Dienstvereinbarungen vorliegen, die spezielle Festlegungen zur zeitlichen und inhaltlichen Ausgestaltung von Bildschirmspausen enthalten. Diese sind zu berücksichtigen.

Nach arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen haben sich Bildschirmspausen von 5 bis 10 Minuten pro Stunde bewährt. Grundsätzlich gilt, dass für die Stunde vor der Mittagspause und die Stunde vor Diensten auf Grund der folgenden Erholungszeiträume, keine Bildschirmspausen angesetzt werden können. Fallen Wartezeiten an, ersetzen diese die Bildschirmpause. Bildschirmspausen werden im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung als Tätigkeitszeit berücksichtigt.

Beispiel

<i>Bildschirmarbeitsplatz</i>	
<i>Datenerfassung</i>	<i>360 min</i>
<i>VZ-Zuschlag (max. 10%)</i>	<i>36 min</i>
<i>Bildschirmarbeitspause</i>	<i>40 min (jedoch keine Bildschirmarbeitspause vor der Mittagspause und vor Diensten)</i>

Tabelle 42: Beispiel zur Berechnung der Bildschirmarbeitspause

5.2.2.14 Rufbereitschaft

In verschiedenen Bereichen der öffentlichen Verwaltung (z. B. bei Sicherungsaufgaben, im IT-Betrieb oder in der Liegenschaftsverwaltung) werden Beschäftigte neben der eigentlichen Arbeit auch zu einer Rufbereitschaft herangezogen. Der Begriff der Rufbereitschaft wird tariflich, bzw. gesetzlich wie folgt definiert:

§ 7 Abs. 4 TVöD

Rufbereitschaft leisten Beschäftigte, die sich auf Anordnung des Arbeitgebers außerhalb der regelmäßigen Arbeitszeit an einer dem Arbeitgeber anzuzeigenden Stelle aufhalten, um auf Abruf die Arbeit aufzunehmen. Rufbereitschaft wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass Beschäftigte vom Arbeitgeber mit einem Mobiltelefon oder einem vergleichbaren technischen Hilfsmittel ausgestattet sind.

§ 2 Nr. 11 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung - AZV)

Rufbereitschaft (ist) die Pflicht sich außerhalb des Arbeitsplatzes bereitzuhalten, um bei Bedarf sofort zu Dienstleistungen abgerufen werden zu können.

Grundsätzlich gilt eine Rufbereitschaft – ohne Abruf von Arbeitsleistung – nicht als Arbeitszeit (vgl. § 12 Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung – AZV)) und ist auch im Rahmen einer Personalbedarfsermittlung folglich nicht als zusätzliche Bearbeitungszeit anzuerkennen. Eine Ausnahme kann bestehen, wenn durch Gesetz oder Tarifvertrag die Zeiten der Rufbereitschaft pauschal durch ein Arbeitszeitguthaben abgegolten werden. In diesen Fällen können Zeiten der Rufbereitschaft als vom Beschäftigten zu erbringende Arbeitsleistung (= Bearbeitungszeit) entsprechend berücksichtigt werden. Bei Tarifbeschäftigten steht derzeit allerdings ein finanzieller Ausgleich der Mehrbelastung im Vordergrund, während bei Beamten grundsätzlich eine pauschalierte Zeitgutschrift als Ausgleich gewährt wird, wenn in einem Zeitraum von 12 Monaten mehr als zehn Stunden Rufbereitschaft im Kalendermonat anfallen. In allen Fällen der Anerkennung von Rufbereitschaften als Arbeitszeit wird eine individuelle Betrachtung über einen Zeitraum von bis zu einem Jahr empfohlen. Die Anerkennung der Rufbereitschaftszeiten ist explizit zu begründen. Insbesondere ist darzulegen, dass der Umfang der Rufbereitschaften zu einer regelmäßigen Anerkennung von Arbeitszeitguthaben führt und es sich nicht um singuläre Ereignisse handelt, die zur Einrichtung der Rufbereitschaft geführt haben.

5.3 Alternatives Verfahren bei obersten Bundesbehörden

Oberste Bundesbehörden können zur zielorientierten Personalressourcensteuerung und Personalbedarfsbegründung ein Alternatives Verfahren anwenden. Bei diesem Verfahren handelt es sich um ein vereinfachtes Vorgehen, das analytische Elemente der Personalbedarfsermittlung enthält, jedoch auf flächendeckende detaillierte Erhebungen verzichtet. Daneben steht gleichwohl die Durchführung einer klassischen Personalbedarfsermittlung zur Verfügung.

5.3.1 Ausgangslage, Definition und Anwendungsbereich

Die Aufgabenwahrnehmung in obersten Bundesbehörden ist stark von der politischen Aktualität geprägt und unterliegt ständigen Veränderungen. Diese Behörden müssen sich zeitnah und flexibel den aktuellen Aufgabenschwerpunkten anpassen und ihre Personalressourcen entsprechend der politischen Schwerpunktsetzungen einsetzen können. Im Wesentlichen handelt es sich um die in § 3 GGO umschriebenen Kernaufgaben, die der Erfüllung oder Unterstützung von Regierungsfunktionen dienen:

- strategische Gestaltung und Koordination von Politikfeldern
- (konzeptionelle) Realisierung von politischen Zielen, Schwerpunkten und Programmen
- Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren
- Umsetzung der Rechtsetzung
- Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber dem nachgeordneten Geschäftsbereich
- internationale Zusammenarbeit

Die klassischen Methoden der Personalbedarfsermittlung sind demgegenüber auf eine langfristige und kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung ausgelegt. Für politisch-konzeptionelle Aufgaben, überwiegend dispositiv-kreative Aufgaben, Sicherstellung kurzfristiger Reaktionsfähigkeit bei neuartigen Aufgaben, von starker politischer Aktualität geprägte Aufgaben mit ständigen Veränderungen sind sie daher nicht immer geeignet. Die gewonnenen Erkenntnisse und der Ertrag einer klassischen Personalbedarfsermittlung rechtfertigen den damit verbundenen Zeitaufwand hier nicht.

Das im Folgenden beschriebene Alternative Verfahren dient der Bedarfserhebung, Planung und Steuerung des Personaleinsatzes in obersten Bundesbehörden. Es liefert sachgerechte Begründungen für die im Haushaltsplan ausgebrachten Planstellen und Stellen und dient als Argumentationsgrundlage für die Beantragung neuer Planstellen und Stellen. Das Verfahren ist damit eine angemessene Methode der Personalbedarfsermittlung nach der Bundeshaushaltsordnung.

5.3.2 Wesentliche Ziele und Elemente des Alternativen Verfahrens

Eine nachhaltige, flächendeckende Planung im Sinne des Alternativen Verfahrens dient der effizienten Erreichung folgender Ziele:

- Ermittlung der erforderlichen Aufgaben und Personalstärken, differenziert nach Funktionsebenen (z. B. höherer und gehobener Dienst) und
- eine regelmäßige Fortschreibung, einschließlich der Festlegung einer zukünftigen Bedarfsentwicklung.

Dabei orientieren sich die obersten Bundesbehörden an ihren jeweiligen Kernzielen und Leitbildern. Die Verknüpfung der Zielorientierung mit Personalressourcen sowie validen, nachvollziehbar ermittelten Daten zum Personalbedarf ist genauso wesensbestimmend für das Alternative Verfahren wie eine schlüssige Dokumentation aller Verfahrensschritte und Ergebnisse.

5.3.2.1 Zielorientierung der Behörde

Unter Zielorientierung ist die Verknüpfung von Personalkapazitäten mit den jeweiligen Zielen der obersten Bundesbehörde zu verstehen. Die Zielorientierung ist erforderlich, um auf aktuelle, auch kurzfristige politische Entwicklungen und Aufgabenveränderungen jederzeit flexibel, unter Umständen auch tagesaktuell, reagieren zu können. Im Bereich der obersten Bundesbehörden sind die jeweiligen Zielsetzungen in besonderem Maße von politischen Vorgaben geprägt. Sie entwickeln und ändern sich im Rahmen staatlicher Handlungserfordernisse. Die politischen Zielsetzungen beinhalten dabei auch die inhaltlichen und zeitlichen Erwartungen an die Ergebnisse und deren Umsetzung.

Die obersten Bundesbehörden verwenden unterschiedliche Verfahren und Systeme, mit denen sie ihre übergeordneten Ziele abbilden und Prioritäten setzen. Gemeinsam ist den jeweiligen Vorgehensweisen, dass aus den politischen Zielen die strategischen Ziele der Verwaltung abgeleitet und in geeigneter Weise operationalisiert werden. Ausgangspunkt sind in der Regel von der Leitung festgelegte Leitbilder oder Zielkataloge. Möglich ist auch eine Konkretisierung einzelner Ziele über Zielvereinbarungen oder andere Formen der Festlegung zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen.

Die zu erledigenden Aufgaben werden an die strategischen und operativen Ziele angepasst. Eine präzise Ziel- und Aufgabendefinition ist erforderlich, um hinreichend belastbare Daten für den Personalbedarf zu erhalten und die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen bestimmen zu können. Die Personalkapazitäten müssen so bemessen, koordiniert und organisiert werden, dass die Behördenziele effizient und effektiv erreicht werden können (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit).

Aufgrund einer Verknüpfung von Zielen und Aufgaben mit Ressourcen ist auch feststellbar, ob eine Aufgabe

- als Teil eines bestehenden Aufgabenkatalogs mit vorhandenen Ressourcen zu erledigen ist,
- als neue, prioritäre Aufgabe zusätzliche Ressourcen erfordert (Mehrbedarf) oder
- als nachrangig einzustufen ist und gegebenenfalls keine oder weniger Ressourcen (Minderbedarf) bindet.

Die Verknüpfung des Personalbedarfs mit den Zielen und Aufgaben ist im weiteren Verfahren zu dokumentieren. Dies ermöglicht eine effektive Kontrolle und ggf. Nacherhebung bzw.

Nachsteuerung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die jeweilige Zieldefinition stets unter dem Vorbehalt sich kurzfristig ändernder Rahmenbedingungen und neuer politischer Entwicklungen steht.

5.3.2.2 Datenvalidität

Grundlage des Alternativen Verfahrens sind valide, d. h. hinreichend belastbare und verlässliche Daten. Die Ermittlung der Daten muss so detailliert erfolgen, wie es einerseits zur Abschätzung des Personalaufwands erforderlich und andererseits unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten vertretbar ist. Es muss nachvollziehbar sein, wie der Aufwand für eine wahrgenommene Aufgabe ermittelt wurde.

Dabei ist der Schwierigkeit zu begegnen, dass es sich bei den Aufgaben oberster Bundesbehörden, um überwiegend dispositiv-kreative Aufgaben handelt. Diese lassen sich regelmäßig nicht in Bearbeitungsmengen und -zeiten erfassen. Der Aufwand für solche Aufgaben ist daher ohne Zeit- und Mengengerüste, im Übrigen jedoch nach einheitlichen Vorgaben zu schätzen, zu plausibilisieren und nachvollziehbar zu dokumentieren. Für Aufgaben, die sich mit den Parametern „Zeit“ und „Menge“ bemessen lassen, werden geeignete Kennzahlen bei der Aufwandsschätzung ermittelt, berücksichtigt und dokumentiert. Dazu sind die Hinweise zur Auswahl der Methoden unter 5.1.2 zu berücksichtigen.

Im Alternativen Verfahren wird die Datenvalidität sichergestellt durch

- eine methodisch einheitliche und überprüfbare Datenerhebung,
- die Plausibilität der erhobenen Daten und ihre Überprüfung durch geeignete Methoden,
- eine schlüssige, nachvollziehbare Dokumentation sowie
- eine nachträgliche Überprüfung der Schätzwerte im Rahmen der zyklischen Fortschreibung.

Methodisch einheitliche, überprüfbare Datenerhebung

Es finden Verfahrensregeln des analytischen Schätzverfahrens Anwendung, die im Wesentlichen folgende Aspekte beinhalten sollten:

- Die Schätzungen erfolgen auf Basis einheitlicher Vorgaben des Organisationsreferates zur Methodik.
- Die Schätzungen erfolgen auf Basis einer Aufgabengliederung. Dabei sollten Untergliederungen der zu schätzenden Hauptaufgabe getrennt geschätzt werden.
- Zur Ermittlung eines objektiven Mittelwerts wird das Mehraugenprinzip angewendet.
- Die Schätzungen erfolgen in einem ersten Schritt möglichst durch Personen, die die Aufgabe aus eigener Anschauung kennen.
- Soweit möglich, wird auf Erfahrungswerte aus der Vergangenheit und ggf. auch bereits vorliegende Daten zurückgegriffen.
- Es gibt grundsätzlich keine Vorgaben zum Schätzergebnis (z. B. festgesetzte Höchst- oder Mindestwerte).

Plausibilität der Daten

Eine hinreichende Datenvalidität setzt voraus, dass die Erhebungsergebnisse und darauf basierenden Annahmen plausibel sind. Eine Überprüfung der Plausibilität erfolgt an verschiedenen Punkten des Alternativen Verfahrens. Das Organisationsreferat ist daran maßgeblich beteiligt (ggf. erfolgt Plausibilisierung in Abstimmung mit der Fachabteilung bzw. dem Fachreferat). Eine vorgeschaltete Plausibilisierung erfolgt bereits im Rahmen der Erhebung durch das Mehraugenprinzip auf Referateebene. Die Mehrstufigkeit des gesamten Verfahrens unter Beteiligung verschiedener Ebenen (Referats-, Abteilungs-, und Leitungsebene) gewährleistet ebenfalls die Plausibilität der Daten. Die Plausibilitätsprüfung umfasst nicht nur das Identifizieren offensichtlicher (rechnerischer) Unrichtigkeiten, sondern auch die inhaltliche Stimmigkeit der Angaben. Als Methode zur Überprüfung von Schätzungen sind, soweit möglich und vom Aufwand vertretbar, vergleichbare Aufgaben und Sachverhalte heranzuziehen, unter Umständen auch bei anderen Organisationseinheiten, Behörden oder Institutionen.

Die fortlaufende, jährliche Datenerhebung im Rahmen des Alternativen Verfahrens führt zu einer kontinuierlichen Vergrößerung der Datenbasis. Der Rückgriff auf diese Datenreihen ermöglicht eine zunehmend effektivere und effizientere Plausibilitätsprüfung, die aufwändige Erhebungen zum Datenabgleich (z. B. Multimomentaufnahmen) entbehrlich macht. Es ist daher davon auszugehen, dass sich durch jeden weiteren Planungszyklus die Datenvalidität erhöht.

5.3.2.3 Schlüssige Dokumentation

Bei der Durchführung des Alternativen Verfahrens kommt der Dokumentation von Verfahrensschritten und Ergebnissen besondere Bedeutung zu. Verfahrensvereinfachungen führen nicht etwa zu einer Verringerung der hieran bestehenden Anforderungen. Nur eine transparente und lückenlose Dokumentation gewährleistet auch hier, dass Entscheidungen und Resultate nachvollzogen und überprüft werden können.

Eine systematische und einheitliche Dokumentation ist wesentlicher Bestandteil des Alternativen Verfahrens. Der Dokumentationsprozess setzt dabei nicht erst bei der Durchführung des Verfahrens ein, sondern umfasst auch vorbereitende Handlungen. Hierzu zählen insbesondere einheitliche Erläuterungen und Vorgaben zur Dokumentation an die Verfahrensbeteiligten (z. B. Mitarbeiter/innen und Vorgesetzte in Fachreferaten). In formaler Hinsicht ist eine standardisierte Darstellung und Gliederung der Dokumente z. B. mittels Seitenlayout- und Druckformatvorlagen zu empfehlen. Eine teilweise oder vollständig IT-gestützte Dokumentation kann geeignet sein, die Prozesse des Alternativen Verfahrens weiter zu verschlanken und zu vereinheitlichen. Der mit der Einführung eines IT-gestützten Systems verbundene Aufwand sollte im Verhältnis zu dem erwarteten Nutzen stehen.

Eine effektive Dokumentation des Alternativen Verfahrens beinhaltet nicht nur die Darstellung von Entscheidungen und Ergebnissen, sondern auch der maßgeblichen Verfahrensschritte und angewandten Methodik (Ergebnis- und Prozessdokumentation). Dies gilt insbesondere für die Verfahrensschritte der Aufgabenerhebung sowie der retrospektiven und prospektiven Aufwandsermittlung (z. B. konkrete Aufgabenbemessung, Schätzgrundlagen, Prioritätensetzungen, Überprüfungskriterien). Hierdurch wird den haushaltsrechtlichen Anforderungen an eine

nachvollziehbare Begründung Rechnung getragen (vgl. VV Nr. 4.4.1 zu § 17 BHO) sowie den unmittelbaren Verfahrensbeteiligten eine sachgerechte Plausibilitätsprüfung ermöglicht.

Die Nachvollziehbarkeit ist zudem von Bedeutung für die Fortschreibung und ggf. auch Nachsteuerung der Verfahrensergebnisse. So kann in Folgezyklen des Alternativen Verfahrens auf vorhandene Daten und vorangegangene Überlegungen aufgebaut und die Schätzung nachträglich überprüft werden.

5.3.2.4 Verbindung mit Organisations- und Steuerungsinstrumenten

Organisationsuntersuchungen sind systematische Betrachtungen von Organisationen oder Organisationsteilen und bilden damit eine Klammer um die im Folgenden genannten Instrumente Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung, oftmals mit dem Ziel der Ermittlung des Personalbedarfs⁹⁵.

Sollten oberste Bundesbehörden auf Daten z. B. aus aktuellen Organisationsuntersuchungen zurückgreifen können, so stellen diese Daten eine gute Ausgangslage zur Einführung oder zur Validierung der Ergebnisse des Alternativen Verfahrens dar.

Aufgabenkritik

Für das Alternative Verfahren ist die Aufgabenkritik ein unverzichtbares Instrument. Vor dem Hintergrund eines angemessenen Verhältnisses von Aufwand und Nutzen ist es hierbei nicht erforderlich, diese als eigenständigen Prozess zu durchlaufen. Vielmehr ist die Aufgabenkritik im Alternativen Verfahren unmittelbar verknüpft mit der regelmäßig stattfindenden Aufgabenanalyse und Aktualisierung der Aufgabenkataloge, insbesondere jeweils zu Beginn eines Planungszyklus.

Die Aufgabenkritik erfolgt als operative Aufgabe durch die Fachreferate. Diese werden methodisch und bei der Durchführung durch die für Organisation zuständige Stelle angeleitet und unterstützt (z. B. auch durch Informationsveranstaltung und Leitfaden o.Ä.).

Sollten oberste Bundesbehörden über eigenständige strukturierte Aufgabenkritiken verfügen oder diese einführen wollen, sind die Ergebnisse in das Alternative Verfahren einzubeziehen.

Geschäftsprozessoptimierung

Kernanliegen eines Geschäftsprozessmanagements ist es, Arbeitsabläufe zu optimieren, d. h. diese transparent, effizient und effektiv zu gestalten. Jede Prozessaktivität sollte dabei nach einer Prozessoptimierung einen messbaren Mehrwert aufweisen und für sich betrachtet wirtschaftlich sein.

Im Rahmen der Aufgabenkritik werden zwar, ggf. immanent, die Geschäftsprozesse analysiert und optimiert. Allerdings ist im hier beschriebenen Alternativen Verfahren eine vollständige Prozessanalyse und -optimierung in einem eigenständigen Prozessschritt über alle Organisationseinheiten nicht zwingend notwendig. Sollten oberste Bundesbehörden über ein

⁹⁵ Regelungen und Hinweise im Organisationshandbuch insbesondere zu Organisationsuntersuchungen, Aufgabenkritik und Geschäftsprozessoptimierung bleiben unberührt.

eigenständiges strukturiertes Geschäftsprozessmanagement verfügen, sind die Ergebnisse in das Alternative Verfahren einzubeziehen.

Kosten- und Leistungsrechnung / Controlling

Ein auf die Besonderheiten der Ministerialverwaltung ausgerichtetes Controlling-System kann der Leitung oberster Bundesbehörden die Möglichkeit bieten, zentrale Steuerungsentscheidungen auf der Basis objektiver Messergebnisse zu treffen.

Grundlage hierfür sind Kenntnisse über den internen Ressourcenverbrauch, die Folgen des eigenen Handelns (z. B. über Mitarbeiterbefragungen), die Entwicklung des Aufgabenbestandes sowie die Vor- und Nachteile der etablierten Abläufe und Organisationsformen. Ein laufender Überblick über die Aktivitäten der obersten Bundesbehörde sowie über deren jeweiligen Stand und die dadurch bedingte Kapazitätsbindung ermöglicht der Leitung eine wirksame und ergebnisorientierte Steuerung.

Eine Kosten- und Leistungsrechnung kann dazu beitragen, die Leistungsfähigkeit kritisch zu hinterfragen, Verbesserungspotenziale aufzuzeigen und Verwaltungsabläufe zu optimieren. Die Arbeitsbereiche, für die das Instrument der KLR eingeführt wird, sollten hierfür geeignet sein⁹⁶. Ob eine KLR eingeführt wird, entscheidet jede oberste Bundesbehörde im eigenen Ermessen.

5.3.3 Vorgehensbeschreibung

Aus dem im Folgenden modellhaft beschriebenen Verfahren für überwiegend dispositiv-kreative Arbeitsbereiche ergibt sich ein turnusmäßiger (in der Regel jährlicher) Planungskreislauf, der sowohl durch das Haushaltsverfahren als auch durch mögliche (Ziel-)Steuerungsprozesse beeinflusst ist. Der administrative und planerische Mehrwert resultiert vor allem aus der regelmäßigen Anwendung eines mehrstufigen Verfahrens und der Fortschreibung von Aufgabenkatalog und Aufwänden. Die Mehrstufigkeit des Verfahrens dient u. a. der Plausibilisierung der Daten von der Referats- bis zur Leitungsebene und der Fokussierung auf die Behördenziele.

Die strukturierte Einführung des Alternativen Verfahrens ist ein Prozess, der konzipiert, organisiert und in der Umsetzung aktiv gesteuert werden muss. Die Einführung kann abhängig von der Ausgangssituation zwei bis vier Zyklen umfassen. Dies setzt eine Unterstützung der Leitung sowie ausreichende Personalkapazitäten voraus. Die erforderliche Validität der Daten ist insbesondere nur dann erreichbar, wenn bei allen Verfahrensbeteiligten ein Grundkonsens besteht, dass die tatsächlichen Aufwände in fairer und gleichförmiger Weise erhoben und dem weiteren Planungsprozess zugrunde gelegt werden.

Die Dauer der Einführungsphase hängt von den spezifischen Gegebenheiten, insbesondere von den bereits vorhandenen Instrumenten, ab. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn eine oberste

96 Vgl. § 7 Abs. 3 BHO, § 4 Abs. 6 Satz 2 GGO.

Bundesbehörde das Alternative Verfahren erstmalig oder als Nachfolgeverfahren zur Personalmengenplanung⁹⁷ für sich nutzen möchte.

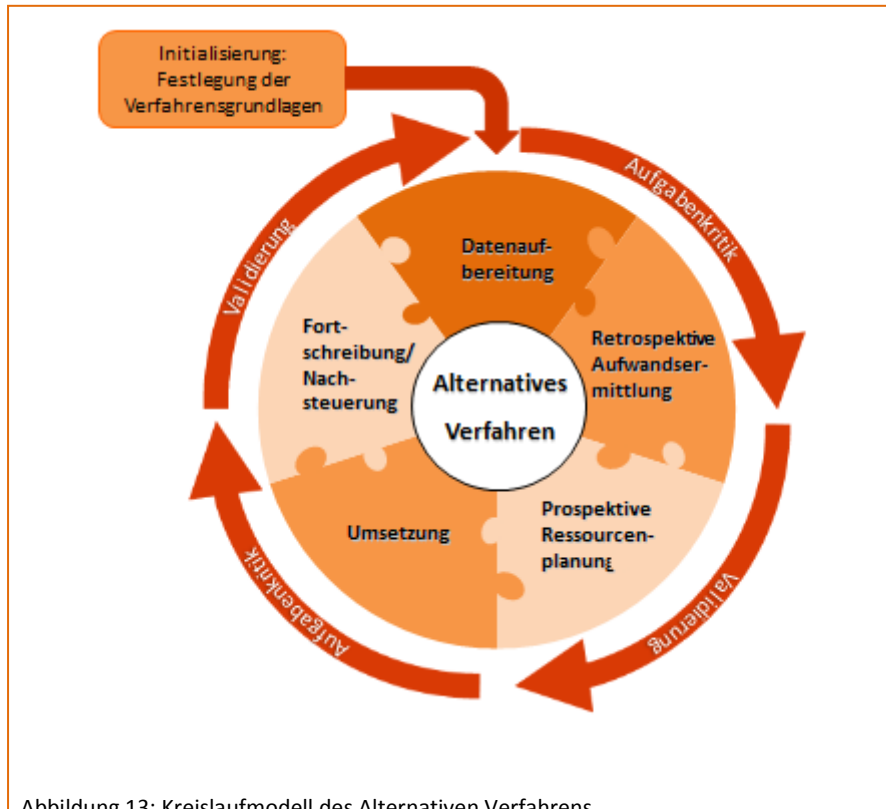


Abbildung 13: Kreislaufmodell des Alternativen Verfahrens

Das Alternative Verfahren wird durch eine fortlaufende Bedarfserhebung zu einem Kreislauf- / Phasenmodell. Die aktuellen strategischen Prioritätensetzungen werden durch retrospektive Aufwandsschätzungen laufend überprüft und schaffen durch das Anpassen der zur Verfügung stehenden Ressourcen in Kombination mit der Anmeldung neuer Planstellen und Stellen eine Steuerungsmöglichkeit im Bereich der obersten Bundesbehörden.

5.3.3.1 Festlegung der Verfahrensgrundlagen

Die obersten Bundesbehörden legen unter Beachtung personalvertretungsrechtlicher Beteiligungspflichten jeweils die für sie maßgeblichen Verfahrensgrundlagen und -abläufe vorab fest (in Form von Leitlinien, Handbuch o. ä.). Hierdurch wird die Einheitlichkeit des Verfahrens über mehrere Zyklen sichergestellt. Hierin sind insbesondere

- die Erhebungsmethodik, z. B. das Rollenkonzept (Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten) und Messeinheiten (Prozentwerte oder Jahresarbeitsminuten),

⁹⁷ Das Alternative Verfahren ersetzt den bisherigen Exkurs zur Personalmengenplanung (PMP). Die Mitglieder des AfO haben im November 2016 das Alternative Verfahren zur Personalbedarfsermittlung und Ressourcensteuerung bei obersten Bundesbehörden beschlossen und der Aufnahme in das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ zugestimmt.

- die zu Grunde zu legende durchschnittliche Jahresarbeitszeit der Beschäftigten,
- die Untersuchungsbereiche und
- der Beginn und das Ende des jeweiligen Planungszyklus festzulegen.

5.3.3.2 Planungsvorbereitungsprozess (Datenaufbereitung)

Zunächst sind von den Organisationsreferaten die erforderlichen Beschäftigtendaten (z. B. Organisationsdaten, Dienstposten-Soll- / Ist-Ausstattung, Funktionen, individuelle Arbeitszeit usw.) aufzubereiten bzw. zur Verfügung zu stellen. Vorliegende optimierte Aufgabenkataloge, Prozessdarstellungen und Aufgabenkritiken sind mit zu berücksichtigen.

5.3.3.2.1 Aufgabenerhebung

Die Aufgabenerhebung sollte im Wesentlichen folgendem Muster folgen:

1. Erstellung einer Aufgabengliederung je Organisationseinheit (Referat, Gruppe o. ä.) mit mehreren Ebenen z.B. den drei Ebenen Hauptaufgabe, Teilaufgaben, Unteraufgaben⁹⁸. Im Regelfall ist eine Untergliederung von maximal 4-7 Teilaufgaben mit jeweils maximal 3-5 Unteraufgaben (entspricht 12-35 Unteraufgaben für ein Referat) als ausreichend anzusehen. In der Anleitung/Handreichung für die Fachreferate müssen entsprechende Hinweise enthalten sein, die eine einheitliche Granularität und Formulierungsweise bei der Erstellung der Aufgabenbeschreibungen sicherstellen. Hierzu bedarf es u. a. eines Abgleichs mit dem Geschäftsverteilungsplan, der Zweckbindung neuer Planstellen und Stellen, der politischen Agenda des Hauses, möglichen Zielvereinbarungen, dem Koalitionsvertrag o. ä. Unterlagen.
2. Plausibilitätsprüfung /Plausibilisierung durch Organisationsreferat, ob die o.g. Kriterien eingehalten wurden.
3. Ggf. Anpassung durch die Fachabteilungen und danach Freigabe für nächsten Schritt (diese muss nicht formal erfolgen).

Hierbei sind Behördenspezifika zu berücksichtigen.

5.3.3.2.2 Retrospektive Aufwandsermittlung

1. Zunächst schätzt jeder Mitarbeiter / jede Mitarbeiterin selbst (Ausnahmen müssen geregelt werden, z. B. bei Erkrankungen) und verteilt dabei die vollständige Ressource (i. d. R. 100 % der vereinbarten Ist-Arbeitszeit) auf die wahrgenommenen (Unter-) Aufgaben. Die Daten werden auf Referatsleitungsebene gebündelt und validiert. Wo vorhanden, wird dabei die Arbeitszeitverteilung durch Fallzahlen und Vorkommenshäufigkeiten plausibilisiert. Wenn eine KLR existiert, sollte geprüft werden, ob und inwieweit vorhandene Werte hieraus entnommen werden können.

⁹⁸ Hier können z. B. als Hauptaufgabe die Referatsbezeichnungen, die Aufgaben aus dem GVPI als Teilaufgaben und die konkreten Handlungsschritte als Unteraufgaben herangezogen werden.

2. Die Aufwandsschätzung erfolgt – z. B. in Vollzeitäquivalenten (VZÄ⁹⁹) – nach Laufbahnen getrennt auf Basis des aktualisierten Aufgabenkataloges. Die Datenerhebung erfolgt dabei auf der tiefsten Gliederungsebene.
3. Geeignete Vergleichszahlen aus dem Vorjahr dienen als Orientierung.
4. Auch hier erfolgt eine formale Plausibilitätsprüfung/Plausibilisierung durch das Organisationsreferat (Vollständigkeit der Daten, einheitliche Maßstäbe, Abgleich mit zugeordneten Dienstposten); dabei ggf. Abgleich mit sonstigen Informations-/Steuerungsinstrumenten (KLR).
5. Ggf. Anpassung durch die Fachabteilungen und danach Freigabe für nächsten Schritt (muss nicht formal erfolgen).

5.3.3.3 Prospektiver Ressourcenplanungsprozess

Hierbei handelt es sich um einen wesentlichen Prozessschritt des Alternativen Verfahrens, der primär durch die Referatsleitungen zu leisten ist und abteilungsweit gebündelt wird. Insbesondere hier gilt es, alle relevanten Rahmenbedingungen wie z. B. Erkenntnisse aus politischen oder höchstrichterlichen Entscheidungen, Koalitionsvereinbarungen, Zielvereinbarungen o. Ä. mit in die Überlegungen bei folgendem Ablauf einzubeziehen:

1. Prognostische Schätzung der Ressourcen für den kommenden Planungszeitraum (z. B. ein Jahr) durch die Referatsleitung zu unveränderten (Fortschreibung), veränderten oder neuen Aufgaben auf Basis einer aufgabenkritischen Betrachtung. Dabei werden die verfügbaren Ressourcen den aktuell zu erledigenden bzw. neuen Aufgaben und/oder Zielen zugeordnet. Die Ausweisung des Personalaufwandes erfolgt in VZÄ je Funktionsebene.

Bei der prognostischen Schätzung handelt es sich nicht nur um ein operatives Fortschreiben der Aufwände, sondern um die ressourcentechnische Umsetzung strategischer Prioritäten. Daher sollte der Zielprozess der obersten Bundesbehörde Eingang in die Schätzung finden. Insbesondere bei der Zuordnung der Aufwände zu den einzelnen Aufgaben des Aufgabenkataloges sollte darauf geachtet werden, dass die gewählte Granularität auch tatsächlich einen entscheidenden Mehrwert liefert (ggf. muss hier bei der Festlegung der Aufgabentiefe nachgesteuert werden). Durch die Planung auf Aufgabenebene wird transparent, wo Entlastungen entstehen und freiwerdende Ressourcen stattdessen eingesetzt werden können.

Bei der Bemessung neuer Aufgaben wird insoweit auf 5.1.1.4 verwiesen, als lediglich überschlägig geschätzte Prognosen oder Setzungen möglich sind. Zur Validierung erfolgt zu einem späteren Zeitpunkt eine Nachbetrachtung (s. hierzu 5.3.3.4.2).

2. Auch hier können geeignete Vergleichszahlen aus den Vorjahren (retrospektive und prospektive Schätzungen) als Orientierung dienen (Soll-/ Ist-Vergleich). Die kurzfristigen Einflüsse durch den

99 Der Begriff VZÄ bezieht sich auf eine vollzeitbeschäftigte Person. Möglich ist auch eine Ausweisung in anderen Begriffen wie Dienstpostenanteile.

Politikbetrieb können zu unterjährigen Anpassungen des geplanten Personaleinsatzes führen. Plan-/ Ist-Vergleiche sollten daher am Anfang des jährlichen Zyklus stehen. Durch sie wird transparent, von welchen geplanten Aufgaben Ressourcen zugunsten des Tagesgeschäftes abgezogen wurden. Dies ist eine wichtige Erkenntnisquelle für die Planung des Folgejahres.

3. Folgende Erwägungen fließen in die Aufwandsprognose bei dispositiv-kreativen Aufgaben ein: politische Komplexität („streitige“ Vorhaben), hoher Zeitaufwand durch Beteiligung vieler interner und externer Stellen, hoher Termindruck etc.
4. Je nach Ergebnis der aufgabenkritischen Betrachtung erfolgt nicht automatisch eine Verteilung aller zur Verfügung stehenden Ressourcen. Identifizierte Minderbedarfe (z. B. in Folge entfallener Aufgaben oder veränderter Abläufe) müssen hier aufgezeigt, dokumentiert und dann mit berücksichtigt werden; diese können auch zur Deckung von Mehrbedarfen dienen.
5. Nach Möglichkeit sollen die Planungswerte gemeinschaftlich mit den Beschäftigten der Referate erarbeitet oder mit ihnen besprochen werden. Das fördert die Transparenz der Aufgabenerledigung und erhöht die Validität der Daten.
6. Plausibilitätsprüfung/Plausibilisierung und Dokumentation der Planungsdaten durch das Organisationsreferat (z. B. Abgleich mit Daten vorheriger Zyklen, Geschäftsverteilungsplan, Koalitionsvertrag, Zielsteuerungssystem, ggf. Rückfragen bei anmeldenden Organisationseinheiten).

5.3.3.4 Bezug zum Haushaltsaufstellungsverfahren

Das Alternative Verfahren markiert – wie die anderen analytischen Verfahren auch – eine wesentliche Schnittstelle zu dem hiervon unabhängig stattfindenden allgemeinen Haushaltsaufstellungsverfahren. Die aus dem Alternativen Verfahren gewonnenen Daten zu neuen Aufgaben fließen in das ebenfalls turnusmäßige Haushaltsaufstellungsverfahren bei der Stellenanmeldung und deren späteren Nachbetrachtung ein.

5.3.3.4.1 Stellenbegründung

Sofern über den prospektiven Ressourcenplanungsprozess auf Referatsebene neue Aufgaben identifiziert werden, ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit ein damit verbundener Mehrbedarf mit bestehenden Kapazitäten gedeckt werden kann. Nicht gedeckte signifikante Stellenmehrbedarfe sind sachgerecht zu begründen. Dies sollte auf Grundlage einer möglichst detaillierten Aufgabenanalyse erfolgen. Soweit vorhanden, sind bei der Schätzung des Stellenbedarfs Erfahrungswerte zu gleichartigen Tätigkeiten zu berücksichtigen.

Die Ermittlung von Mehrbedarfen sowie deren Begründung erfolgen durch das Fachreferat nach einheitlichen methodischen Vorgaben in der jeweiligen obersten Bundesbehörde. Die Ergebnisse werden mit der jeweiligen Abteilungsleitung abgestimmt und durch das Organisationsreferat auf Plausibilität überprüft. Sie können im Folgenden als Grundlage für die Beantragung neuer Planstellen und Stellen dienen.

5.3.3.4.2 Nachbetrachtung bei neuen Aufgaben und Planstellen / Stellennach Konsolidierung

Bei der Planung neuer Aufgaben kann i. d. R. nicht auf eine retrospektive Aufwandsermittlung zurückgegriffen werden. Eine verlässliche Aussage über die benötigten Ressourcen kann erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase getroffen werden. Sofern für diese Aufgaben neue Planstellen / Stellen bewilligt wurden, werden sie mit Unterstützung des Organisationsreferates einer separaten Betrachtung unterzogen.

Die separate Betrachtung bezieht sich vor allem auf die nachvollziehbare Überprüfung der Aufgabenentwicklung und des Personaleinsatzes anhand bestimmter Kriterien und Parameter.

Folgende Fragen sind hierbei leitend:

- Sind die neuen Aufgaben tatsächlich wie erwartet wahrgenommen worden?
- Werden die Aufgaben unverändert / verändert fortgeführt oder fallen die Aufgaben wieder weg?
- Ist der prognostizierte Personalbedarf für die neuen Aufgaben tatsächlich eingetreten?
- In welchen (Aufgaben-) Bereichen sind höhere / geringere Personalaufwände zu verzeichnen?

Es muss nachvollziehbar sein, wie der durch eine neue Aufgabe entstandene Aufwand ermittelt wurde. Bei der Ermittlung des Aufwandes sind die Hinweise zur Methodenauswahl und-anwendung unter 5.1.2 zu berücksichtigen. Für die Überprüfung sind insbesondere die bei der Anmeldung der Stellen genannten Begründungen als Maßstab zugrunde zu legen.

5.3.3.5 Gesamtkoordinierung / Ressourcensteuerung

Die abteilungsintern abgestimmten Planungsergebnisse werden im Organisationsreferat zusammengeführt und bewertet. Sodann besprechen die Leitung der für Organisation zuständigen Abteilung (i. d. R. Zentralabteilung o. ä. Einheit) und die jeweilige Abteilungsleitung die Planungen und treffen Festlegungen zur Verteilung der verfügbaren Ressourcen. Hier werden die abstrakten Ressourcenplanungen und die konkreten Personalplanungen unter Einbindung der für Personal und Haushalt zuständigen Referate zusammengeführt.

Die Ressourcenverteilung wird vor allem bestimmt durch

- die aktuelle Personalausstattung,
- Veränderungen des Stellenplans (auch absehbare),
- Haushaltsmittel für Personal,
- Mehr- und Minderbedarfe infolge neuer oder veränderter Aufgaben / Prioritäten / Ziele.

Das Ergebnis der Gesamtkoordinierung steht unter dem Vorbehalt der Billigung durch die Behördenleitung.

5.3.3.6 Umsetzung der Prozessergebnisse

Die Abteilungen werden auf Grundlage der Leitungsentscheidung über die für sie maßgeblichen Ressourcenveränderungen informiert. Gegebenenfalls sind Anpassungen an den Planungsdaten der Referate vorzunehmen und dort ggf. mit Unterstützung des Organisationsreferates umzusetzen.

Die vereinbarten Sollwerte je Funktionsgruppe stellen grundsätzlich eine Obergrenze dar, das heißt: Vorbehaltlich aktueller politischer Entwicklungen können die Fachabteilungen im Jahresverlauf keine Personalmehranforderungen an das Organisationsreferat stellen. Umgekehrt bedeutet die dezentrale Ressourcenverantwortung, dass die Fachabteilungen vorrangig in eigener Verantwortung Ressourcen für neue Aufgaben und/oder Prioritäten sowie ggf. zum Ausgleich unterschiedlicher Arbeitsbelastungen verwenden (beispielsweise durch Aufgabenoptimierung, -wegfall oder -priorisierung).

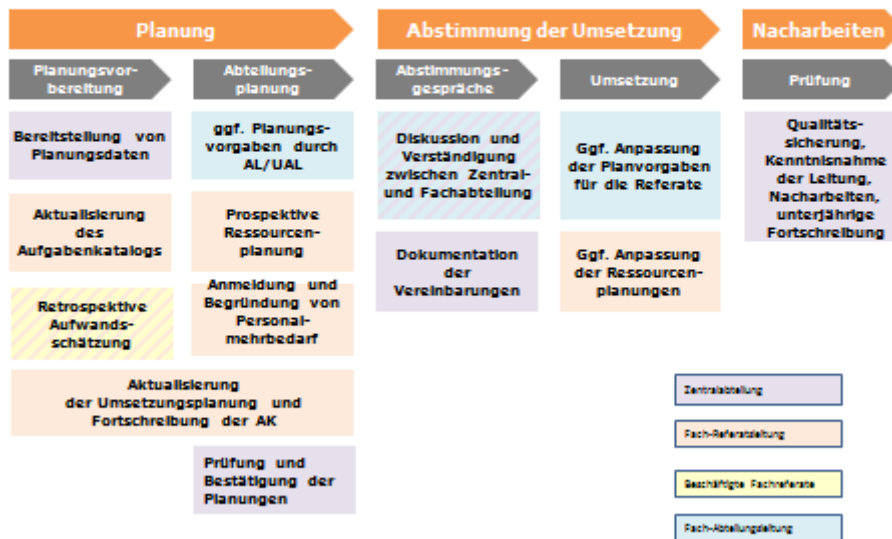
5.3.3.7 Fortschreibung und Nachsteuerung

Gerade im Bereich der dispositiv-kreativen Funktionen ist der Personalbedarf keine starre Größe, sondern unterliegt einem ständigen Wandel. Eine Beobachtung, Fortschreibung und gegebenenfalls Nachsteuerung erfolgen daher nicht nur zu einem jährlichen Fixpunkt, sondern auch anlassbezogen, z. B.:

- Die Leitung legt neue politische Prioritäten fest.
- Bei Erledigung temporärer Aufgaben ist über den weiteren Ressourcenbedarf erneut zu verhandeln bzw. zu entscheiden.
- Abteilungen fordern bei neuen außerplanmäßigen Aufgaben /Projekten mehr Ressourcen.

Die sich daraus möglicherweise ergebenden Veränderungen müssen im Alternativen Verfahren nachgehalten werden und fließen mit Beginn des nächsten Planungszyklus in die Planungsdaten ein. Durch diese kontinuierliche Fortschreibung wird der Bedarf für neue Aufgaben im nächsten Erhebungszeitraum plausibilisiert.

Phasen des alternativen Verfahrens



6 Methoden und Techniken

6.1 Erhebungstechniken

6.1.1 Dokumentenanalyse

Für die Dokumentenanalyse werden Informationen und Daten zum Untersuchungsbereich, die in Schriftform oder elektronisch vorliegen, gesammelt und ausgewertet. Mit ihr wird der vorgegebene organisatorische Sollzustand erhoben. Welche Informationen benötigt werden, ist abhängig vom jeweiligen Untersuchungsziel. Die Dokumentenanalyse erfolgt in der Regel ohne Einbindung der Beschäftigten des Untersuchungsbereichs. Dauer und Aufwand sind abhängig vom Umfang der auszuwertenden Unterlagen sowie der erforderlichen Eindringtiefe. Die gewonnenen Anhaltspunkte werden mit anderen Erhebungstechniken überprüft und vertieft.

6.1.1.1 Einsatzbereiche

Die Dokumentenanalyse ist unentbehrlich bei der Durchführung aller Formen von Organisationsuntersuchungen (Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung, Personalbedarfsermittlung). Sie ist in der Regel der Einstieg in die Voruntersuchung beziehungsweise die Hauptuntersuchung. Das Untersuchungsteam erhält schnell einen Einblick in die Aufgaben, Prozesse, Schnittstellen und Rahmenbedingungen der Aufgabenerledigung im Untersuchungsbereich. Darüber hinaus bietet die Dokumentenanalyse wichtige Anhaltspunkte zur Vorbereitung, Ergänzung oder Vertiefung von weiteren Erhebungen im Rahmen der Organisationsuntersuchung.

6.1.1.2 Verfahrensbeschreibung

Im Vorfeld erfragt bzw. benennt das Untersuchungsteam die relevanten Unterlagen.

Für die Dokumentenanalyse werden in der Regel alle in Schriftform vorhandenen oder elektronisch gespeicherten Informationen (zum Beispiel im Internet, Intranet, elektronischen Dokumentenverwaltungssystem) herangezogen. Dies sind zum Beispiel:

- Rechtsvorschriften, die im Untersuchungsbereich angewendet werden müssen: Gesetze, Rechtsverordnungen, Richtlinien, Grundsatzverordnungen etc.
- Organisationsdokumente: Organigramm, Geschäftsverteilungsplan, Geschäftsordnung, Haushaltsplan/Wirtschaftsplan, Personal-/Stellenplan, Dienstanweisungen, Arbeitsplatzbeschreibungen / Stellenbeschreibungen (Muster siehe →Anhang), Aufgabengliederungen, Ablaufdarstellungen, Dienstvereinbarungen (Arbeitszeit etc.), Aktenplan,
- Muster-Akten (auch elektronische),
- Sonstiges: ggf. Fachliteratur, Statistiken/Jahres-/Tätigkeitsbericht, Ergebnisse vorangegangener Organisationsuntersuchungen, Daten aus der Kosten-Leistungsrechnung (soweit vorhanden und

aussagekräftig), Berichte und Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofs, ggf. Informationen zur durchschnittlichen Zahl der Beschäftigten-Ausfalltage (Krankheit, Kur, Dienstbefreiungen, Sonderurlaub).

Die zur Verfügung gestellten Dokumente werden ausgewertet, auf Widersprüche hin überprüft und für alle Mitglieder des Untersuchungsteams verfügbar abgelegt. Zentrale Aussagen werden ggf. gesondert dokumentiert. Widersprüche, Unklarheiten etc. werden entweder im Vorfeld mit dem Auftraggeber oder im Rahmen der Interviews mit dem Untersuchungsbereich aufgeklärt.

6.1.1.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Dokumentenanalyse liefert schnell viele Informationen zum Untersuchungsbereich.
- Die Dokumentenanalyse kann häufig ohne Einbindung und „Störung“ des Untersuchungsbereichs erfolgen.
- Der Aufwand für die Vor-Ort-Erhebung wird durch eine vorgeschaltete Dokumentenanalyse gering gehalten.
- Die vorgefundenen Fakten erleichtern die weiteren Erhebungen und ermöglichen gezielte Fragen.

Nachteile:

- Die Dokumente sind oftmals veraltet und geben nicht den aktuellen Sachstand/Zustand wieder.

6.1.1.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

Wichtig für den Informationsgehalt der Dokumente ist deren Aktualität. Diese ist für alle Dokumente abzuklären. Ebenso sollte erfragt werden, ob der Inhalt der Dokumente ein gewünschtes Soll oder das tatsächliche Ist wiedergibt.

6.1.2 Interview

Als Interview wird die mündliche Befragung einer Person bezeichnet. Es dient der zweckgerichteten Informationsgewinnung durch gezielte Fragen und bildet damit eine Grundform der Erhebungstechniken.

6.1.2.1 Einsatzbereiche

Das Interview findet als Standard-Erhebungstechnik nahezu in allen Bereichen und Phasen von Organisationsuntersuchungen Anwendung. Im Rahmen der

- Voruntersuchung zum Kennen lernen und Eingrenzen des Untersuchungsbereichs,
- Hauptuntersuchung (Ist-Erhebung) als Instrument zur Informationsbeschaffung¹⁰⁰, vorwiegend zur Erhebung von Aufgaben und Arbeitsabläufen, aber auch zur Klärung von Ergebnissen.,

¹⁰⁰ Eine Übersicht zu möglichen Interview-Themen befindet sich im → Anhang.

- Soll-Konzeption beispielsweise bei Qualitätszirkeln oder Befragungen zur Aufgabenkritik.

Das Interview kann in der Hauptuntersuchung ergänzend zu den Erhebungstechniken → Multimomentaufnahme, → Laufzettelverfahren, schriftliche Befragung mittels → Fragebogen, → Zeitaufnahme oder → Selbstaufschreibung eingesetzt werden. Beim → Analytischen Schätzen ist das Interview zentraler Punkt der Datenerhebung.

6.1.2.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

1a. Ziel, Inhalt und Teilnehmerkreis

Vor Beginn eines Interviews ist es wichtig, das Ziel genau zu definieren und damit den erforderlichen Informationsbedarf festzustellen. Dazu gehört die Abgrenzung des zu befragenden Personenkreises. Zudem muss bestimmt werden, ob Einzel- oder Gruppeninterviews (→ Workshop) durchgeführt werden sollen. Ein Gruppeninterview ist dann sinnvoll, wenn mehrere ähnliche oder gleiche Arbeitsplätze untersucht oder Prozesse mit verschiedenen Beteiligten betrachtet werden sollen. Gruppeninterviews reduzieren die Erhebungszeit sowie die Vor- und Nachbereitungszeit. Zu beachten ist bei der Durchführung eines Gruppeninterviews, dass die Befragten ihre Antworten bewusst oder unbewusst gegenseitig beeinflussen. Insbesondere bei der Beteiligung verschiedener hierarchischer Ebenen entsteht oftmals eine Barriere für offene Meinungsäußerungen.

1b. Ort, Zeit und Dauer

Es ist hilfreich, wenn Interviews in einer den zu Befragenden vertrauten Umgebung stattfinden. Empfehlenswert ist es daher, Interviews am jeweiligen Arbeitsplatz durchzuführen. Dies ermöglicht auch zusätzliche Beobachtungen (beispielsweise der Arbeitsmittel) parallel zum Interview sowie den unmittelbaren Zugriff auf Arbeitsunterlagen oder IT-Fachanwendungen. Die Durchführung des Interviews am Arbeitsplatz ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Arbeitsumgebung möglichst ruhig beziehungsweise ungestört ist. Sofern sich der Arbeitsplatz in einem von mehreren Personen genutzten Büro befindet oder es sich um ein Durchgangszimmer handelt, sollte das Interview an einem anderen Ort stattfinden. Auch Zeitpunkt und Dauer des Interviews sind nicht unerheblich für dessen Erfolg. Die Interviewtermine sollten Leistungsspitzen der Beteiligten berücksichtigen und daher in der Regel die Mittagszeit ausschließen. Termine sollten mit den zu Befragenden abgestimmt werden. Bei der Vorbereitung von Interviews ist die Gesprächsdauer grob abzuschätzen und den Befragten mitzuteilen. Mit Rücksicht auf die Konzentrationsfähigkeit aller Beteiligten sollte ein Interview möglichst nicht länger als zwei Stunden dauern und eventuell kurze Pausen enthalten. Ist ein höherer Zeitaufwand erforderlich, kann das Interview auf mehrere Termine verteilt werden.

1c. Festlegen der Interviewform

Unterschieden werden können drei Interviewformen, die in Abhängigkeit vom Ziel des Interviews eingesetzt werden:

Freies Interview zur Erhebung grober Daten und zur Schaffung eines Überblicks: Die Interviewer sind hinsichtlich der Struktur und des Ablaufs des Interviews frei. Sie richten ihre Fragen an den Untersuchungszielen aus und verfolgen diese durch Reaktion auf die Antworten der befragten Person

(beispielsweise durch Nachfragen) und durch Anpassung an den Gedankengang der Befragten. Eine Vorbereitung der Fragen findet nicht statt. Lediglich ein grober Gesprächsleitfaden wird vorbereitet, der als Gedankenstütze dient.

Das freie Interview ist vor allem dann geeignet, wenn brisante oder subjektive Einschätzungen/Hintergrundinformationen (beispielsweise Kritik oder Optimierungspotenziale) erhoben werden sollen. Ferner findet das freie Interview Anwendung, wenn über den Untersuchungsbereich noch wenige Informationen vorliegen und deshalb viele Informationen erfragt werden sollen. Dies ist insbesondere in der Voruntersuchung der Fall.

Vorteile:

- Interview verläuft lebendig und flexibel
- Förderung von offenen und ungeschminkten Antworten.

Nachteile:

- hoher Dokumentations- und Auswertungsaufwand für die Interviewer,
- Standardisierung ist nahezu unmöglich,
- Stellt hohe fachliche Anforderungen an die Interviewer

Standardisiertes Interview zur Erhebung detaillierter Daten: Das standardisierte Interview folgt in seinem Verlauf einem festen Fragenkatalog, der im Vorfeld des Gesprächs entwickelt wird. Er enthält alle für die Erreichung des Interviewziels notwendigen Fragen, von denen im Gespräch auch zu keinem Zeitpunkt abgewichen wird. Es bietet sich an, diese Form der Interviewführung zu wählen, wenn das Vorhandensein bestimmter Informationen schon im Voraus vermutet wird. Diese Interviewform ist daher vorwiegend zur Erhebung von quantitativen Daten zu empfehlen.

Vorteile:

- geringer Interview- und Auswertungsaufwand,
- wenige Mindestanforderungen an die Interviewkompetenz der Fragenden (gegebenenfalls Interviewdurchführung durch Hilfskräfte)
- Auswertung der Ergebnisse kann nach einem standardisierten Verfahren erfolgen
- gute Vergleichbarkeit der jeweiligen Antworten

Nachteile:

- für das Untersuchungsziel interessante (inoffizielle) Informationen können mit dieser Interviewform nicht ermittelt werden
- großer Aufwand in der Vorbereitung des Interviews

Halb-standardisiertes Interview für die Aufgabenerhebung und Vertiefung bereits gewonnener Informationen: Das halb-standardisierte Interview stellt die Mischform zwischen dem freien und dem standardisiertem Interview dar. Für die Durchführung des Interviews wird vorbereitend ein Fragengerüst (Interviewleitfaden) aufgestellt, von dem im Gespräch situativ abgewichen werden kann. Der Leitfaden soll lediglich sicherstellen, dass alle wichtigen Aspekte angesprochen werden. Reihenfolge und Formulierung der Fragen bleibt jedoch den Interviewern überlassen. Damit kann flexibel auf die Auskunftsbereitschaft der Befragten und auf den Gesprächsverlauf reagiert werden. Neue Informationen, die aus dem Interview gewonnen werden, können noch während des Gesprächs vertieft und verfolgt werden. Der Erhebungsaufwand ist im Gegensatz zum freien Interview verhältnismäßig gering und die Auswertung der Interviewergebnisse ist durch die vorgegebenen Gesprächsteile zumindest teilweise standardisierbar. Das halb-standardisierte Interview ist die bei Organisationsuntersuchungen am häufigsten verwandte Interviewform und wird insbesondere zur Aufgabenerhebung eingesetzt. Ein weiterer bedeutender Aspekt bei der Vorbereitung eines Interviews ist die Auswahl der Gesprächsstrategie. Die Atmosphäre im Interview kann insbesondere auf der Seite der Befragten durch Emotionalisierung, Gespanntheit und auch Ablehnung gekennzeichnet sein. Dementsprechend ist es für die Interviewer besonders wichtig, neben dem Ziel der Informationsgewinnung auch die emotionale Beziehungsebene während des gesamten Interviews zu berücksichtigen. Ein weiterer Erfolgsfaktor für das Interview ist die Formulierung der Fragen. Grundsätzlich sollten Fragen:

- eindeutig sein, kurz sein, nicht verschachtelt sein, das heißt mehrere Unterfragen enthalten, verständlich sein, ergebnisoffen sein, das heißt alle möglichen Antwortalternativen berücksichtigen, tatsächlich zu beantworten sein und zweckmäßig in der Reihenfolge sein.

Des Weiteren sind verschiedene Frageformen denkbar, die in Abhängigkeit zum Interviewziel ausgewählt werden müssen:

- Offene Fragen: Offene Fragen sind dadurch gekennzeichnet, dass sie keine festen Antwortkategorien vorgeben. Sie ermöglichen eine Gewinnung umfangreicher Informationen in verhältnismäßig kurzer Zeit und sorgen für eine zwanglose und lebendige Kommunikation.
- Geschlossene Fragen: Geschlossene Fragen sind Fragen, bei denen die Antwort der Befragten auf vorgegebene Antworten beschränkt wird, beispielsweise auf „Ja“ oder „Nein“. Diese Art der Befragung sollte grundsätzlich nur im Anschluss an offene Fragen verwendet werden, da andernfalls leicht eine verhörerähnliche Situation entstehen kann. Die geschlossenen Fragen dienen dazu, bereits gewonnene Informationen durch gezieltes Nachfragen zu vertiefen oder abzusichern.
- Suggestivfragen und rhetorische Fragen: Bei der Verwendung dieser Art von Fragen wird die Antwort der Befragten bereits in eine bestimmte Richtung gelenkt. Zur Lenkung des Gesprächs oder zur Bestätigung bekannter Meinungen sind Suggestivfragen geeignet. Generell sollten sie aber sparsam eingesetzt werden, um keine Zweifel bei den Befragten hervorzurufen. Eine besondere Form der Suggestivfrage ist die rhetorische Frage. Hierbei wird eine Frage gestellt, welche durch ihre besondere Formulierung eigentlich schon beantwortet ist. Von den Befragten

wird keine Antwort erwartet. Diese Frageart kann dazu dienen, das Interesse an den Gedankengängen der Interviewer bei den Befragten zu wecken. Auch hier gilt, dass rhetorische Fragen nur sehr sparsam und gezielt einzusetzen sind. Für die Gewinnung von Daten und Informationen sind Suggestivfragen ungeeignet.

- Direkte und indirekte Fragen: Direkte Fragen sprechen einen Sachverhalt gezielt an und offenbaren unmittelbar die Erhebungsabsicht der Fragesteller. Demgegenüber stehen die indirekten Fragen, die den Befragungsgegenstand nicht offen ansprechen sondern verschleiern. Indirekte Fragen können aus taktischen Gründen verwendet werden, wenn beispielsweise Antworten verweigert werden und Befragte über neutrale Fragen unbewusst an die Beantwortung der eigentlich relevanten Frage herangeführt werden sollen.

2. Durchführung

Ein Interview wird grundsätzlich in drei Phasen unterteilt: Kontakt-, Erhebungs- und Ausklangphase.

2a. Kontaktphase

Die Kontaktphase dient der Einleitung des Interviews und ist, obwohl sie nicht der eigentlichen Informationsgewinnung dient, eine sehr bedeutende Phase des Interviews, da dort die Grundvoraussetzungen für den Erfolg des Interviews gelegt werden. Ziel der Interviewer ist es, ein positives Gesprächsklima aufzubauen. Je besser dies gelingt, desto höher ist auch der Informationsgehalt, der aus dem Interview gewonnen werden kann. Es empfiehlt sich, nach der Begrüßung und Vorstellung zunächst noch einmal kurz die Hintergründe und Ziele für das Interview darzustellen und einen Überblick zum Verlauf des Gesprächs zu geben. Abhängig vom Gesprächspartner kann es zur Schaffung einer vertrauensvollen Gesprächsatmosphäre günstig sein, kurz auf persönlicher Ebene ein Gespräch über ein aktuelles Thema zu führen.

2b. Erhebungsphase

In der Erhebungsphase ist es sinnvoll, zunächst eher offene Fragen zu stellen. Hierdurch wird die Möglichkeit eröffnet, sich zunächst allgemein zu äußern und „warm zu reden“. Durch gezieltes Nachfragen kann das Gespräch anschließend in eine bestimmte Richtung gelenkt und entsprechend dem erstellten Interviewleitfaden weiter geführt werden. Es ist üblich, im Verlauf eines Interviews einen fließenden Übergang von offenen zu geschlossenen Fragen vorzunehmen. Generell sollte das Verhältnis zwischen offenen und geschlossenen Fragen ausgewogen sein. Offene Fragen sorgen zwar für ein zwangloses und lebendiges Interview, bergen aber die Gefahr, das Ziel aus den Augen zu verlieren. Geschlossene Fragen können hingegen leicht zu einer verhörähnlichen Situation führen, bei der dann eventuell Informationen von Befragten nicht geäußert werden.

Die Inhalte des Interviews könnten wie folgt angeordnet werden:

- Allgemeine Informationen sammeln (Aufgaben, Abläufe), Probleme und Erfahrungen erfragen (Stärken und Schwächen), Problemursachen erfragen, Lösungsansätze erfragen (Optimierungspotenziale), Lösungsansätze bewerten (Vorteile, Nachteile).

Um Fehler und Missverständnisse zu vermeiden, sollte nach jedem inhaltlichen Punkt eine gemeinsame Zusammenfassung der Informationen vorgenommen werden.

Die Dokumentation der Informationen erfolgt parallel zum Interview. Dafür stehen die folgenden Möglichkeiten zur Verfügung:

- Aufzeichnung auf einem Tonträger (nur mit ausdrücklicher Zustimmung der Befragten),
- Schriftliche Aufzeichnung durch einen Dritten,
- Schriftliche Aufzeichnung durch die Interviewer oder
- Aufschreiben aus dem Gedächtnis.

2c. Ausklangphase

Zum Abschluss folgt der Dank an die befragte Person und die Information zum weiteren Vorgehen. Das Vertrauen zwischen beiden Beteiligten soll erhalten bleiben, um den Erfolg möglicher weiterer Gespräche zu sichern und die Atmosphäre im Untersuchungsbereich positiv zu beeinflussen.

6.1.2.3 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Die bewährte Vorgehensweise in der Praxis ist die Durchführung von Einzelinterviews mit vertrauensvoller Atmosphäre nach dem halb-standardisierten Verfahren. Mit Hilfe offener Fragen werden Informationen und Daten erhoben und durch geschlossene Fragen abgesichert.
- Es ist wichtig, den Befragten stets zuzuhören und sie nicht zu unterbrechen. Dies könnte als unhöflich empfunden werden und den Gesprächsverlauf empfindlich stören. Auch können hierdurch Informationen abgeschnitten werden. Schweift die befragte Person ab, kann das Interview durch gezielte Fragestellung gelenkt werden.
- Oftmals ist es erforderlich, den zu Befragenden Vertraulichkeit hinsichtlich ihrer Einschätzungen und Meinungen zuzusichern. Die gewonnenen Informationen sind dann anonymisiert zu verwenden.
- Den Befragten sollte es freigestellt werden, eine Person ihres Vertrauens, zum Beispiel ein Mitglied der Personalvertretung zum Interview hinzuzuziehen.
- Es hat sich bewährt, die gewonnenen Daten und Informationen den Befragten zur Einsichtnahme und Prüfung auf Richtigkeit und Vollständigkeit vorzulegen. Inhaltliche Fehler, die nicht schon während des Interviews durch Kontrollfragen aufgedeckt wurden, können so noch beseitigt werden.

6.1.3 Fragebogen

Bei der schriftlichen Befragung werden Informationen im Untersuchungsbereich mittels Fragebogen erhoben. Die Technik ähnelt der des standardisierten → Interviews, jedoch mit dem Unterschied, dass die Befragten die Eintragungen alleine und selbst in einem vorbereiteten Fragebogen vornehmen. Mit dem Fragebogen kann, wie beim Interview, gleichzeitig ein breites Spektrum von Informationen und Daten erhoben werden (beispielsweise Aufgaben, Kommunikationswege, Mengen, Optimierungspotenzial). Oftmals werden zu Beginn der Datenerhebung mittels Fragebogen

auch Aspekte wie die summarische Aufgabenbeschreibung mit Angaben zu anfallenden Aufgaben, deren prozentualem Anteil an der gesamten Aufgabenerledigung sowie Mängel- und Verbesserungslisten zur Aufdeckung von Schwachstellen im Untersuchungsbereich abgefragt. Der Einsatz von Fragebogen kann in personalisierter oder anonymisierter Form erfolgen, wobei letztere Auswirkungen auf Art und Umfang der zu erwartenden Information dergestalt haben kann, dass die Antworten kritischer und damit gegebenenfalls "ehrlicher" ausfallen.

6.1.3.1 Einsatzbereiche

Die Einsatzmöglichkeiten der schriftlichen Befragung entsprechen denen des Interviews in den verschiedenen Phasen einer Organisationsuntersuchung. Der Einsatzschwerpunkt der schriftlichen Befragung liegt in der Voruntersuchung und als Einstieg in die Datenerhebung der Hauptuntersuchung. Sie kann eingesetzt werden zur Erhebung von Fakten, aber auch von Meinungen und Bewertungen. Sie ist insbesondere dann geeignet, wenn ein klar umrissener, einheitlicher Informationsbedarf von einer Vielzahl von Personen besteht. Die schriftliche Befragung bringt nur dann brauchbare Ergebnisse, wenn die zu Befragenden eine positive Grundeinstellung zur Organisationsuntersuchung haben. Bei begründeten Zweifeln an der Auskunftsbereitschaft des Untersuchungsbereichs ist eine geringe Rücklaufquote zu erwarten. Der Einsatz eines Fragebogens ist dann nicht empfehlenswert, eine andere Erhebungstechnik sollte eingesetzt werden.

6.1.3.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

Die Vorbereitung eines Fragebogens muss besonders sorgfältig erfolgen. Da die Befragten während der Durchführung der schriftlichen Befragung keine spontanen Rückfragen an das Untersuchungsteam richten können, kommt der guten inhaltlichen und optischen Gestaltung des Fragebogens sowie der ausreichenden Information der zu Befragenden eine besondere Bedeutung zu.

Zur Vorbereitung gehören im Einzelnen:

- Befragungsziel und Teilnehmerkreis bestimmen, Erhebungsinhalte festlegen, ggf. Fragenkatalog über einzelne Interviews präzisieren, Fragebogen, ggf. mit Ausfüllanleitung, entwerfen (Verständlichkeit, Vollständigkeit, Fragensystematik beachten), Zustimmung für die Befragung einholen, soweit erforderlich: Einbindung der Personalvertretung, Zeitplan für die Befragung erstellen, Ansprechpartner für Rückfragen benennen und Erreichbarkeit sicherstellen.

Zur Vorbereitung und Gestaltung des Fragebogens gehört auch die Festlegung, ob offene oder geschlossene Fragen eingesetzt werden sollen. Bei offenen Fragen sind die Befragten frei in der Art und im Umfang ihrer Beantwortung. Der Vorbereitungsaufwand für diese Fragen ist gering, da die Beantwortung von offenen Fragen individuell ausfällt, eignen sie sich meist nur dort, wo Meinungen, Anregungen und Verbesserungspotenzial abgefragt werden sollen. Geschlossene Fragen hingegen geben Antworten bereits vor. Der Vorbereitungsaufwand ist entsprechend hoch, da die Antwortmöglichkeiten eindeutig und vollständig formuliert werden müssen. Die Auswertung der Antworten ist bei offenen Fragen aufwändig, da die Antworten sehr unterschiedlich und mehrdeutig

ausfallen können. Die Auswertung bei geschlossenen Fragen ist einfach, da es sich um standardisierte Antworten handelt. Detaillierte Informationen zu verschiedenen Fragenarten können in der Darstellung zum → Interview nachgelesen werden.

1a. Planung und Vorbereitung der Datenauswertung

Zur Entwicklung des Fragebogens gehört die Planung der Auswertung bereits zwingend dazu. Der einfachste Weg ist es, die Antworten IT-unterstützt auszuwerten und möglichst den Fragebogen über das Hausnetz zur Verfügung zu stellen. So kann der Fragebogen online ausgefüllt, per E-Mail zurückgesandt und elektronisch weiterverwendet werden.

1b. Information des Untersuchungsbereichs

Ein weiterer wichtiger Aspekt in der Vorbereitung ist die umfassende Information der Beschäftigten, die an der Befragung teilnehmen sollen. Es reicht nicht aus, dem Fragebogen eine detaillierte Ausfüllanleitung beizufügen. Vielmehr gilt es, die Akzeptanz der Erhebung durch Offenheit und die Gelegenheit Fragen zu stellen, zu fördern. Dies kann im Rahmen einer Informationsveranstaltung erfolgen. Die Informationsveranstaltung sollte folgende Themen abdecken:

- Hintergründe und Ziele der Befragung, Teilnehmerkreis, Vorstellung des Fragebogens, Ablauf und Zeitplan / Rückgabefrist der ausgefüllten Fragebogen, Vertraulichkeit der Angaben im Fragebogen, Ansprechpartner für den Zeitraum der Befragung, Beantwortung von Fragen der Beschäftigten.

1c. Probelauf durchführen

Sinnvoll ist es, zur Qualitätssicherung des Fragebogens einen Probelauf zur Befragung durchzuführen. In den Probelauf werden wenige zu Befragende nach vorheriger Einverständniserklärung eingebunden. Ziel ist es herauszufinden, ob die

- Fragen von den Befragten richtig verstanden werden, Begrifflichkeiten eindeutig sind, Antworten zu den einzelnen Fragen klar voneinander abgegrenzt erfolgen, die Anzahl der Fragen angemessen ist.

2. Durchführung

Die Fragebogen werden ggf. mit erläuterndem Anschreiben, Ausfüllanleitung, Rücksendetermin und Nennung von Ansprechpartnern an alle Beschäftigten im Untersuchungsbereich verteilt. Zur Klärung von Fragen wird eine Ansprechstelle (Hotline) eingerichtet. Der Rücklauf der Fragebogen innerhalb der festgelegten Rückgabefrist wird überwacht.

3. Auswertung

Nach Rücklauf der Fragebogen folgt die Auswertung der einzelnen Fragen. Zur Verringerung des Auswertungsaufwands wird diese soweit möglich IT-gestützt durchgeführt.

6.1.3.3 Bewertung

Vorteile:

- geringer personeller Aufwand bei der Datenerhebung,
- liefert viele Informationen in kurzer Zeit,
- gleichzeitige Befragung vieler Personen,
- geringe Belastung für die Befragten,
- liefert erste Informationen für eine grobe Aufgabengliederung.

Nachteile:

- Aufwändige Vorbereitung des Fragebogens erforderlich,
- Manipulationen und Einflussnahmen können nicht ausgeschlossen werden,
- Missverständnisse fallen ggf. erst bei der Auswertung auf und können nicht gleich behoben werden,
- Ggf. hohe Fehlerquote,
- Verweigerung eher möglich als im persönlichen Interview,
- Informationen nur zu konkreten Fragestellungen.

6.1.3.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

Der Erfolg der schriftlichen Befragung steht in einem engen Zusammenhang mit der Unterstützung, die dem Vorhaben von Seiten der Behördenleitung und den jeweiligen Führungskräften zuteil wird. Für den Kreis der Befragten sollte erkennbar sein, dass die Befragung von der Führungsebene befürwortet wird. Hilfreich ist es auch, wenn die Führungskräfte in ihrem Bereich aktiv für die konstruktive Beteiligung an der Befragung werben und ihre Unterstützung durch Teilnahme an Informationsveranstaltungen dokumentieren. Vertrauensbildend ist auch die Gewinnung der Personalvertretung für eine aktive Unterstützung der Befragung. Voraussetzung hierfür ist die frühzeitige und offene Information und Einbindung der Personalvertretung.

6.1.4 Selbstaufschreibung

Die Selbstaufschreibung ist ein Verfahren zur systematischen Datengewinnung und ein Sammelbegriff für verschiedene Techniken zur Datenermittlung zu allen Schwerpunktthemen von

Organisationsuntersuchungen. Die Befragten sollen entweder einmalig Aufgaben, Zeiten und Mengen angeben oder für eine Personalbedarfsermittlung die erforderlichen Informationen über einen festgelegten Erfassungszeitraum hinweg in vorbereitete Formulare eintragen. Hierbei werden in der Regel alle erledigten Tätigkeiten durch Notierungen am Ende eines Prozess- oder Zeitabschnitts mit Zeitangaben und in zeitlicher Reihenfolge festgehalten. Es handelt sich damit bei der Selbstaufschreibung um eine Eigenerhebung durch die Beschäftigten im Untersuchungsbereich. Die Aufschreibung erfolgt ohne Kontrolle durch einen Beobachter, insofern ist eine Plausibilisierung der Daten notwendig. Mit der Selbstaufschreibung können neben Aufgaben, Bearbeitungszeiten, Fallzahlen auch Kommunikationsbeziehungen ermittelt werden.

6.1.4.1 Einsatzbereiche

Die Selbstaufschreibung ist grundsätzlich für jede größere Organisationsuntersuchung geeignet, sobald Aufgaben, Arbeitsabläufe, Zeiten und Mengen von Bedeutung sind. Sie kann in der Voruntersuchung und in der Hauptuntersuchung eingesetzt werden. Eingeschränkt geeignet ist die Selbstaufschreibung für Arbeitsbereiche

- mit direktem Kundenkontakt,
- die mit einer Selbstaufschreibung überfordert sind, beispielsweise bei häufig auftretenden Kurzzeit-Vorkommnissen (Telefonate, Beantwortung kurzer Fragen),
- die besser durch Fremdbeobachtung erhoben werden sollten (zum Beispiel Auslastungsüberprüfung).

6.1.4.2 Formen der Selbstaufschreibung

Selbstaufschreibungen können nach zwei Grundarten vorgenommen werden. Entweder als

- freie Selbstaufschreibung, bei der die Beschäftigten ohne vorgegebene Struktur ihren Arbeitsbereich mit eigenen Worten beschreiben oder als
- strukturierte Selbstaufschreibung, bei der für alle aufzuschreibenden Vorkommnisse und Sachverhalte ein Rahmen in Form von Aufschreibungsformularen und Schlüsselzahlen vorgegeben wird.

In der Praxis hat sich aufgrund des hohen Auswertungsaufwands bei der freien Selbstaufschreibung die strukturierte Selbstaufschreibung durchgesetzt. Der Vorbereitungsaufwand ist zwar größer, die Auswertung jedoch aufgrund der vorstrukturierten Daten vereinfacht und insbesondere dann, wenn Zeiten und Mengen erhoben werden sollen, sachgerecht. Die strukturierte Selbstaufschreibung unterscheidet zwischen:

Arbeitsplatzbezogene Tagesablaufanalyse oder Einzelaufgabenanalyse	Prozessbezogene Durchlaufanalyse
ermöglicht das Erheben von:	ermöglicht das Erheben von:
<ul style="list-style-type: none"> • Aufgaben • Bearbeitungszeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Tätigkeiten • Durchlaufzeiten; Durchlaufzeitpunkten

<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmengen • Häufigkeiten • Kommunikationsbeziehungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmengen • Vorkommenshäufigkeiten • Prozessbeteiligten • Schnittstellen
--	---

Tabelle 43: Formen der Selbstaufschreibung

Die prozessbezogene Durchlaufanalyse wird durch das → Laufzettelverfahren als Erhebungstechnik abgedeckt. Die weiteren Ausführungen beziehen sich auf die strukturierte Selbstaufschreibung in Form von arbeitsplatzbezogenen täglichen Arbeitsaufzeichnungen oder Tagesablaufanalysen. Diese täglichen Arbeitsaufzeichnungen enthalten Notierungen über die tatsächlich angefallenen Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Mengen im Erfassungszeitraum.

6.1.4.3 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

1a. Tätigkeitskatalog erstellen

Grundlage für die Datenerhebung ist ein mit dem Untersuchungsbereich erhobener und abgestimmter Tätigkeitskatalog (beispielsweise in Form einer → Aufgabengliederung). Die Tätigkeiten müssen

- vollständig, strukturiert und eindeutig voneinander abgegrenzt sein.

Es empfiehlt sich, die Aufgaben nicht zu kleinteilig zu gliedern und Vor-, Neben- und Nacharbeiten (Zusammenhängstätigkeiten) einzubeziehen. Dies erleichtert die spätere Auswertung der Daten. Die Verteilzeiten können über den Tätigkeitskatalog in der Selbstaufschreibung aufgenommen und mit erhoben werden.

1b. Erhebungs- und Auswertungsform festlegen

Die geeignete Form für die Selbstaufschreibung wird abhängig von der Zielrichtung der Erhebung ausgewählt. Selbstaufschreibungen werden oftmals noch als Papieraufschreibungen durchgeführt. Die Aufzeichnungen werden meist erst zum Dienstschluss gesammelt und damit im zeitlichen Abstand zur Aufgabenerledigung vorgenommen. Ungenauigkeiten und Datenmanipulationen werden hierdurch begünstigt. Sofern die Erhebungsbogen nicht arbeitstäglich durch das Untersuchungsteam eingesammelt werden, vergehen, je nach Postlaufzeit, oftmals mehrere Tage bis die Erhebungsbogen ausgewertet werden können. Die Überwachung und Auswertungskontrolle findet somit teilweise deutlich zeitversetzt statt. Die manuelle Übertragung der Erhebungsdaten in die vorbereiteten Auswertungstabellen ist aufwändig.

Die technische Entwicklung ermöglicht heute eine deutliche Vereinfachung und Beschleunigung des Verfahrens. Die Verteilung der Erhebungsformulare, die eigentliche Erhebung und die Rückübermittlung können elektronisch erfolgen. Beispielsweise ist eine Erfassung der Daten am

Bildschirm über eine Eingabemaske möglich, die bereits mittels automatisierter Fehlerkontrolle falsche Eingaben verhindern kann. Die Speicherung erfolgt dann direkt in einer zentralen Datenbank und die Plausibilisierung und Auswertung ist unmittelbar mit Hilfe spezieller Programme möglich. Voraussetzung für eine elektronische Erhebung ist, dass allen Beteiligten ein netzwerkfähiger PC zur Verfügung steht und sie einen wesentlichen Teil ihrer Arbeitszeit am PC verbringen. Diese Vorgehensweise erspart nicht nur den Umgang mit Papiervordrucken, Wartezeiten auf noch nicht zurückgesandte Erhebungsbogen und das Ablesen von Uhrzeiten, sondern ermöglicht auch die zeitnahe Kontrolle und Auswertung der Erhebungsdaten. Die Qualität der so erhobenen Daten, die zur Analyse bereit stehen, ist im Vergleich zu „Papiaufschreibungen“ deutlich höher.

1c. Erhebungsdauer festlegen

Die Datenerhebung muss in einem für die Aufgabenerledigung repräsentativen Erhebungszeitraum (→ Teilerhebung mittels Stichprobe) stattfinden. Repräsentativität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass typische Zustände hinsichtlich des Arbeitsanfalles vorliegen. Dabei gilt, dass die Erhebungsdauer von den Schwankungen der Arbeitsinhalte und den Vorkommenshäufigkeiten abhängt. Der repräsentative Erhebungszeitraum wird mit dem Untersuchungsbereich abgestimmt und festgelegt.

1d. Plausibilisierbarkeit der Erhebungsdaten prüfen

Im Vorfeld zur eigentlichen Datenerhebung ist zu klären, wie die Plausibilisierung der gewonnenen Informationen vorgenommen werden kann. Dies ist erforderlich, da die Selbstaufschreibung einer gewissen Manipulierbarkeit ausgesetzt ist. Eine Plausibilisierung kann zum Beispiel erfolgen durch:

- Abgleiche der erhobenen Arbeitszeiten mit den tatsächlichen Arbeitszeiten aus der Zeiterfassung. Aus datenschutzrechtlichen Aspekten sollten diese Daten nicht personenbezogen, sondern verdichtet auf Sachgebiets-, Arbeitsgruppen- oder Referatsebene erhoben und ausgewertet werden. Hierzu sollte frühzeitig eine Einbindung der Personalvertretung stattfinden.
- eine parallel durchgeführte → Multimomentaufnahme, die die eindeutig beobachtbaren Tätigkeiten und die Verteilzeiten umfasst.

1e. Erhebungsbogen entwickeln

In Abhängigkeit zur Form der Selbstaufschreibung (frei, strukturiert, chronologisch, etc.) wird der Selbstaufschreibungsbogen vorbereitet (→ Muster siehe Anhang). Weitere notwendige Unterlagen können sein:

- Kurzanleitung, Schlüsselverzeichnis (damit die Auswertung der Selbstaufschreibung anonym vorgenommen werden kann, werden Teilnehmerschlüssel vergeben).

1f. Erhebungsunterlagen abstimmen und testen

Erhebungsbogen, Tätigkeitskatalog und gegebenenfalls weitere Unterlagen werden mit dem Untersuchungsbereich abgestimmt, um verfahrensimmanente Aufschreibungsfehler zu vermeiden. Es ist sinnvoll, einen Probelauf mit einem ausgewählten Teilnehmerkreis oder dem gesamten Untersuchungsbereich durchzuführen und so eine Qualitätssicherung des Verfahrens durchzuführen. Dies ermöglicht rechtzeitige Anpassungen am Tätigkeitskatalog oder an den Vordrucken bei auftretenden Unstimmigkeiten oder Verständnisproblemen.

1g. Untersuchungsbereich informieren

1h. Ansprechpartner für Rückfragen während der Selbstaufschreibung benennen

2. Durchführung

Arbeitsaufzeichnungen überwachen

Damit die Notierungen zeitnah und nicht rückwirkend für mehrere Tage vorgenommen werden, empfiehlt es sich, den täglichen Rücklauf der Erhebungsbogen zu überwachen. Fehlende Tagesberichte sollten in einer Liste geführt und die Ursachen des Fehlens möglichst unmittelbar abgeklärt werden. Die eingehenden Daten werden täglich in die vorbereiteten Auswertungsdateien übernommen und wöchentlich verdichtet.

Kennzahl des/r Mitarbeiters/in: <input type="text" value="1"/>		Erhebungszeitraum: <input type="text" value="01.06. bis 01.07."/>			
Tagesdatum: <input type="text" value="01.06.2006"/>		Seite: <input type="text" value="1"/>			
Arbeitszeit		Arbeitsbeginn: 07:00		Arbeitsende: 15:30	
Uhrzeit		Aktenzeichen	Aufgaben-Ziffer gemäß Aufgabengliedg.	Menge	Bemerkungen
von	bis				
07:00	07:10		17		
07:10	08:30		114	20	
08:35	10:30		12	10	
10:40	11:00		141	5	
11:00	11:30		143	5	
11:30	12:00		145	5	
12:30	13:40		114	15	
13:40	14:00		17		
14:00	14:30		131	10	
14:30	15:00		132	10	
15:05	15:15		161	10	
15:15	15:25		162	10	

Tabelle 44: Beispiel Erhebungsbogen

3. Auswertung

Die erhobenen Daten werden plausibilisiert und am Ende der Erhebungsphase (und eventuell zusätzlich zwischendurch) zusammengefasst, anonymisiert und ausgewertet. Zur Auswertung gehört auch die Interpretation oder Klärung von extremen Werten.

6.1.4.4 Bewertung

Vorteile

- Nur die tatsächlich anfallenden Aufgaben und Tätigkeiten werden berücksichtigt.
- Aufgaben, Vorkommenshäufigkeiten, Bearbeitungszeiten, Unterbrechungen und Störungen können erfasst werden.
- Die Beschäftigten aus dem Untersuchungsbereich sind am Inhalt und am Zustandekommen der Erhebungsergebnisse weitgehend beteiligt.

Nachteile

- Der Untersuchungsbereich wird durch die Selbstaufschreibung über einen längeren Zeitraum zusätzlich belastet, da es durch die Notierungen immer wieder zur Unterbrechung des Arbeitsablaufs kommt.
- Die Qualität der Arbeitsergebnisse bleibt unberücksichtigt.
- Es besteht die Gefahr bewusster oder unbewusster Verfälschungen durch die Beschäftigten; Manipulationsmöglichkeiten lassen sich eingrenzen, aber nicht ausschließen.

- Aufgaben, Prozesse, Tatbestände, Strukturen müssen eindeutig, genau erkennbar und abgrenzbar sein.
- Die formularmäßige Erfassung der Daten wirkt schnell bürokratisch überzogen.
- Die Beeinflussung von Beschäftigten durch Führungskräfte ist nicht erkennbar.

6.1.4.5 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Die geplante Form der Auswertung sollte schon in der Vorbereitungsphase berücksichtigt werden.
- Eine fundierte Vorbereitung ist zwar aufwändig, beeinflusst den Erfolg der Selbstaufschreibung aber maßgeblich und sollte deshalb nicht unterschätzt werden.
- Zu Beginn der Erhebungsphase kann bei Rundgängen im Untersuchungsbereich abgefragt werden, ob Probleme oder Schwierigkeiten bestehen. Es ist immer darauf zu achten, dass Fragen zügig beantwortet werden können und relevante Informationen an alle Beteiligten weitergeleitet werden.
- Generell sollte während der gesamten Erhebungszeit ein Ansprechpartner aus dem Untersuchungsteam zur Verfügung stehen.

6.1.5 Laufzettelverfahren

Das Laufzettelverfahren ist eine prozessbezogene Datenerhebungstechnik und gehört zu den Erhebungstechniken, bei denen die Beschäftigten begleitend zur Aufgabenerledigung die Daten eigenständig am Arbeitsplatz erheben (Eigenerhebung). Beim Laufzettelverfahren findet die Selbstaufschreibung in Zusammenhang mit einem bestimmten Objekt statt. Dem einzelnen Objekt, zum Beispiel einer Akte, wird ein Laufzettel beigegeben, auf dem jede beteiligte Person die von ihr geleistete Tätigkeit und die jeweiligen Zeiten (Eingangzeitpunkt, Ausgangszeitpunkt, Bearbeitungsdauer) mit Name oder Stellenbezeichnung vermerkt. Das Laufzettelverfahren liefert detaillierte Informationen über die:

- Beteiligten an einem Geschäftsprozess, Schnittstellen, Ablaufverzweigungen und Rückkopplungen innerhalb eines Prozesses sowie deren Häufigkeit, Bearbeitungszeiten an allen beteiligten Arbeitsplätzen, Transport-, Liege- und Durchlaufzeiten innerhalb der einzelnen Prozessdurchgänge.

6.1.5.1 Einsatzbereiche

Das Laufzettelverfahren bietet sich insbesondere an für die:

- Ermittlung und Überprüfung von Geschäftsprozessen, Ermittlung der Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten und Ermittlung von Vorkommenshäufigkeiten von Ablaufvarianten.

Nicht geeignet ist das Laufzettelverfahren für Aussagen zur Auslastung und zum Personalbedarf im Untersuchungsbereich. Das Laufzettelverfahren erfasst nur die Tätigkeiten, die innerhalb des jeweiligen Prozesses anfallen. Es bildet in der Regel nicht alle Aufgaben aller Prozessbeteiligten ab. Voraussetzung für das Laufzettelverfahren ist, dass alle Bearbeitungsschritte an einen

Informationsträger (zum Beispiel Antrag, Vorgang) gebunden sind, über dessen Lebenszyklus eine Erhebung stattfinden kann. Weiterhin ist die Eignung des Laufzettelverfahrens abhängig vom Lebenszyklus. Bei langen Lebenszyklen ist ein Laufzettelverfahren nur anwendbar, wenn die Erhebungsdauer darauf angepasst werden kann.'

6.1.5.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

1a. Festlegen des Erhebungsziels, der Vorgehensweise und des Erhebungsbereichs

In einem ersten Schritt wird das Erhebungsziel festgelegt und daraus die Vorgehensweise und der Erhebungsbereich abgeleitet. Der Erhebungsbereich ist beim Laufzettelverfahren nicht zwangsläufig auf aufbauorganisatorische Bereiche beschränkbar, da er an ein Objekt und somit an einen Prozess gebunden ist, an dem mehrere Organisationseinheiten beteiligt sein können.

1b. Erstellen eines Aufgabenkataloges

Zur Vorbereitung der Datenerhebung wird mit dem Untersuchungsbereich der Aufgabenkatalog ermittelt. Dabei ist es von Vorteil, den Aufgabenkatalog nicht zu tief zu gliedern, damit der Erhebungs- und Auswertungsaufwand angemessen bleibt. Zur Vereinfachung der späteren Datenerfassung und -auswertung sollten bei einem umfangreichen Aufgabenkatalog die Aufgaben verschlüsselt werden (Codierung). Die Schlüssel können aus den Gliederungsnummern der Aufgabengliederung oder nach einem individuellen Schlüsselverzeichnis gebildet werden. Während der Erhebung tragen die Beschäftigten dann nur die entsprechenden Aufgabenschlüssel in das Tätigkeitsfeld ein.

1c. Erstellen des Laufzettels

In einem zweiten Schritt werden die Erhebungsunterlagen, also der Laufzettel (→ Muster siehe Anhang) mit Aufgabenkatalog und Verfahrensbeschreibung erstellt. Laufzettel können unstrukturiert, strukturiert oder auch teilweise strukturiert sein. Um einen strukturierten Laufzettel erstellen zu können, muss der Prozess bereits bekannt sein. Bei teilstrukturierten Erhebungen reicht es aus, die Aufgaben zu kennen. Enthält der untersuchte Prozess viele Und-Verzweigungen (Parallelbearbeitung) oder finden viele Rückkopplungen innerhalb des Prozesses statt, ist zu bedenken, dass ein einziger Laufzettel für den Vorgang nicht mehr ausreichend ist. Werden beispielsweise Mehrfertigungen eines Antrages oder Bescheides parallel an verschiedenen Stellen des Untersuchungsbereichs bearbeitet, muss für jede Ausfertigung ein Laufzettel mit auf den Weg gegeben werden. Dies sollte bereits bei der Vorbereitung geprüft und berücksichtigt werden. Die Erhebungsunterlagen sollten so übersichtlich, eindeutig und selbsterklärend wie möglich aufgebaut sein, um Verständnisprobleme zu vermeiden und die Belastung der Beschäftigten durch die Erhebung so gering wie möglich zu halten. So sollten:

- Ablaufabschnitte (Tätigkeiten) nicht zu kleinteilig erhoben, wenig interessierende Tätigkeiten soweit wie möglich zusammengefasst, bekannte Daten nicht wiederholt abgefragt werden.

Soweit erforderlich, werden Ausfüllhinweise erstellt und als Beiblatt zum Erhebungsbogen zur Verfügung gestellt.

1d. Festlegen der Erhebungsdauer

Die Erhebungsdauer ist so zu wählen, dass eine ausreichende Anzahl an Durchläufen erfasst werden kann. Steht die Erhebungsdauer bereits fest, muss überprüft werden, ob das Laufzettelverfahren aufgrund der Anzahl der bearbeiteten Informationsträger in diesem Zeitraum überhaupt möglich ist. Nur so kann das Verfahren in einem akzeptablen Zeitraum aussagekräftige Informationen liefern, als durchgängig repräsentativ angesehen werden und die wünschenswerte Ergebnisakzeptanz erhalten. Die Dauer und der geeignete Zeitpunkt der Erhebung sollte durch Befragung des Untersuchungsbereichs (in einer Voruntersuchung) ermittelt werden. Weitergehende Informationen zum Thema Repräsentativität bei Teilerhebungen sind im Kapitel → Teilerhebung mittels Stichprobe dargestellt.

1e. Durchführen eines Testlaufs

In der Praxis hat es sich bewährt, vor dem flächendeckenden Einsatz des Laufzettels eine zeitlich begrenzte Testerhebung mit ausgewählten Bearbeitern durchzuführen. Dies gibt zum einen die Möglichkeit, bei auftretenden Unstimmigkeiten oder Verständnisproblemen Anpassungen am Aufgabenkatalog oder an den Formularen vorzunehmen. Zum anderen können die am Testlauf beteiligten Beschäftigten bei der tatsächlichen Erhebung als Multiplikatoren eingesetzt werden.

1f. Information des Untersuchungsbereichs

Wichtig für den Erfolg des Laufzettelverfahrens ist eine detaillierte Vorstellung der Erhebungsunterlagen in einer Informationsveranstaltung. Dort sollte den beteiligten Beschäftigten Gelegenheit für Fragen eingeräumt werden.

2. Durchführung

Mit Beginn der Erhebungsphase werden die Erhebungsunterlagen verteilt. Werden nur neue Vorgänge einbezogen, kann es ausreichend sein, Laufzettelvordrucke ausschließlich der Poststelle zur Verfügung zu stellen. Werden auch bereits laufende Vorgänge einbezogen, müssen Laufzettel an den gesamten Untersuchungsbereich verteilt werden. Dort werden sie dann allen für die Untersuchung vorgesehenen Vorgängen beigelegt. Bis zum Ende der Erhebung tragen alle beteiligten Personen die von ihnen geleistete Tätigkeit und die jeweiligen Zeiten in das Laufzettelformular des bearbeiteten Objekts ein. Die Eintragungen in den Laufzetteln werden vorgenommen, bevor der Vorgang an die nächste Stelle weitergeleitet wird. Sobald ein Vorgang abgeschlossen ist, wird der Laufzettel entfernt und dem Untersuchungsteam zugeleitet. Dort wird die Anzahl der ausgegebenen Laufzettel nach gehalten sowie deren Rücklauf überwacht.

3. Auswertung

Die Daten der Laufzettel werden auf Plausibilität geprüft, in vorbereitete Datenmasken eingegeben und IT-gestützt ausgewertet.

6.1.5.3 Bewertung

Vorteile:

- Der Laufzettel erfasst nur tatsächlich durchgeführte Tätigkeiten.
- Die ausgewerteten Laufzettel liefern Informationen zum gesamten Geschäftsprozess.

Nachteile:

- Die Erhebung belastet alle Aufgabenträger des Untersuchungsbereichs während der gesamten Erhebungsdauer.
- Ergebnisorientierte Datenmanipulationen bei der Erhebung können nicht ausgeschlossen werden.
- Da das Laufzettelverfahren zwangsläufig papiergebunden ist, entsteht erheblicher Aufwand bei der Datenerfassung.
- Aussagen zu Verteilzeiten und zur Auslastung des Untersuchungsbereichs sind über das Laufzettelverfahren nicht möglich. Hierfür sind zusätzliche, arbeitsplatzbezogene Erhebungen erforderlich.

6.1.5.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Die Durchführung eines Laufzettelverfahrens übt auf die Bearbeitung meist die Wirkung aus, dass eine sonst nicht übliche schnellere Bearbeitung der Informationsträger erfolgt. Bei den Informationsveranstaltungen sollte darauf hingewiesen werden, dass eine Leistungskontrolle nicht stattfindet und dass der übliche, normale Bearbeitungsaufwand im Laufzettel abgebildet werden soll.
- Es empfiehlt sich, zu Beginn der Erhebung regelmäßig Rundgänge durch den Untersuchungsbereich vorzunehmen, um die Beschäftigten zu unterstützen und auf eine vollständige Erfassung hinwirken zu können.

6.1.6 Multimomentaufnahme

Die Multimomentaufnahme ist ein Stichprobenverfahren zur Ermittlung der Auftrittshäufigkeit zuvor festgelegter Ereignisse. Dabei werden Kurzzeitbeobachtungen an gleichartigen Arbeitssystemen durchgeführt, ohne dass der Beobachtete aktiv, beispielsweise in Form von Auskünften oder Unterbrechungen, involviert wird. Die Tätigkeiten oder Ereignisse werden zu vorher festgelegten Zeitpunkten auf Rundgängen durch den Untersuchungsbereich beobachtet und notiert. Werden genügend solcher Beobachtungen gemacht, kann eine gültige Aussage zu den Anteilen der vorkommenden Ereignisse oder Tätigkeiten getroffen werden. Bei der Anwendung der Multimomentaufnahme müssen bestimmte statistische Anforderungen erfüllt sein, um die Gültigkeit der mittels Stichproben getroffenen Aussagen auf die Grundgesamtheit übertragen zu können (→

Teilerhebung mittels Stichprobe). Die ermittelten Ergebnisse sind nur dann aussagefähig, wenn die Stichprobe repräsentativ für die Grundgesamtheit ist. Repräsentativität kann dadurch gewährleistet werden, dass:

- die Stichprobe (Beobachtungszeitpunkte) zufällig ermittelt wird,
- der Umfang der Stichprobe ausreichend groß ist und
- die Verhältnisse im Untersuchungsbereich sich während der Beobachtungen nicht von den typischen Verhältnissen unterscheiden.

Die Zufälligkeit der Stichprobe der Multimomentaufnahme ist dann gewährleistet, wenn jeder Zeitpunkt der Erhebungsphase mit derselben Wahrscheinlichkeit Teil der Stichprobe werden kann. Der notwendige Umfang der Stichprobe ist abhängig von der geforderten Genauigkeit (Vertrauensbereich) der Ergebnisse. Der absolute Vertrauensbereich (Fehlergrenze) gibt an, wie weit die Werte der Stichprobe vom tatsächlichen Wert abweichen. Bei einem Vertrauensbereich von zwei Prozent können die ermittelten Werte sowohl um zwei Prozent über als auch unter dem tatsächlichen Wert liegen. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der erforderliche Stichprobenumfang zunimmt, wenn der geforderte Vertrauensbereich kleiner wird. Wenn also eine größere Genauigkeit erreicht werden soll, hat dies zwangsläufig einen größeren Stichprobenumfang zur Folge. An dieser Stelle muss eine Abwägung zwischen dem Nutzen der höheren Genauigkeit und dem steigenden Aufwand durch größere Stichproben erfolgen. Weiterhin ist zur Beurteilung der Aussagekraft der Ergebnisse der Multimomentaufnahme die Aussagewahrscheinlichkeit wichtig. Diese gibt an, in wie vielen Fällen das Stichprobenverfahren richtige Ergebnisse hervorbringt. Eine Aussagewahrscheinlichkeit von 95% bedeutet, dass bei einhundert Anwendungen dieses Verfahrens fünf Anwendungen ungenauere beziehungsweise falsche Ergebnisse liefern.

6.1.6.1 Einsatzbereiche

Das Multimomentverfahren kann zur Erhebung von Aufgaben- und Verteilzeitanteilen sowie zur Überprüfung der Auslastung an gleichartigen Arbeitsplätzen in einem definierten Untersuchungsbereich eingesetzt werden. Besonders geeignet ist die Multimomentaufnahme in sehr großen Untersuchungsbereichen, in denen Erhebungen mit Hilfe anderer Techniken nur mit erheblichem Aufwand stattfinden könnten. Dabei ist darauf zu achten, dass die Anwendung der Multimomentaufnahme voraussetzt, dass die zu beobachtenden Tätigkeiten eindeutig und leicht identifizierbar sein müssen. Bei konzeptionellen Aufgaben, welche nur bedingt beobachtbar und unterscheidbar sind und bei Außendiensttätigkeiten ist die Multimomentaufnahme nicht einsetzbar. Weiterhin findet die Anwendung der Technik dort ihre Grenzen, wo Beschäftigte flexible Arbeitsplätze (beispielsweise bei Telearbeit) nutzen und der Ort der Erhebung sich aufgrund dessen soweit ausdehnt, dass der Erhebungsaufwand zu groß wird. Die Multimomentaufnahme kann sowohl eigenständig als auch in Kombination mit anderen Erhebungstechniken (beispielsweise → Selbstaufschreibung) durchgeführt werden. In Kombination dient sie häufig zur Plausibilisierung der mittels anderer Erhebungstechniken erhobenen Daten.

6.1.6.2 Verfahrensbeschreibung

1. Planung

1a. Ziel der Multimomentaufnahme festlegen

Vor der Durchführung einer Multimomentaufnahme ist es unbedingt erforderlich festzulegen, welches Ziel erreicht werden soll, denn davon hängen entscheidend die Auswahl des Teilnehmerkreises, die zu beobachtenden Merkmale, die Art der Auswertung und der akzeptable Vertrauensbereich ab. Mögliche Untersuchungsziele können sein:

- Auslastung der Beschäftigten überprüfen, Bearbeitungszeiten für das analytische Berechnungsverfahren ermitteln, Vergleichskennzahlen (zum Beispiel für Benchmarking) ermitteln.

1b. Untersuchungsbereich und Untersuchungszeitraum festlegen

Aus dem definierten Ziel der Multimomentaufnahme ergeben sich der Untersuchungszeitraum und die Auswahl der zu beobachtenden Beschäftigten. Beide müssen die typischen Zustände innerhalb des Untersuchungsbereichs widerspiegeln, um bei der späteren Soll-Konzeption keine unrealistischen Werte vorauszusetzen. Wenn nicht alle Beschäftigten beobachtet werden sollen, muss hinsichtlich der Repräsentativität der Ergebnisse Folgendes besonders berücksichtigt werden:

- Aushilfs- oder Teilzeitkräfte, Beschäftigte mit ständig wechselndem Arbeitsplatz, Beschäftigte, die während der Untersuchung neu zum Untersuchungsbereich kommen, Beschäftigte, die während der Untersuchung den Untersuchungsbereich verlassen werden.

Um in diesen Fällen die repräsentative Ermittlung der Häufigkeiten sicherstellen zu können, muss eine Ablaufart „planmäßige Abwesenheit“ definiert werden. Hinsichtlich der Repräsentativität des Erhebungszeitraumes muss geklärt werden, ob periodische Schwankungen des Arbeitsanfalles Auswirkungen auf die Dauer und auf den Termin der Multimomentaufnahme haben. Schwankt der Arbeitsanfall innerhalb eines Monats, muss über den gesamten Monat beobachtet werden, gibt es Schwankungen innerhalb eines Jahres, muss eine Periode mit durchschnittlichem Arbeitsanfall gewählt werden, um durchschnittliche Bearbeitungszeiten zu ermitteln.

1c. Katalog der Ablaufarten (und Beobachtungsmerkmale) erstellen

Als nächstes wird festgelegt und beschrieben, welche Ablaufarten (beobachtbare Aufgaben) im Untersuchungsbereich vorliegen. Der Katalog der Ablaufarten ist wiederum vom Ziel der Multimomentaufnahme abhängig. Dabei sind die folgenden Hinweise zu beachten:

- Einzelne Ablaufarten müssen eindeutig erkennbar sein, sich also anhand bestimmter Beobachtungsmerkmale (typische Tätigkeit, Arbeitsmittel, Arbeitsorte) unterscheiden lassen.
- Die zu beobachtenden Ablaufarten müssen dem Ziel der Multimomentaufnahme entsprechend differenziert sein. Eine spätere Zusammenfassung ist möglich, eine weitere Differenzierung der

Ablaufarten während der Multimomentaufnahme ist nicht möglich. Generell sollte die Zahl der zu beobachtenden Ablaufarten aber nicht mehr als zwölf betragen.

- Der Katalog der Ablaufarten muss übersichtlich gegliedert sein, um dem Beobachter die Erhebung zu erleichtern.
- Die Verwendung von Sammelbegriffen (beispielsweise „Sonstiges“) ist zu vermeiden, da die unter diesem Begriff gesammelten Ablaufarten im Nachhinein häufig nicht mehr nachvollziehbar sind.
- Die Ablaufarten des Kataloges sollten genau beschrieben und voneinander abgegrenzt sein. Jede Ablaufart wird durch ein Kürzel und die dazugehörigen, eindeutigen Beobachtungsmerkmale gekennzeichnet. Sind keine eindeutigen Merkmale für eine Ablaufart definierbar, können hilfsweise auch Karten für diese Ablaufarten erstellt werden, die von den beobachteten Beschäftigten während des Durchführungszeitraums der entsprechenden Ablaufart aufgestellt werden.

Beispiel:

Kürzel	Ablaufart	Beschreibung	Beobachtungsmerkmal
K	Kanzleitigkeiten	Schreibaufträge bearbeiten	Karte K
B	Dienstliche Besprechungen	Dienst-, Referatsleitungs- oder Abteilungsleitungsbesprechungen, Besprechungen oder Abstimmungen mit Sachgebieten, Referaten, Abteilungen, Behörden	Karte B
D	Dienstreise	Dienstgeschäfte außerhalb	Karte D
S	sachliche Verteilzeit	Rüstzeiten (zum Beispiel PC starten) Teilnahme an internen und externen Schulungen Reisekostenabrechnungen	Karte S
M	persönliche Verteilzeit	private Telefonate, Besprechungen mit Interessenvertretungen, Toilettengang	Karte M
L	Leitung und Führung	Mitarbeitergespräche, Referatsbesprechungen, Abzeichnung / Korrektur von Arbeitsergebnissen, Koordinationen (Beschäftigte / Behörden), Beurteilungen	Karte L
E	planmäßige Abwesenheit	Dienstende, Krankheit, Urlaub, Mittagspause (tariflich)	Karte E

Tabelle 45: Beispiele für Beobachtung mittels Karten

1d. Stichprobenumfang bestimmen

Die Anzahl der notwendigen Beobachtungen hängt von der geforderten Genauigkeit der Ergebnisse und damit vom Vertrauensbereich ab. Je größer der Vertrauensbereich, desto weniger Beobachtungen sind nötig. Der gewünschte Vertrauensbereich ergibt sich aus dem Ziel der Untersuchung. Üblicherweise wird in der Praxis bei der Multimomentaufnahme mit einem Vertrauensbereich von 2-2,5% und einer Aussagewahrscheinlichkeit von 95% (z-Wert=1,96) gearbeitet. Daraus ergibt sich die folgende Formel für die Berechnung des Stichprobenumfanges:

$n = \frac{z^2 \times p \times (100 - p)}{e^2}$	n - Stichprobenumfang (Anzahl der notwendigen Beobachtungen) p- geschätzter Prozentanteil der interessierenden Ablaufart e - geforderte Genauigkeit z - z-Wert der Aussagewahrscheinlichkeit
---	---

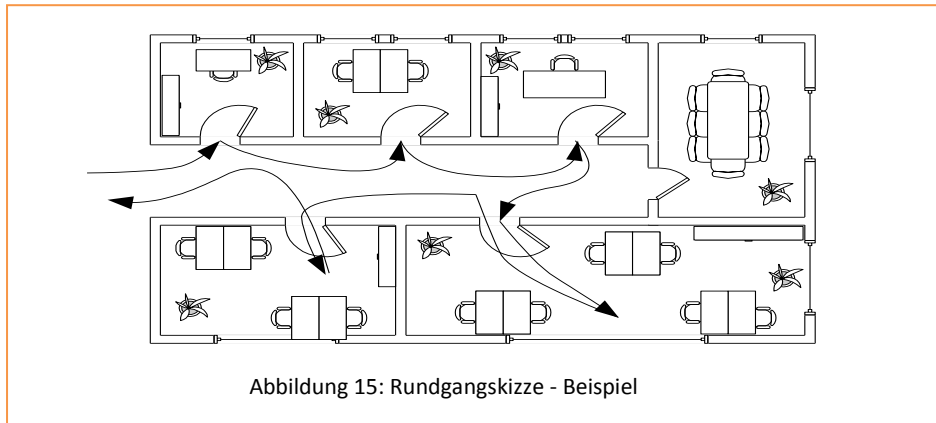
Beispiel: Mit Hilfe einer Multimomentaufnahme soll die Auslastung der Beschäftigten eines Untersuchungsbereichs überprüft werden. Die Aussagewahrscheinlichkeit soll bei 95% und der Vertrauensbereich bei 2% liegen. Es wird geschätzt, dass die Ablaufart „persönliche Verteilzeit“ einen Anteil von 18% hat. Aus diesen Informationen kann der Stichprobenumfang folgendermaßen ermittelt werden:

$$n = \frac{z^2 \times p \times (100 - p)}{e^2} = \frac{1,96^2 \times 18 \times (100 - 18)}{2^2} = 1417,550$$

Gerundet ergibt sich ein Stichprobenumfang von 1420 Beobachtungen.

1e. Rundgangsplan erstellen

Um die Zufälligkeit und damit die Repräsentativität der Stichprobe zu gewährleisten wird ein Rundgangsplan aufgestellt, in dem die Reihenfolge der zu beobachtenden Arbeitssysteme in Form eines Weges definiert ist. Die Rundgangsreihenfolge (nicht aber die in die Betrachtung einbezogenen Arbeitssysteme) kann während der Untersuchung geändert werden, deshalb sollten von vornherein mehrere Rundgangspläne erstellt werden. Die Dokumentation kann in Form einer Rundgangsskizze oder tabellarisch erfolgen.



Es ist darauf zu achten, dass die Beobachtungspunkte so gewählt werden, dass die betroffenen Beschäftigten so wenig wie möglich gestört werden. Im Anschluss wird die Anzahl der notwendigen Rundgänge ermittelt, die sich aus folgender Formel ergibt:

$R_T = \frac{n}{T \times n_R}$	<p>n - Anzahl der Beobachtungen T - Anzahl der Beobachtungstage n_R - Beobachtungen je Rundgang (Anzahl der Arbeitssysteme)</p>
--------------------------------	---

Beispiel (Fortsetzung): Die Multimomentaufnahme soll nicht länger als 20 Arbeitstage dauern. Pro Rundgang sind (laut Rundgangsplan) 14 Arbeitssysteme zu beobachten. Daraus lässt sich die Anzahl der Rundgänge berechnen:

$$R_T = \frac{n'}{T \times n_R} = \frac{1420}{20 \times 14} = 5,07 \approx 6$$

Es müssen sechs Rundgänge pro Tag erfolgen, um die notwendige Anzahl an Beobachtungen in der vorgegebenen Untersuchungszeit durchführen zu können. Aus der Rundgangszahl pro Tag, unter Beachtung der Dauer eines Rundganges, ergibt sich die Zahl der Beobachter, die für die Durchführung der Multimomentaufnahme benötigt werden.

1f. Rundgangszeitpunkte ermitteln

Zur Gewährleistung der Repräsentativität müssen die Rundgänge zu zufälligen Zeitpunkten erfolgen. Dabei ist darauf zu achten, dass die Zeitpunkte der Beobachtungen, also die Rundgänge einen Mindestabstand voneinander haben. Der Mindestabstand zwischen zwei Rundgängen sollte wenigstens die Rundgangsdauer betragen, um einen Rundgang abschließen zu können. Auch beim letzten Rundgang vor der Pausenzeit und vor Dienstschluss sollte auf diesen Mindestabstand geachtet werden. Die Zufallsstartzeitpunkte lassen sich leicht anhand der Zufallszahlenfunktion verschiedener IT-Werkzeuge (beispielsweise Tabellenkalkulationsprogramme) erzeugen. Es muss aber darauf geachtet werden, dass die Startzeitpunkte innerhalb der Arbeitszeit (bei flexiblen

Arbeitszeitmodellen innerhalb der Rahmenarbeitszeit) liegen, um keine ergebnislosen Rundgänge durchzuführen.

1g. Beobachtungsformulare erstellen

Im Anschluss an die Ermittlung des Stichprobenumfangs, der Ablaufarten und der Startzeitpunkte der Rundgänge werden die Formulare für die Durchführung und Auswertung der Beobachtungen erstellt (→ Muster siehe Anhang).

h. Beobachter festlegen

An die Beobachter werden verschiedene Anforderungen gestellt:

- Sie müssen die Methodik Multimomentaufnahme kennen.
- Sie sollten nicht Beschäftigte im Untersuchungsbereich sein.
- Sie müssen mit den zu beobachtenden Arbeiten soweit vertraut sein, dass sie die beobachteten Vorkommnisse den einzelnen Ablaufarten richtig zuordnen können.

1i. Information des Untersuchungsbereichs

Es ist für die Akzeptanz der Technik wichtig, frühzeitig konkrete Informationen bezüglich der Ziele und der Vorgehensweise zur geplanten Multimomentaufnahme an alle betroffenen Beschäftigten zu geben und Fragen zu beantworten.

2. Durchführung

Beobachtungen durchführen

Der Beobachter geht den vorgegebenen Rundgangsweg ab und notiert an den festgelegten Arbeitssystemen die Beobachtung im dafür vorgesehenen Formular. Dabei ist zu unterscheiden, ob die zu beobachtenden Beschäftigten häufig den Arbeitsplatz wechseln oder ob sie sich hauptsächlich an einem Arbeitsplatz befinden. Wechseln die Beschäftigten häufiger den Arbeitsplatz, sollte die Beobachtung nicht arbeitsplatz- sondern bereichsbezogen (Beschäftigte in einem bestimmten Bereich beobachten) erfolgen. Gründe für den häufigen Wechsel können beispielsweise häufige Gruppenarbeit, flexible Arbeitsplätze (Desk Sharing) oder mobile Tätigkeiten innerhalb des Untersuchungsbereichs sein. Besondere Beobachtungen und Auffälligkeiten (zum Beispiel Ausfall der IT-Systeme) sollten gesondert auf dem Aufnahmeformular notiert werden, da sie später zur Interpretation der Ergebnisse dienen könnten. Um die Zwischen- und Endauswertung zu erleichtern und zu Dokumentationszwecken empfiehlt es sich, Auszählungen der Beobachtungen am Ende des Tages beziehungsweise der Woche in einem Auswertungsformular zusammenzufassen.

3. Auswertung

3a. Zwischenauswertung

Eine Zwischenauswertung dient dazu, die Schätzung des Prozentanteils der Ablaufart, die zur Ermittlung des Stichprobenumfanges genutzt wurde, zu überprüfen. Weichen die tatsächlich beobachteten Anteile erheblich vom geschätzten Anteil ab, ist die Korrektur des Stichprobenumfanges notwendig, um die geforderte Genauigkeit letztlich zu erfüllen. Eine Zwischenauswertung wird in der Regel nach einem Viertel der Beobachtungen durchgeführt und besteht aus folgenden Schritten:

- Ermittlung der Anzahl aller Beobachtungen, sowie der Anzahl der auf einzelne Ablaufarten entfallenden Beobachtungen
- Berechnung des Prozentanteils der Ablaufarten nach folgender Formel:

$p = \frac{x}{n} \times 100$	<p>p – Anteilswert in Prozent</p> <p>x – Anzahl der Beobachtungen der Ablaufart</p> <p>n – Anzahl der gesamten Beobachtungen</p>
------------------------------	--

Beispiel (Fortsetzung): Die Zwischenauswertung wurde nach 500 von 1420 Beobachtungen durchgeführt. Dabei wurde die Ablaufart „persönliche Verteilzeit“ in 98 Fällen beobachtet. Daraus ergibt sich der folgende Anteil für persönliche Verteilzeit:

$$p = \frac{x}{n} \times 100 = \frac{98}{500} \times 100 = 19,6\%$$

Im nächsten Schritt wird nun der gegenwärtige Vertrauensbereich mit Hilfe des vorliegenden Ablaufartenanteils ermittelt:

$e = \pm z \times \sqrt{\frac{p \times (100 - p)}{n}}$	<p>e – Genauigkeit</p> <p>z – z-Wert der Aussagewahrscheinlichkeit</p> <p>p – tatsächlicher Prozentanteil</p> <p>n – Anzahl der durchgeführten Beobachtungen</p>
--	--

Ist der geforderte Vertrauensbereich nicht erreicht und weichen die tatsächlichen Prozentanteile von den geschätzten ab, ist der Stichprobenumfang anzupassen. Die bereits dargestellte Formel für die Errechnung des Stichprobenumfangs findet hier Anwendung.

Beispiel (Fortsetzung):

$$n = \frac{z^2 \times p \times (100 - p)}{e^2} = \frac{1,96^2 \times 19,6 \times (100 - 19,6)}{2^2} = 1513,44 \approx 1520$$

Aus diesem Ergebnis ergibt sich die Notwendigkeit, die Zahl der Beobachtungen von 1420 auf 1520 zu erhöhen. Dies wirkt sich, wenn der Beobachtungszeitraum nicht verändert werden soll, auf die Anzahl der Rundgänge pro Tag aus. Zur Berechnung der notwendigen Rundgänge werden die bereits

durchgeführten Beobachtungen von den notwendigen abgezogen und durch die Zahl der noch verbleibenden Untersuchungstage und die Beobachtungen pro Rundgang dividiert:

$$R_T = \frac{n}{T \times n_R} = \frac{1020}{10 \times 14} = 7,28 \approx 8$$

Um tatsächlich alle notwendigen Beobachtungen in der verbleibenden Untersuchungszeit durchführen zu können, muss die Zahl der Rundgänge pro Tag angehoben werden. Ist dies aus Kapazitätsgründen nicht möglich, kann alternativ auch der Untersuchungszeitraum ausgedehnt werden.

3b. Endauswertung

Nachdem alle Beobachtungen durchgeführt wurden, findet die Endauswertung der gesammelten Daten statt. Die Vorgehensweise gleicht der Zwischenauswertung. Zunächst werden die Anteile der Ablaufarten (beobachtbare Aufgaben) anhand ihrer Beobachtungszahlen ermittelt und daraus die Genauigkeit errechnet. Diese sollte innerhalb des geforderten Bereichs liegen. Ist dies nicht der Fall, müssen weitere Beobachtungen durchgeführt werden. In einigen Fällen kann es notwendig werden, die gewonnenen Daten auf deren Aussagekraft (Richtigkeit) zu überprüfen. Beispielsweise könnte die berechnete Abwesenheit der Beschäftigten mit den entsprechenden Zeitaufschreibungen einer Periode verglichen werden. Die Auswertung der Multimomentaufnahme (MMA) liefert die relativen Häufigkeitsanteile für die Ablaufarten des Ablaufartenkataloges und die erhobenen Verteilzeiten. Aus den Häufigkeitsanteilen können nun, je nach Zielsetzung der MMA, verschiedene andere Bezugsgrößen abgeleitet werden, beispielsweise die Grundzeiten und mittleren Bearbeitungszeiten oder der Personalbedarf für eine Aufgabe.

Beispiel – mittlere Bearbeitungszeit: Die MMA ergibt an einem Arbeitsplatz einen relativen Häufigkeitsanteil für die Aufgabe „Belege prüfen“ von 41%. Bei einer Jahresarbeitszeit von 94.953 Minuten (Tarifbeschäftigte, Vollzeit, 39 Std./Woche) würden also 38931 Minuten auf diese Aufgabe entfallen. Aus Statistiken wurde ermittelt, dass pro Jahr durchschnittlich 3976 Belege zu prüfen sind. Die mittlere Bearbeitungszeit für eine Belegprüfung beträgt demnach 9,79 Minuten.

Schlussauswertung in Kombination mit anderen Erhebungsmethoden

Die MMA kann sowohl eigenständig als auch in Kombination mit anderen Erhebungstechniken (beispielsweise Selbstaufschreibung) durchgeführt werden. In Kombination dient sie häufig zur Plausibilisierung der mittels anderer Erhebungstechniken erhobenen Daten, wie beispielsweise zur Überprüfung der in der Selbstaufschreibung erhobenen sachlichen Verteilzeiten. Der Katalog der Ablaufarten kann wie folgt aussehen:

Kürzel	Ablaufart	Beschreibung	Beobachtungsmerkmal
T	Bearbeitungszeit	Bearbeitung der originären Aufgaben	Karte T
S	sachliche Verteilzeit	Rüstzeiten (zum Beispiel PC starten) Teilnahme an internen und externen Schulungen Reisekostenabrechnungen	Karte S
M	persönliche Verteilzeit	private Telefonate, Besprechungen mit Interessenvertretungen in persönlichen Angelegenheiten, Toilettengang	Karte M
E	planmäßige Abwesenheit	Dienstanfang/-ende, Krankheit, Urlaub, Dienstreisen, Pausenregelungen	Karte E
B (optional)	Dienstliche Besprechungen	Dienst-, Referatsleitungs- oder Abteilungsleitungsbesprechungen, Besprechungen oder Abstimmungen mit Sachgebieten, Referaten, Abteilungen, Behörden	Karte B

Tabelle 46: Beispiele für Plausibilisierung Verteilzeitanteile mittels MMA

Sofern die Werte der Selbstaufschreibung (d. h. beispielsweise die erhobenen sachlichen Verteilzeiten) nicht mit den beobachteten Werten der MMA übereinstimmen, müssen die Ergebnisse der MMA als Methode mit höherer Datengüte bei der Personalbedarfsermittlung berücksichtigt werden.

Die Angleichung der erhobenen sachlichen Verteilzeiten der Selbstaufschreibung mit den beobachteten Werten der MMA erfolgt in mehreren Schritten:

1. Im Aufgabenkatalog wird eine Spalte „Ablaufart“ eingefügt.
2. Die mittels Selbstaufschreibung erhobenen Zeiten müssen den einzelnen Aufgaben des Aufgabenkatalogs zugeordnet sein.
3. Die Aufgaben, die eindeutig Bearbeitungszeit sind, erhalten die Zuordnung der Ablaufart T der MMA (beispielsweise Anfrage bearbeiten).
4. Den sachlichen Verteilzeiten wird die Ablaufart S zugeordnet (z.B. Teilnahme an Personalversammlung = S). Eine weitere Möglichkeit wäre, sich innerhalb der Verteilzeit Besonderheiten wie Besprechungen zu berücksichtigen und diese mit einer anderen Ablaufart zu kennzeichnen (z.B. Besprechungen = B).

5. Den persönlichen Verteilzeiten wird ebenfalls eine Ablaufart zugeordnet (z.B. Persönliche Verteilzeiten = M).

Kernaufgabe (Beispiele)		Zeiten (min)	Ablaufart
Fallbearbeitung			
	Antrag prüfen	75.000	T
	Bescheid erstellen	60.000	T
	Anschrift recherchieren	5.000	T
übergreifende Tätigkeiten (Beispiele)			
Unterstützende Tätigkeit			
	Telefongespräch	9.000	T
	Mitarbeiter schulen	500	T
	sonstiger Posteingang	500	T
Verteilzeiten		Zeiten (min)	Ablaufart
sachliche Verteilzeiten			
	An Personalversammlungen/ Versammlungen im Haupthaus teilnehmen	1.000	S
	Fachliteratur/ Umläufen lesen	1.000	S
	Rückfragen von Kollegen beantworten	10.000	S
	an Besprechungen teilnehmen	10.000	B
	an Fortbildungen und Schulungen teilnehmen	5.000	S
	in Personalrat/Gremien mitarbeiten	3.000	S
	neue Beschäftigte einarbeiten	5.000	S
persönliche Verteilzeiten			
	Gesamtzeit	15.000	M

Tabelle 47: Aufgabenkatalog mit zugeordneten Ablaufarten der MMA

6. Die Gesamterfassungszeit der Selbstaufschreibung wird anhand der prozentualen Verteilung der Ablaufarten der MMA verteilt.

	S	B	M	T	Summe
Multimomentaufnahme in %	18 %	8 %	10 %	64 %	100 %
Multimomentaufnahme Summe	36.000	16.000	20.000	128.000	200.000 JAM

Tabelle 48: Prozentuale Verteilung der Ablaufarten der MMA

7. Anhand des Aufgabenkatalogs wird die prozentuale Verteilung der Gesamtarbeitszeit auf Basis der in der Selbstaufschreibung erfassten Zeiten abgeleitet.

	S	B	M	T	Summe
Selbstaufschreibung %	12,5 %	5 %	7,5 %	75 %	100 %
Selbstaufschreibung Summe	25.000	10.000	15.000	150.000	200.000 JAM

Tabelle 49: Prozentuale Verteilung auf Basis der Selbstaufschreibung

8. Damit die Verteilung nach Ablaufarten aus der Selbstaufschreibung den Ergebnissen aus der MMA angeglichen werden kann, werden Faktoren berechnet: Hierbei wird die aus der MMA abgeleitete Zeit je Ablaufarte zu der mittels Selbstaufschreibung je Ablaufart erfassten Zeit ins Verhältnis gesetzt.

	S	B	M	T
Berechnung	36.000/ 25.000	16.000/ 10.000	20.000/ 15.000	128.000/ 150.000
Faktor	1,44	1,6	1,33	0,85

Tabelle 50: Berechnung des Faktors

9. Durch Multiplikation mit den Merkmalfaktoren werden die Bearbeitungszeiten der Selbstaufschreibung unter Berücksichtigung der MMA-Verteilung erneut berechnet.

Kernaufgabe (Beispiele)	Zeiten (min)	Ablaufart	Faktor
Fallbearbeitung			
Antrag prüfen	75.000	T	*0,85 = 63.750
Bescheid erstellen	60.000	T	*0,85 = 51.000
Anschrift recherchieren	5.000	T	*0,85 = 4.250
übergreifende Tätigkeiten (Beispiele)			
Unterstützende Tätigkeit			
Telefongespräch	9.000	T	*0,85 = 7.650
Mitarbeiter schulen	500	T	*0,85 = 425
sonstiger Posteingang	500	T	*0,85 = 425
Verteilzeiten			
sachliche Verteilzeiten			

	An Personalversammlungen/ Versammlungen im Haupthaus teilnehmen	1.000	S	*1,44 = 1.440
	Fachliteratur/ Umläufe lesen	1.000	S	*1,44 = 1.440
	Rückfragen von Kollegen beantworten	10.000	S	*1,44 = 14.400
	an Besprechungen teilnehmen	10.000	B	*1,6 = 16.000
	an Fortbildungen und Schulungen teilnehmen	5.000	S	*1,44 = 7.200
	in Personalrat/Gremien mitarbeiten	3.000	S	*1,44 = 4.320
	neue Beschäftigte einarbeiten	5.000	S	*1,44 = 7.200
persönliche Verteilzeiten				
	Gesamtzeit	15.000	M	*1,33 = 19.950

Tabelle 51: Multiplikation mit Merkmalsfaktoren

10. Die „Tätigkeit“ persönliche Verteilzeit sollte zwar in der Selbstaufschreibung erhoben werden, wird aber nicht im Aufgabenkatalog ausgewiesen, d.h. diese Zeiten müssen auf die anderen Tätigkeiten, jedoch nicht auf die sachlichen Verteilzeiten verteilt werden. Das erfolgt ebenfalls durch eine Multiplikation aller Zeiten aus dem Aufgabenkatalog mit diesem Faktor.

Persönliche Verteilzeiten:	19.950
Summe JAM (Kernaufgaben und übergreifende Tätigkeiten) ohne pers. Verteilzeiten:	150.000 - 19.950 = 130.050
Gesamtzeit (Kernaufgaben und übergreifende Tätigkeiten) inklusive pers. Verteilzeit	150.000
Faktor	150.000 / 130.050 = 1,15

Tabelle 52: Faktor persönliche Verteilzeit

Kernaufgabe (Beispiele)	Zeiten (min)	Ablaufart	Faktor 1	Faktor 2
Fallbearbeitung				
Antrag prüfen	75.000	T	*0,85 = 63.750	*1,15 = 73.310,5
Bescheid erstellen	60.000	T	*0,85 = 51.000	*1,15 = 58.650
Anschrift recherchieren	5.000	T	*0,85 = 4.250	*1,15 = 4.887,5
übergreifende Tätigkeiten (Beispiele)	Zeiten (min)			
Unterstützende Tätigkeit				

	Telefongespräch	9.000	T	*0,85 = 7.650	*1,15 = 10.350
	Mitarbeiter schulen	500	T	*0,85 = 425	*1,15 = 488,75
	sonstiger Posteingang	500	T	*0,85 = 425	*1,15 = 488,75
Verteilzeiten					
sachliche Verteilzeiten					
	An Personalversammlungen/ Versammlungen im Haupthaus teilnehmen	1.000	S	*1,44 = 1.440	
	Fachliteratur/ Umläufen lesen	1.000	S	*1,44 = 1.440	
	Rückfragen von Kollegen beantworten	10.000	S	*1,44 = 14.400	
	an Besprechungen teilnehmen	10.000	B	*1,6 = 16.000	
	an Fortbildungen und Schulungen teilnehmen	5.000	S	*1,44 = 14.400	
	in Personalrat/Gremien mitarbeiten	3.000	S	*1,44 = 4.320	
	neue Beschäftigte einarbeiten	5.000	S	*1,44 = 7.200	

Tabelle 53: Faktor Zeiten

11. Wurden während der Selbstaufschreibungszeit auch die Zeiten erfasst, die der Untersuchungsbereich aufgewendet hat, um dem Projektteam zur Verfügung zu stehen (z.B. Besprechungen und Rücksprachen bezüglich der Organisationsuntersuchung durchführen), dann müssen diese Zeiten ebenso wie die persönliche Verteilzeit, umverteilt werden.

Die Auswertung ist damit abgeschlossen und die Zeiten der Selbstaufschreibung sind um die Verteilungshäufigkeiten aus der MMA bereinigt.

3c. Ergebnisse interpretieren

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich bei der MMA um eine Wiedergabe der Ist-Situation handelt. Sie liefert keine Informationen zu Optimierungspotenzialen oder Problemursachen. So ist der im Rahmen des o.g. Beispiels ermittelte - deutlich zu hohe - Ansatz für Verteilzeiten weiter zu analysieren und hinsichtlich seiner Bedeutung für die Soll-Konzeption kritisch zu bewerten.

6.1.6.3 Bewertung

Vorteile:

- Die MMA als Stichprobenverfahren verursacht einen geringeren Aufwand als eine Vollerhebung.
- Das Untersuchungsteam ist unabhängig von den Aussagen der Beschäftigten.
- Die Beobachtung selbst kann nach Einweisung durch Aushilfskräfte vorgenommen werden.
- Die betroffenen Beschäftigten werden durch die MMA nur geringfügig bei der Aufgabenerledigung beeinträchtigt.
- Die Daten sind grundsätzlich, abhängig von der Stichprobengüte, sehr belastbar.
- Die Akzeptanz beim Untersuchungsbereich ist nach vergleichsweise kurzer Gewöhnungsphase hoch.

Nachteile:

- Die Qualität der beobachteten Arbeit wird nicht berücksichtigt.
- Die Beschäftigten können bewusst oder unbewusst ihr Verhalten ändern.

6.1.6.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Die Festlegung eines repräsentativen Erhebungszeitraumes sollte in Abstimmung mit dem Untersuchungsbereich stattfinden. Dabei empfiehlt es sich ein bis drei Anfangstage zur Gewöhnung einzuplanen, welche nicht in die Berechnung einfließen. Erfahrungsgemäß sind Verhaltensänderungen auf wenige Tage begrenzt.
- Es empfiehlt sich, mehr Rundgänge als errechnet durchzuführen, da es immer Notierungen gibt, die nicht in die Summe der erforderlichen Notierungen eingehen zum Beispiel bei Abwesenheit aus Urlaubsgründen, Dienstschluss etc.
- Sollten die zu beobachtenden Arbeitssysteme auf zwei oder mehrere Liegenschaften verteilt sein, ist die Erstellung eines Rundgangsplans für alle Liegenschaften empfehlenswert. Hierbei muss der zeitliche Aspekt beachtet werden: Der Rundgang sollte im Vorfeld der Erhebung testweise abgelaufen und die dafür benötigte Zeit ermittelt werden, um festzustellen, wie viele Rundgänge am Tag tatsächlich leistbar sind.
- Zu beachten ist hier die Rahmenarbeitszeit, d. h. die Rundgänge müssen bei einer Rahmenarbeitszeit von 07:00 bis 20:00 Uhr auch innerhalb des gesamten Zeitraums durchgeführt werden und nicht nur in „Kernarbeits-„ oder „Servicezeiten“.
- Die Beobachter sollen neutral sein, den Untersuchungsbereich aber insoweit kennen, dass sie die Beobachtungsmerkmale der Ablaufart zuordnen können.
- Fallen Beobachtungen an, die durch den Beobachter nicht interpretiert werden können, sind diese gesondert zu vermerken und im Nachhinein gegebenenfalls durch Befragung der beobachteten Person abzuklären.

- Es ist sinnvoll zu definieren, wie vorzugehen ist, wenn die Ablaufart während der Beobachtung wechselt. Entweder wird dann konsequent die erste oder die zweite Ablaufart notiert.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass das Kartenformat die Größe einer Karteikarte hat, so dass die Ablaufarten eindeutig zu erkennen sind, sobald der Beobachter das Büro der zu beobachtenden Person betritt
- Der Katalog sollte zur Vervollständigung die Ablaufart E (planmäßige Abwesenheit: Urlaub, Krankheit etc.) beinhalten. Die in der Ablaufart E beobachteten Zeiten werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt, da die beobachteten Personen in dieser Zeit abwesend waren und die Erhebung (Anteil der Verteilzeit an der Arbeitszeit) ansonsten verfälscht würde. Die Stichprobe ist dann erfüllt, wenn die berechnete Anzahl der erforderlichen Beobachtungen – ohne die Beobachtungen der Ablaufart E – erreicht ist.
- Telearbeitsplätze/Mobile Arbeit: Die Beschäftigten können nur in den Zeiträumen beobachtet werden, in denen sie am behördlichen Arbeitsplatz anwesend sind, ansonsten muss die Ablaufart „E“ für abwesend gelegt werden.

6.1.7 Zeitaufnahme

Mit der Erhebungstechnik Zeitaufnahme werden Zeitdaten durch Messen der Ist-Zeiten ermittelt. Zeitaufnahmen erfolgen durch Fremdbeobachtung und Fremdaufschreibung. Die Zeitaufnahme ist eine Erhebungstechnik, bei der im Rahmen der Personalbedarfsermittlung die Grundzeiten mittels eines Zeitaufnahmegerätes, beispielsweise einer Stoppuhr, erhoben werden. Die Zeitaufnahme wird von der erhebenden Person in der Rolle eines/einer Beobachtenden parallel zur Bearbeitung einer Aufgabe durchgeführt. Sie misst hierbei die aufgewendeten Arbeitszeiten und protokolliert die Erhebungsdaten in einem Zeitaufnahmebogen.

Folgende Formen der Zeitaufnahme sind möglich:

- Einzelzeitmessung: Der Beobachter misst die Zeiten für ausgewählte Aufgaben.
- Fortschrittszeitmessung: Der Beobachter ist während der gesamten Erhebungszeit anwesend und notiert seine Beobachtungen fortlaufend im Zeitaufnahmebogen.

Zeitaufnahmen dürfen nicht ohne Wissen der zu beobachtenden Person durchgeführt werden. Eine umfassende Information, auch über den Verwendungszweck der zu erhebenden Daten, ist daher vor Beginn einer Untersuchung zwingend erforderlich. Die tariflichen oder betrieblichen Regelungen zur Information der vorgesetzten Führungskräfte beziehungsweise der Personalvertretung über Ziel und die Vorgehensweise der Zeitaufnahme sind im Vorfeld der Erhebung zu beachten. Der Zeitaufnahmebogen ist eine Urkunde. Deshalb müssen die Eintragungen mit einem radierechten Schreibgerät erfolgen.

Zeitaufnahmen können mit und ohne Leistungsgradbeurteilung durchgeführt werden. Zeitaufnahmen mit Leistungsgradbeurteilung werden bei vorwiegend körperlichen, bewegungsbetonten, vom Arbeitsplatzinhaber voll beeinflussbaren Aufgaben beziehungsweise Ablaufschritten angewandt. Bei einer Zeitaufnahme mit Leistungsgradbeurteilung muss der Beobachter auch die Beurteilung des Leistungsgrades beherrschen. Im Bereich der öffentlichen

Verwaltung erfolgen Zeitaufnahmen in der Regel ohne Leistungsgradbeurteilung. Der Zeitaufwand für die Aufgabenerledigung wird dort in der Regel von der geistigen Leistung, der Ausbildung und Erfahrung der Arbeitsplatzinhaber sowie der fördernden oder hemmenden Mitwirkung der an der Aufgabe Beteiligten, beispielsweise den Kunden, beeinflusst. Da es sich bei der Zeitaufnahme um eine Technik zur Teilerhebung handelt, kommt der Repräsentativität der Zeitaufnahmedaten große Bedeutung zu. Detaillierte Informationen hierzu befinden sich im Kapitel → Teilerhebung mittels Stichprobe.

6.1.7.1 Einsatzbereiche

Zeitaufnahmen sind in Verwaltungsbereichen schwierig, da die Abläufe meist lang, teilweise verschachtelt und ihr Beginn und Ende schwierig erkennbar sind. Zudem weichen Arbeitsweise und Arbeitsinhalte oft sehr stark voneinander ab. Die Zeitaufnahme eignet sich für die Erhebung von Bearbeitungszeiten bei

- körperlichen oder optisch leicht identifizierbaren Aufgaben, die
- eine geringe Bearbeitungszeit haben,
- keine großen zeitlichen Schwankungen aufweisen und
- regelmäßig wiederkehren.

Die Zeitaufnahme kann auch bei optisch schwer identifizierbaren Aufgaben eingesetzt werden, wenn Anfang und Ende der Aufgabe klar zu erkennen sind beziehungsweise der zu Beobachtende durch einfache Start- und Stoppsignale Start und Ende der Bearbeitung signalisieren kann. Die Zeitaufnahme ist ebenfalls geeignet für die Ermittlung der Auslastung von Betriebsmitteln im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsbewertungen.

6.1.7.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

1a. Aufgabe oder Ablaufabschnitt abgrenzen

Der Zeitaufnahme geht das Erheben und Gliedern der Aufgaben des Untersuchungsbereichs zwingend voraus (→ Aufgabengliederung). Für die Zeitaufnahme muss zusätzlich festgelegt werden, welche Teilaufgaben einzeln gemessen werden müssen und welche zusammen gemessen werden können. Oftmals werden Ablaufschritte einer Aufgabe nicht für jeden Vorgang unmittelbar durchlaufen, sondern für mehrere Vorgänge gesammelt bearbeitet.

Beispiel: Zunächst werden mehrere Vorgänge im System erfasst, bevor anschließend alle Vorgänge zusammen sortiert und dann erst abgelegt werden.

1b. Erhebungszeitraum und Teilnehmerkreis festlegen

Um die Repräsentativität der erhobenen Daten sicherzustellen, werden die zu untersuchenden Arbeitsplätze nach dem Zufallsprinzip festgelegt. Der Erhebungszeitraum wird gemeinsam mit dem Untersuchungsbereich ermittelt. Die Ermittlung der Untersuchungszeitpunkte sollte wiederum zufällig erfolgen.

1c. Arbeitsablaufbeschreibung anfertigen

In der Regel sind Arbeitsablaufbeschreibungen der zu messenden Aufgabe zur Sicherstellung einer einheitlichen Durchführung an verschiedenen Arbeitsplätzen zu fertigen. Insbesondere das Anfangsereignis (beispielsweise das Öffnen einer Postmappe) und das Endereignis (Weglegen der Postmappe) einer Aufgabe beziehungsweise eines Ablaufabschnittes müssen für den Beobachter (siehe Beispiel Tabellenblatt „Planung der Zeitaufnahme“) erkennbar sein.

1d. Messgerät auswählen

Weiterhin ist im Rahmen der Vorbereitung ein geeignetes Messgerät auszuwählen. Folgende Messgeräte sind für die Zeitaufnahme einsetzbar:

- Armbanduhr, Stoppuhr oder DV-gestütztes Erfassungsgerät.

Dabei ist eine mögliche Grundsatzentscheidung oder Betriebsvereinbarung zum Einsatz von Zeitmessgeräten zu berücksichtigen.

1e. Zeitaufnahmebogen erstellen

Die Erstellung des Zeitaufnahmebogens ist davon abhängig, ob eine Einzel- oder Fortschrittszeitaufnahme durchgeführt werden soll.

2. Durchführung

Jeder Ablaufabschnitt beginnt mit einem Anfangsereignis (beispielsweise Antrag zur Hand nehmen) und endet mit einem Endereignis (Ablage auf dem Stapel). Bei der Einzelzeitmessung wird jeder Ablaufabschnitt gesondert gemessen. Dabei wird das Zeitmessgerät jedes Mal aktiviert, wenn das Anfangsereignis eintritt. Bei Erreichen des Endereignisses wird gestoppt und die benötigte Bearbeitungszeit abgelesen. Bei der Fortschrittszeitmessung wird das Zeitaufnahmegerät mit dem Anfangsereignis gestartet und läuft dann während der gesamten Erhebung. Ist die Bearbeitung der Aufgabe beendet (Endereignis tritt ein) notiert der Beobachter die Fortschrittszeit. Die Bearbeitungszeit der einzelnen Durchläufe wird errechnet, indem die Differenz der Fortschrittszeit aus zwei aufeinander folgenden Durchläufen gebildet wird.

Beispiel: Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme im Aufnahmebogen

Anzahl der Notierungen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Einzelzeitmessung	0,3	0,32	0,28	0,25	0,15	0,24	0,41	0,25	0,22	0,46
Fortschrittszeitmessung	0,3	0,62	0,9	1,15	1,3	1,54	1,95	2,2	2,42	2,88

Tabelle 54: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme (Teil I)

Die Erhebung der Gesamtzeit der Einzelzeitmessungen innerhalb der Zeitaufnahme muss lückenlos durch dafür geeignete Zeitmessgeräte gewährleistet werden.

3. Auswertung

Vor Beginn der Auswertung wird die Datengüte der erhobenen Messwerte bezüglich ihrer Aussagefähigkeit und Repräsentativität überprüft (→Teilerhebung mittels Stichprobe). Zu diesem Zweck werden Vertrauensbereich und Genauigkeit der Messungen über die entsprechenden Streumaße berechnet und mit den geforderten Werten verglichen. Ist der geforderte Vertrauensbereich nicht erreicht, müssen weitere Messungen durchgeführt werden. Wurden ausreichend viele Messungen vorgenommen, wird das arithmetische Mittel, also die mittlere Bearbeitungszeit für die Aufgaben berechnet. Bei der Einzelzeitmessung wird zu diesem Zweck die Summe der Einzelzeiten durch die Anzahl der Messungen geteilt. Bei der Fortschrittszeitmessung wird der letzte notierte Wert, der die Summe aller einzelnen Messwerte darstellt, durch die Anzahl der Messungen geteilt.

Beispiel: Berechnung des arithmetischen Mittels bei Einzel- und Fortschrittszeitaufnahme

Anzahl der Notierungen	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	arithmetisches Mittel
Einzelzeitmessung	0,3+0,32+0,28+0,25+0,15+0,24+0,41+0,25+0,22+0,46= 2,88										0,288
Fortschrittszeitmessung	0,3	0,62	0,9	1,15	1,3	1,54	1,95	2,2	2,42	2,88	0,288

Tabelle 55: Beispieldaten Einzel-/Fortschrittszeitaufnahme (Teil II)

Der berechnete Wert stellt die mittlere Bearbeitungszeit ohne Verteilzeiten (Grundzeit) dar.

6.1.7.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Technik liefert bei exakter Ausführung genaue Ergebnisse.

Nachteile

- Bei Verwaltungstätigkeiten ist die Zeitaufnahme nur begrenzt einsetzbar, da die ermittelten genauen Zeiten zu scheinbar genauen mittleren Bearbeitungszeiten führen (mögliche Verhaltensänderung).
- Die Zeitaufnahme verursacht einen hohen Erhebungsaufwand.
- Es kann bei den zu untersuchenden Beschäftigten zu einer psychischen Belastung kommen, welche dazu führen könnte, dass Leistungen vom Normalzustand abweichen oder sich der Zeitaufnahme gar widersetzt wird.

6.1.7.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Neben der Informationsveranstaltung und dem Informationsschreiben ist es sinnvoll, im Vorfeld einer Zeitaufnahme im persönlichen Gespräch mit den betroffenen Beschäftigten noch einmal die Rahmenbedingungen der Zeitaufnahme durchzusprechen. So lassen sich Ängste ausräumen.
- Akzeptanz fördernd kann ebenfalls eine Probeerhebung des zu erhebenden Arbeitsablaufs sein. So können Anfangs- und Endereignisse nochmals überprüft werden. Außerdem können sich die Beschäftigten mit dem Ablauf der späteren Zeitaufnahme und der Tatsache, dass sie während der Bearbeitung beobachtet werden, vertraut machen.
- Vor der Zeitaufnahme sollte deutlich gemacht werden, dass die Beschäftigten keiner Leistungsprüfung unterliegen und dass es nicht darauf ankommt, überdurchschnittliche Leistungen zu zeigen, sondern, dass gearbeitet werden soll wie sonst auch. Dies sollte auch während der Zeitaufnahme wiederholt werden, wenn sich der Eindruck ergibt, dass zu Beobachtende sehr angespannt wirken und besonders schnell zu arbeiten scheinen.
- Die Position des Beobachters muss so gewählt werden, dass der Arbeitsablauf gut überblickt werden kann, eine Beeinträchtigung oder Behinderung des zu Beobachtenden jedoch vermieden wird.
- Im Vorfeld der Zeitaufnahme sollten die betroffenen Beschäftigten informiert werden, dass auf ihren Wunsch eine Person ihres Vertrauens, zum Beispiel ein Mitglied der Personalvertretung, bei der Zeitaufnahme anwesend sein kann.

6.1.7.5 DV-Unterstützung

Für die Erhebung und Auswertung von Zeitwerten mittels Zeitaufnahme existieren verschiedene Hilfsmittel. Diese reichen von einfachen Stoppuhren über digitale Aufnahmegeräte mit Schnittstellen zur Übertragung der erhobenen Daten bis hin zu komplexer Software zur parallelen Aufnahme und Auswertung per Notebook. Die Auswahl des Erhebungswerkzeugs sollte sich nach der Häufigkeit der Anwendung der Erhebungstechnik richten. Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen in der

öffentlichen Verwaltung sind in der Regel die Aufnahme der Zeit mittels Stoppuhr und die Auswertung über ein Tabellenkalkulationsprogramm ausreichend.

6.1.8 Analytisches Schätzen

Das Analytische Schätzen ist eine Technik zur Ermittlung quantitativer Daten auf Basis von Schätzungen. Dabei entspricht die Güte der hierdurch erhobenen Daten nicht derjenigen der übrigen Erhebungstechniken. Dennoch ist die Genauigkeit von Schätzdaten bei sachgerechter Erhebung in der Regel erheblich größer, als der Begriff „Schätzen“ zunächst assoziiert. Schätzungen werden in der Regel in Interviews vorgenommen. Dabei greifen die Befragten auf Erfahrungswerte aus der Aufgabenerledigung der Vergangenheit zurück. Die Qualität der Schätzergebnisse ist dann besonders hoch, wenn die Zeiten sachverhaltsbezogen geschätzt werden. Hierzu wird im Vorfeld der Datenerhebung die Aufgabe untergliedert beziehungsweise der Ablauf in kleine, überschaubare Arbeitsschritte zerlegt (→ Aufgabengliederung). Durch die Untergliederung in Unter- und Teilaufgaben / Arbeitsschritte wird das Schätzen erleichtert, da kleine Einheiten einfacher zu schätzen sind, als ganze Aufgabenblöcke. Eine verbindliche Regel, wie groß die Arbeitsschritte sein müssen, damit Schätzfehler vermieden oder gering gehalten werden können, gibt es nicht. Wichtig ist, dass der Schätzende über den zu betrachtenden Arbeitsschritt eine möglichst genaue Zeitvorstellung entwickeln kann. Die Schätzwerte der Teilaufgaben werden summiert und ergeben die Bearbeitungszeit für die Gesamtaufgabe. Eine Reduzierung von Schätzfehlern wird erreicht, wenn mehrere Beschäftigte, die die Aufgabe ausführen, für den gleichen Sachverhalt Zeit- und Mengenschätzungen vornehmen. Die Summen der Teilschätzungen zu einer Aufgabe werden zu einem Schätzwert für die Gesamtaufgabe addiert. Das Analytische Schätzen kann eigenständig oder ergänzend zu anderen Erhebungstechniken eingesetzt werden.

6.1.8.1 Einsatzbereiche

Das Analytische Schätzen ist besonders geeignet für die Datenerhebung bei Aufgaben, die eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllen:

- unregelmäßig auftretende Aufgaben in geringer Häufigkeit und mit geringem Zeitbedarf,
- Aufgaben, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken oder erst in der Zukunft anfallen werden,
- Aufgaben, die überwiegend mit kreativen oder dispositiven Anforderungen verbunden sind.

Weiterhin findet das Analytische Schätzen Anwendung, wenn Messungen des Zeitbedarfs nicht möglich sind (zum Beispiel bei konzeptionellen Tätigkeiten), Messungen des Zeitbedarfs am Arbeitsplatz zwar möglich sind, aber vermieden werden sollen (zum Beispiel wegen des nicht im Verhältnis stehenden Aufwands), der zur Verfügung stehende Erhebungszeitraum insgesamt nicht repräsentativ ist. Mit Schätzverfahren können folgende quantitative Daten erhoben werden: Bearbeitungs-, Transport- und Liegezeiten, Fallzahlen, Häufigkeiten von Ablaufvarianten und Zeitanteile. Vor dem Einsatz von Schätzverfahren zur Erhebung von Bearbeitungszeiten ist in jedem Fall zu überprüfen, ob den objektiveren Erhebungstechniken wie → Selbstaufschreibung, → Zeitaufnahme, → Multimomentaufnahme oder → Laufzettelverfahren nicht Vorrang eingeräumt werden muss. Die

Gründe, die gegen den Einsatz dieser Techniken sprechen, sind im Abschlussbericht nachvollziehbar zu dokumentieren. Auch ist der Einsatz des Schätzverfahrens zur Ermittlung von Mengen zu begründen, da hier erfahrungsgemäß Schätzungen meist ohne Rückgriff auf andere Informationsquellen wenig verlässlich sind.

6.1.8.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

1a. Erstellen eines Aufgabenkataloges

Voraussetzung für die Durchführung des Analytischen Schätzens ist ein aktueller und umfassender Aufgabenkatalog, der alle Aufgaben des Untersuchungsbereichs systematisch und vollständig wiedergibt (→ Aufgabengliederung). Dieser Aufgabenkatalog wird mit dem Untersuchungsbereich erarbeitet und abgestimmt. Da der Aufgabenkatalog als Grundlage für die Schätzung der Bearbeitungszeiten dient, sollte er so detailliert sein, dass er den Beschäftigten eine realistische Schätzung des Zeitbedarfs und der Vorkommenshäufigkeit einzelner Teilaufgaben oder Tätigkeiten ermöglicht.

1b. Festlegen des Vorgehens

Abhängig von der Zielsetzung der Erhebung wird ein aufgaben- oder arbeitsplatzbezogenes Vorgehen gewählt. Bei der aufgabenbezogenen Vorgehensweise werden alle an der Erledigung einer Aufgabe Beteiligten in das Schätzverfahren einbezogen und so der Personalbedarf für die gesamte Aufgabe erhoben.

1c. Erstellen eines Erhebungsformulars

Zur Vorbereitung der Zeit- und/oder Mengenerhebung wird der Aufgabenkatalog in ein Erhebungsformular übertragen. Dieses kann zur Vorbereitung und Vereinfachung der späteren Personalbedarfsberechnung als Formular in einer Tabellenkalkulation mit Formeln für die untersuchungsrelevanten Aufgabenebenen hinterlegt werden.

Referat <input type="text"/>						
Ord-Nr.	Aufabengliederung-Text	Schätzwert 1 in Minuten	Schätzwert 2 in Minuten	Schätzwert 3 in Minuten	durchschnittlicher Schätzwert in Minuten	Erläuterungen zu Arbeitsmengen und -zeiten
1	Referat A					
1.1	Grußworte, Glückwünsche etc. erstellen	15	18	12	15	
1.2	Anfragen bearbeiten					
1.2.1	parlamentarische Anfragen bearbeiten					
1.2.1.1	große Anfragen beantworten	120	150	130	133,33	
1.2.1.2	kleine Anfragen beantworten	90	105	75	90	
1.2.2	Bürgerfragen beantworten	20	25	22	22,33	
1.3	Gremiensitzungen wahrnehmen					
1.3.1	Gremiensitzungen vorbereiten	60	75	50	61,67	
1.3.2	an Gremiensitzungen teilnehmen	240	200	180	206,67	
1.3.3	Gremiensitzungen nachbereiten	20	25	25	23,33	
1.4	Öffentlichkeitsarbeit betreiben					
1.4.1	Presse auswerten	60	90	75	75	
1.4.2	Pressespiegel erstellen	10	15	15	13,33	
1.4.3	Pressemitteilungen erstellen	45	40	45	43,33	

Tabelle 56: Beispiel für eine aufgabenbezogene Erhebung mittels Analytischem Schätzen an drei vergleichbaren Arbeitsplätzen

Name						
Sachbearbeitung X						
Ord-Nr.	Aufgabengliederung-Text	% 2. Ordng.	Jahresarbeits- minuten 2. Ordnungsebene	Jahresarbeits- minuten 3. Ordnungsebene	Jahresarbeits- minuten tiefste Ordnungsebene	Erläuterungen zu Arbeitsmengen und -zeiten
1	Referat A					
1.1	Grußworte, Glückwünsche etc. erstellen	3%	2.400	2.400	2.400	2 mal im Monat, je 4 Stunden
1.2	Anfragen bearbeiten	34%	31.300			
1.2.1	parlamentarische Anfragen bearbeiten			6.720		
1.2.1.1	große Anfragen beantworten				3.840	1 mal im Jahr, 8 Arbeitstage
1.2.1.2	kleine Anfragen beantworten				2.880	4 mal im Jahr, 1-3 Arbeitstage (durchschnittlich 2 Arbeitstage)
1.2.2	Bürgerfragen beantworten			24.580	24.580	täglich (205 mal), je 1,5 Stunden
1.3	Gremiensitzungen wahrnehmen	38%	35.040			
1.3.1	Gremiensitzungen vorbereiten			9.840	9.840	1 mal in der Woche, je 4 Stunden
1.3.2	an Gremiensitzungen teilnehmen			19.680	19.680	1 mal in der Woche, je 1 Arbeitstag
1.3.3	Gremiensitzungen nachbereiten			5.520	5.520	1 mal in der Woche, je 2 Stunden; 5 mal im Jahr Protokoll erstellen mit weiteren 2 Stunden Arbeitsaufwand
1.4	Öffentlichkeitsarbeit betreiben	26%	24.691			
1.4.1	Presse auswerten			18.435	18.435	täglich, 90 Minuten
1.4.2	Pressespiegel erstellen			4.097	4.097	täglich, 20 Minuten
1.4.3	Pressemitteilungen erstellen			2.160	2.160	1 mal im Monat (ohne Vertretung, also 12 Monate), je 3 Stunden
		Arbeitszeitkapazität				
			98.390	Soll		
			93.431	Ist		
		95%	94,96%	in %		
			4.959	Reserve		
			5,04%	in %		

Tabelle 57: Beispiel für eine arbeitsplatzbezogene Erhebung mittels Analytischem Schätzen

1d. Dokumentation der Einflussfaktoren

Schätzdaten müssen transparent und nachvollziehbar sein. Dies setzt voraus, dass über die Dokumentation der Daten deren Reproduzierbarkeit gewährleistet ist, damit die Wertebildung nachvollzogen und überprüft werden kann. Um diese Forderung nach Reproduzierbarkeit der Daten zu erfüllen, aber auch um die Schätzdaten für eine Fortschreibung wieder verwenden zu können, sind entsprechende Vorbereitungen, wie die Erfassung und Dokumentation

- des Arbeitssystems, der Arbeitsbedingungen und der Einflussgrößen

erforderlich. Dies beinhaltet beispielsweise die angewendeten Arbeitsverfahren, die vorgegebenen Arbeitsmethoden, die eingesetzten Arbeitsmittel sowie die Arbeitsbedingungen, unter denen die erhobenen Zeiten gültig sind.

1e. Festlegen des Untersuchungsbereichs

Bei der Auswahl der zu Befragenden ist zu beachten, dass deren Schätzungen umso verlässlicher sind, je größer das Wissen und die Erfahrung über das vorliegende Arbeitsverfahren, die Arbeitsmethode und die Einflussgrößen sind. Außerdem sollten möglichst Personen schätzen, die tatsächlich mit der Erledigung der Aufgabe betraut sind und nicht deren vorgesetzte Führungskräfte oder gar das Untersuchungsteam.

2. Durchführung

Das Analytische Schätzen wird mit Hilfe der Methode → Interview durchgeführt. Auf Basis des vorbereiteten Erhebungsbogens wird für jede Teilaufgabe oder jede Tätigkeit die jeweilige Bearbeitungszeit geschätzt. Die Schätzungen werden dabei beginnend bei der tiefsten Gliederungsebene der Teilaufgaben vorgenommen. Durch Summierung der geschätzten Werte ergeben sich die Bearbeitungszeiten der darüber liegenden Gliederungsebenen bis hin zu den Hauptaufgaben (Bottom-up-Schätzung). Zusätzlich zu den Zeit- und Mengendaten werden weitere Einfluss nehmende Detailinformationen erfragt und im Erhebungsbogen dokumentiert, beispielsweise Fallvarianten und deren Vorkommenshäufigkeiten (Vorkommenshäufigkeit einzelner Arbeitsschritte in Relation zur Teil- oder Hauptaufgabe. Die Vorkommenshäufigkeit ist relevant für die Berechnung der mittleren Bearbeitungszeit, wenn einzelne Arbeitsschritte, zum Beispiel klärende Rückfragen, nicht mit der gleichen Häufigkeit anfallen wie die Gesamtaufgabe). Die relative Häufigkeit wird jedoch im Erhebungsbogen unmittelbar in einem absoluten Wert ausgedrückt.

Schätzbereich	Beispiele Schätzangabe	Bemerkung
Vorkommenshäufigkeiten	<ul style="list-style-type: none">• zwei Anträge täglich• eine Besprechung monatlich• vier Anrufe wöchentlich• jährliche Abschluss-	Bei arbeitsplatzbezogener Betrachtung: <ul style="list-style-type: none">• Es werden nur die Vorkommenshäufigkeiten berücksichtigt, die innerhalb der Nettoarbeitszeit des Arbeitsplatzinhabers tatsächlich anfallen (= die Zeit, die nach Abzug von Wochenenden, Feiertagen, pauschalen Abzügen für berechnete Abwesenheiten

	rechnung <ul style="list-style-type: none"> • 14tägige Besprechungen • in 30 % der Fälle, in denen die Aufgabe X anfällt, fällt auch die Teilaufgabe Y an 	wie Krankheit, Urlaub etc. tatsächlich für die Aufgabenerledigung verbleibt). ¹⁰¹ Das heißt konkret, es werden nur Vorkommen, die auch tatsächlich vom Arbeitsplatzinhaber während seiner Anwesenheiten abgedeckt werden (zum Beispiel bei der Vorkommenshäufigkeit „täglich“ = Anzahl der durchschnittlichen Anwesenheitstage im Jahr gemäß den aktuellen Personalkostensätzen des Bundesministeriums der Finanzen ¹⁰²), in den Personalbedarf eingerechnet. Übrige Vorkommen werden in der Regel von der Vertretung abgedeckt. <ul style="list-style-type: none"> • Werden einzelne Aufgaben nicht durch die Vertretung abgedeckt und bleiben bei Abwesenheit der Arbeitsplatzinhaber „liegen“, ist der Aufwand für die gesamte Fallmenge dort einzurechnen. Bei aufgabenbezogener Betrachtung: <ul style="list-style-type: none"> • Bei der Ist-Erhebung werden alle Vorkommenshäufigkeiten Arbeitsplatz unabhängig erhoben und fließen in den Gesamtpersonalbedarf für die Aufgabenerledigung ein.
Bearbeitungszeiten	<ul style="list-style-type: none"> • 15 Minuten • 15 bis 20 Minuten • einfacher Fall: 15 Min. Normalfall: 20 Min. schwieriger Fall: 35 Min. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schätzwerte können konkret als Festwert, als Intervallwert oder gewichtete Werte (PERT-Methode) angegeben werden.

Tabelle 58: Beispiele für Schätzangaben

Eine Plausibilisierung einzelner Schätzdaten kann über die Umrechnung in andere Zeitdimensionen oder den Vergleich im Bezug zu Fallzahlen erfolgen.

2a. Schätzen nach der PERT-Methode

Die PERT-Methode findet dann Anwendung, wenn im Gegensatz zum Schätzen von festen Zeitwerten der Zeitbedarf nur annähernd exakt geschätzt werden kann. Ausgehend von der Annahme, dass ein Vorgang unterschiedliche Ausprägungen und daraus folgend auch unterschiedliche Bearbeitungszeiten haben kann, wird für diesen Vorgang eine minimale, normale und maximale Bearbeitungszeit geschätzt. Die für die Aufgabe anzusetzende gewichtete mittlere Bearbeitungszeit ergibt sich dann aus folgender Formel:

$$t_{\text{mittel}} = \frac{t_{\text{min}} + 4t_{\text{norm}} + t_{\text{max}}}{6}$$

¹⁰¹ In begründeten Ausnahmefällen kann von der pauschalen Fallzahl abgewichen werden. Dies bedarf einer gesonderten Dokumentation.

¹⁰² Der aktuell gültige Wert kann den regelmäßig vom Bundesministerium der Finanzen (www.bmf.bund.de) veröffentlichten Personalkostensätzen entnommen werden.

Beispiel: Eine Antragsbearbeitung dauert unter optimalen Bedingungen, wenn alle Informationen und erforderlichen Unterlagen vorliegen, 15 Minuten. Im Normalfall, wenn nur noch einzelne Informationen recherchiert werden müssen, 20 Minuten. Bei ungünstigen Bedingungen, wenn fehlende Unterlagen angefordert werden müssen, 35 Minuten. Die Berechnung der mittleren Bearbeitungsdauer erfolgt über die PERT-Formel folgendermaßen:

$$t_{\text{mittel}} = \frac{15 + 4 \times 20 + 35}{6} = \frac{130}{6} = 21,67$$

Im Beispielfall beträgt die mittlere Bearbeitungsdauer 21,67 Minuten.

2b. Schätzen nach dem Zeitklassenverfahren

Eine weitere Variante zum Schätzen von festen Zeitwerten stellt die Schätzung von Intervallwerten, also Zeitspannen oder Zeitklassen, dar. So kann zum Beispiel geschätzt werden, dass für einen Arbeitsschritt zwischen 15 und 20 Minuten aufgewendet werden müssen. Das systematische Verwenden derartiger Schätzintervalle erfolgt mit Hilfe des Zeitklassenverfahrens. Dabei handelt es sich um eine überschlägige Zeitermittlung, deren Verlässlichkeit dann erfüllt ist, wenn

- die Aufgaben nur selten oder überhaupt nicht in gleicher Weise anfallen, jedoch Vorgaben hinsichtlich der Aufgabenerfüllung existieren,
- Aufgaben und Arbeitsschritte präzise beschrieben und abgegrenzt sind,
- die Beschäftigten im Laufe eines Planungszeitraums eine zufällige Folge unterschiedlicher Aufgaben auszuführen haben, so dass sich die Ungenauigkeiten der einzelnen Grundzeiten im Laufe des Zeitraums weitgehend ausgleichen können.

Die Grundlage und das Arbeitsmittel des Zeitklassenverfahrens ist die Zeitklassentabelle. Sie beruht auf einer Zeitachse, welche in lückenlos aufeinander folgende Zeitklassen gegliedert wird. Folgende Tabelle zeigt beispielhaft eine solche Zeitklassentabelle.

Zeitklasse	Untergrenze in Minuten	Obergrenze in Minuten	Mittelwert in Minuten
k ₁	0	2	1
k ₂	2	6	4
k ₃	6	12	9
k ₄	12	20	16
...

Tabelle 59: Beispiel Zeitklassentabelle

Die befragte Person legt sich bei der Schätzung der Bearbeitungszeiten je Aufgabe oder Arbeitsschritt auf ein Intervall, eine Zeitklasse, fest. Der Vorteil beim Zeitklassenverfahren liegt

darin, dass Schätzungen bereitwilliger vorgenommen werden, wenn Zeitintervalle angegeben werden können. Grundsätzlich wird beim Analytischen Schätzen ein Betrachtungszeitraum von einem Jahr berücksichtigt. Bei geschätzten Fallzahlen sind die Mengenangaben einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen (beispielsweise durch stichprobenartige Erhebungen oder Aktenauswertungen, durch Heranziehen von Vergleichswerten). Die geschätzten Zeit- und Mengenangaben werden multipliziert, auf den Betrachtungszeitraum (meist ein Jahr) hochgerechnet und als Jahresarbeitsminutenwert bei jeder Teilaufgabe ausgewiesen.

3. Auswertung

In die Auswertung können nur Daten einbezogen werden, die plausibilisiert werden konnten. Schätzungen, die insgesamt über die zur Verfügung stehende Arbeitszeit einer Normalarbeitskraft hinausgehen, werden nur dann anerkannt, wenn

- geleistete Überstunden über die Arbeitszeiterfassung nachgewiesen werden können,
- ein erheblicher Resturlaubsanspruch besteht,
- verringerte oder keine Ausfalltage für Krankheit, Kur etc. angefallen sind,
- in Ausnahmefällen durch Führungskräfte plausibilisierte Arbeitsleistungen im Privatbereich (so genannte Hausarbeiten) erbracht wurden.

Nicht plausible Daten können in der Berechnung nicht berücksichtigt werden.

3a. Auswertung bei arbeitsplatzbezogener Erhebung

Die Erhebungsinterviews liefern Zeitschätzungen sowie Vorkommenshäufigkeiten für die wahrgenommenen Teilaufgaben eines Arbeitsplatzes. Sofern Mengendaten im Interview mit erhoben wurden, erbringen sie auch den Gesamtaufwand für die jeweilige Teilaufgabe. Der Aufwand für die Teilschätzungen ergibt aufsummiert den Gesamtaufwand für eine Hauptaufgabe. Diese Zeitschätzungen werden zur (Ober-)Aufgabe aufsummiert. Die Summe der Hauptaufgaben weist die gesamte geleistete Jahresarbeitszeit an einem Arbeitsplatz aus.

3b. Auswertung bei aufgabenbezogener Erhebung

Bei aufgabenbezogenen Erhebungen mit mehreren Befragten liefern die Erhebungsinterviews mehrere Zeitschätzungen für die gleiche Teilaufgabe. Aus den Einzelschätzungen wird ein Durchschnittswert für die Bearbeitung der Teilaufgabe ermittelt und sofern Mengendaten im Interview mit erhoben wurden, auch der Gesamtaufwand für die jeweilige Teilaufgabe. Wurden in den Einzelinterviews Bearbeitungszeiten und Mengendaten für jede befragte Person unter Berücksichtigung der relativen Häufigkeiten gleich zu einem Zeitbedarf hochgerechnet, dann werden für die Berechnung der aufgewendeten Jahresarbeitsminuten für die Gesamtaufgabe die Zwischenrechnungen der einzelnen Interviews für die Wahrnehmung einer Teilaufgabe aufsummiert.

Beispiel:

Nr.	Aufgabe	Sachbearbeiter X (Jahresarbeits- minuten)	Sachbearbeiter Y (Jahresarbeitsminuten)	Summe (Gesamtaufwand in Jahresarbeits- minuten)
1.1	Grußworte, Glückwünsche erstellen	2.400	29.520	31.920
1.2	Anfragen bearbeiten	31.300	24.840	56.158
1.3	Gremiensitzungen wahrnehmen	35.040	34.440	68.880
1.4	Öffentlichkeitsarbeit betreiben	24.691	18.448	43.156

Tabelle 60: Beispiel für die aufgabenbezogene Auswertung

Grundsätzlich ist bei der Auswertung davon auszugehen, dass in den geschätzten Bearbeitungszeiten sachliche und persönliche Verteilzeiten enthalten sind. Daher kann ein weiterer pauschaler Verteilzeitzuschlag nur in begründeten Ausnahmefällen berücksichtigt werden und ist besonders zu begründen und zu dokumentieren.

6.1.8.3 Bewertung

Vorteile

- Die Methode ist grundsätzlich geeignet für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung.
- Analytisches Schätzen verursacht im Vergleich zu den übrigen Erhebungstechniken (zum Beispiel Multimomentaufnahme) einen geringeren Aufwand.
- Die Erhebungsdauer kann aufgrund des geringeren Aufwands ebenfalls kürzer sein.
- Analytisches Schätzen erfordert wenig methodisches Wissen und kann leicht erlernt werden.
- Die Technik erfährt eine hohe Akzeptanz im Untersuchungsbereich, da die Daten bei den Beschäftigten erfragt werden.

Nachteile

- Das Verfahren ist vergangenheitsbasiert.
- Die Datengüte hängt vom Schätzvermögen der Befragten und von der Begleitung der befragenden Person ab.
- Schätzungen sind meist subjektiv und nur schwer nachprüfbar.

6.1.8.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

Es beschleunigt die Datenerhebung und -auswertung, wenn die Schätzdaten im Interview unmittelbar IT-gestützt erfasst und dokumentiert werden. Zum einen können alle Einflussfaktoren und Informationen ohne zusätzliche Nacherfassung skizziert werden, zum anderen erleichtert die Eingabe in vorbereitete und mit Berechnungsformeln hinterlegte elektronische Vordrucke einer Tabellenkalkulation den Überblick über die gewonnenen Daten im Interview. Alle Arbeitsschritte einer Aufgabe werden unmittelbar mit der Eingabe zu einer zeitlichen Aussage zur Gesamtaufgabe aufsummiert und liefern Anhaltspunkte für Nachfragen zur Plausibilisierung der Schätzdaten. Die IT-gestützte Erfassung der Schätzungen parallel zum Interview setzt jedoch voraus, dass die befragende Person ausreichend versiert ist im Umgang mit dem eingesetzten Programm und den Erhebungsvordrucken. Im Vorfeld einer solchen Vorgehensweise ist unbedingt das Einverständnis der zu Befragenden einzuholen.

6.1.8.5 DV- Unterstützung

Für die Berechnung der im Interview erhobenen Zeiten und Mengen eignen sich die Standardfunktionen einer Tabellenkalkulation. Für die Auswertung und Analyse der Daten bietet die Pivottabellenfunktion einer Tabellenkalkulation komfortable und vielseitige Auswertungsoptionen. Mit interaktiven Pivottabellen können umfangreiche Datenmengen zusammengefasst und individuell nach verschiedenen Gesichtspunkten ausgewertet werden.

Anmerkungen des Bundesrechnungshofes zum Analytischen Schätzen

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass bei einer korrekten Personalbedarfsermittlung nicht frei zwischen der Anwendung des Analytischen Schätzverfahrens und des Analytischen Berechnungsverfahren gewählt werden kann. Das Berechnungsverfahren ist aufgrund seiner höheren Genauigkeit vorrangig einzusetzen.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Prüfungen festgestellt, dass Behörden häufig das Analytische Schätzverfahren wählen, weil es nach ihrer Auffassung einen geringeren Aufwand erfordert. Die Behörden verkennen dabei, dass die Vorbereitung für die korrekte Durchführung des Analytischen Schätzverfahrens im Einzelfall aufwendiger sein kann als die des Analytischen Berechnungsverfahren.

Bei den Prüfungen bemängelte der Bundesrechnungshof vor allem, dass die Zeitwerte auf Basis zu grober Aufgabenkataloge lediglich summarisch geschätzt wurden.

Bei der Anwendung des Analytischen Schätzverfahrens ist daher darauf zu achten, dass der Aufgabenkatalog ausreichend detailliert ist, um genaue Schätzungen zu ermöglichen. Gegebenenfalls sollten grafische Beschreibungen des Arbeitsablaufs oder Aufgabengliederung mit Funktionszuordnung erstellt werden.

Die Tätigkeiten der Verwaltungspraxis sollten vollständig und für Zeitbedarfsschätzungen hinreichend abgegrenzt erfasst werden.

Die arbeitsorganisatorischen Zusammenhänge sollten ausreichend deutlich gemacht und angemessen berücksichtigt werden.

Die durchschnittlichen (relativen) Häufigkeiten der einzelnen Tätigkeiten sollten hinreichend abgesichert festgestellt werden.

Ein weiterer häufiger Mangel war, dass die Zeitwerte nicht von den Beschäftigten selbst, sondern von Vorgesetzten oder dem Untersuchungsteam geschätzt wurden. Das analytische Schätzverfahren bedingt jedoch, dass (möglichst mehrere) direkt mit der jeweiligen Aufgabe befasste Personen die Zeitwerte schätzen.

6.1.9 Workshop/Moderation

Workshops sind Veranstaltungen, bei denen sich kleinere Gruppen mit begrenzter Zeitdauer intensiv mit einem Thema auseinandersetzen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der gemeinsamen Arbeit an einem gemeinsamen Ziel. Unter Moderation wird in der Verwaltungspraxis häufig noch die Diskussionsleitung durch die ranghöchste einladende Person verstanden. Moderation bedeutet darüber hinaus aber eine Methode zur Steuerung der Kommunikation in Arbeitsgruppen, wobei die Gruppe kooperativ und gemeinschaftlich zu einem bestimmten Ziel oder Ergebnis geführt werden soll. Ergänzend zu geläufigen Gesprächsstrukturen, in denen ein Diskussionsleiter ein Gespräch lenkt und beeinflusst, soll die Moderation die motivierte, aktive Mitarbeit aller Beteiligten fördern. Das Ziel ist ein für alle nachvollziehbares, gemeinsam entwickeltes Ergebnis. Die Arbeit in Gruppen und die Moderation sind also untrennbar miteinander verbunden. Praktische Erfahrungen zeigen, dass in Gesprächsrunden und Workshops häufig wertvolle Arbeitszeit durch unsystematische Gesprächsführung gebunden wird. Zwischenmenschliche Konflikte werden auf der Sachebene ausgetragen und Diskussionsinhalte zu den definierten Themen schweifen ab. In der Folge kommt es zur „Vertagung“ der eigentlich dringend benötigten Ergebnisse oder dem Abbruch eines erfolglosen Gesprächs. Der Moderation kommt deshalb eine äußerst wichtige Rolle für die Erreichung der Ziele eines Workshops zu. Während die teilnehmenden Personen für die inhaltlichen Beiträge zuständig sind, hat die moderierende Person die Verantwortung für den zeitlichen und strukturellen Ablauf sowie die Dokumentation der Ergebnisse. Durch gezielte Fragestellung oder Thesen unterstützt sie die Gruppe bei der Erarbeitung der Ergebnisse und sorgt dafür, dass der rote Faden im Meinungsaustausch erhalten bleibt. Die Inhalte und Ergebnisse des Workshops fasst sie in klarer und verständlicher Form zusammen. Aufgaben der Moderation in einem Workshop sind:

- Definition des Workshop-Ziels, Gestaltung des Gesprächsverlaufs (Dramaturgie), Organisatorische Vorbereitung, Einführung in die Thematik, Steuerung der Diskussion / des Gesprächs, Inhaltliche Klärung bei Unklarheiten, Visualisierung und Dokumentation der Ergebnisse.

Für die Steuerung der Gruppe werden bei der Moderation verbale Steuerungsmittel, unterstützt durch nonverbale Steuerungsmittel (Mimik, Gestik, Tonfall), eingesetzt:

Verbale Steuerungsmittel	Erklärung	Nonverbale Unterstützung
Fragen stellen	„Wer fragt, der führt“ – Durch gezielte Fragen kann die Gruppe in eine gewünschte Richtung gelenkt werden. Fragen müssen grundsätzlich präzise und eindeutig sein.	auffordernde Gestik und Mimik
aktives Zuhören	Aktives Zuhören bedeutet, dass die von der Gruppe eingebrachten Inhalte tatsächlich wahrgenommen und gewürdigt werden. Es können sich zum Beispiel die weitere Vorgehensweise und Fragestellung der Moderation ändern, wenn sich durch Ideen und Gedanken der Gruppe Veränderungen ergeben. Reagiert die moderierende Person nicht auf Antworten der Gruppe und fährt nach einem starren Schema fort, führt dies möglicherweise zur Demotivation.	Kopfnicken
Zusammenfassen	Nach jedem Zwischenergebnis oder nach Abschluss eines	

	wichtigen Arbeitsschrittes zieht die moderierende Person ein Fazit. Zum einen wird damit die Gruppe wieder auf denselben Diskussionsstand gebracht, zum anderen wird verdeutlicht, dass Ergebnisse erzielt worden sind. Dies kann zur Motivation der Gruppe beitragen.	
--	--	--

Tabelle 61: Steuerungsmittel für die Moderation

6.1.9.1 Einsatzbereiche

Im Rahmen einer Organisationsuntersuchung kann die Arbeit in Gruppen an verschiedenen Stellen hilfreich sein, beispielsweise bei der Erhebung von Daten (Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Mengen) oder bei der Erarbeitung von Konzepten (siehe auch → Brainstorming, → Bewertungsmethoden). Sobald mehrere Personen zusammen arbeiten oder Entscheidungen gemeinsam in Besprechungen getroffen werden sollen, sollte die Technik der Moderation zum Einsatz kommen.

6.1.9.2 Verfahrensbeschreibung

Die Moderation umfasst mehr als nur die Leitung des Workshops. Das folgende schrittweise Vorgehen hat sich in der Praxis bewährt:

1. Vorbereitung des Workshops und der Moderation

1a. Ziele festlegen

Zur Vorbereitung gehört zunächst die genaue Klärung und Definition der Ziele des Workshops. Wird die Moderation durch eine außen stehende Person wahrgenommen, sind die Themenstellung und die Art des Ergebnisses mit dem Auftraggeber zu klären und entsprechend zu formulieren. Zu beachten ist an dieser Stelle, dass das Ergebnis durch die moderierende Person auch tatsächlich erreichbar sein muss. So ist zum Beispiel der Auftrag „Optimierung des Beschaffungsprozesses“ kein ausführbarer Moderationsauftrag, allenfalls kann eine „Sammlung von Vorschlägen zur Optimierung des Beschaffungsprozesses“ stattfinden.

1b. Dramaturgie erarbeiten

Nachdem die Zielstellung und damit der Moderationsauftrag geklärt wurden, erarbeitet die moderierende Person die Dramaturgie. Sie gestaltet also den Ablauf des Workshops und der Moderation in allen Einzelheiten. Die Dramaturgie einer Moderation umfasst speziell die Einstiegsfrage oder -these und alle Folgefragen, mit denen die Moderation die Gruppe zum gewünschten Ergebnis führen soll.

1c. Auswahl des Teilnehmerkreises

Die teilnehmenden Personen werden in Abhängigkeit zum Workshopziel ausgewählt. Ist das Ziel eines Workshops das Herbeiführen einer Entscheidung, müssen die teilnehmenden Personen entscheidungsbefugt sein. Steht hingegen eine Fachdiskussion oder eine Ideensammlung (→ Brainstorming) im Vordergrund, sind Fachkompetenz und verschiedene Blickwinkel gefragt. Die Zahl der Beteiligten sollte zwischen drei und 15 Personen liegen, wobei die Moderation umso wichtiger wird, je größer die Teilnehmerzahl ist. Dem ausgewählten Teilnehmerkreis ist rechtzeitig eine Einladung zuzusenden, aus der Anlass, Ziel, Termin, Dauer und Veranstaltungsort des Workshops ersichtlich werden. Sind mehrere Themen zu bearbeiten, empfiehlt sich eine Agenda. Vor Beginn des Workshops sollte die moderierende Person sich über den Teilnehmerkreis informieren und überlegen, welche Erwartungen, Vorbehalte oder Erfahrungen dieser mit in den Workshop bringen könnte. Diese Vorüberlegungen können unangenehme Überraschungen verhindern und möglicherweise einen wertvollen Beitrag zur Diskussion leisten.

1d. Ort und Arbeitsmittel bestimmen

Der Veranstaltungsort muss gut erreichbar sein, da es sonst zu unerwünschten Absagen kommen kann. Für die erfolgreiche und kreative Zusammenarbeit sollte eine möglichst angenehme und störungsfreie Arbeitsatmosphäre geschaffen werden, die bereits mit der Auswahl eines entsprechenden Raumes beginnt. Dieser sollte freundlich, hell und wohl klimatisiert sein und genügend Platz für die entsprechende Teilnehmerzahl bieten. Die Sitzordnung sollte so gewählt werden, dass die Anwesenden ungehindert Blickkontakt aufnehmen können. Sind sie untereinander nicht bekannt, können Namensschilder und/oder eine gegenseitige Vorstellung hilfreich für die Kommunikation sein. Zu den Hilfsmitteln für einen Workshop gehören: Pinnwand, Flipchart, Moderationspapier, Stifte, Moderationskarten, Nadeln, PC und Beamer, Leinwände und sonstige Medien. Diese sollten in ausreichendem Umfang vorhanden sein, so dass es während des Workshops nicht zu Unterbrechungen kommen muss.

2. Durchführung

Um die Ziele des Workshops zu erreichen ist es notwendig, eine offene Arbeitsatmosphäre zu schaffen, die durch die Einhaltung einer geordneten und fairen Arbeitsweise geprägt ist. Hierfür sollten Verhaltensregeln vereinbart werden, die allen Beteiligten bekannt sind und deren Einhaltung von der moderierenden Person gewährleistet wird. Die Durchführung des Workshops und die Moderation bestehen aus drei aufeinander folgenden Phasen:

2a. Einführung

Die Einführung ist eine erfolgskritische Phase für die Gruppenarbeit, da an dieser Stelle die Basis für die Arbeitsatmosphäre geschaffen wird. Folgender Ablauf ist denkbar:

- Vorstellung der moderierenden Person, Vorstellung der teilnehmenden Personen, Erläuterung des Themas oder der Problemstellung, Vorstellung des Ablaufs (eventuell gemeinsamer Beschluss einer Tagesordnung inklusive Pausenzeiten) und der Hilfsmittel.

Die Einführungsphase sollte entsprechend ihrer Bedeutung ausreichend Zeit einnehmen. Eine zu frühe Überführung in die sachliche Diskussion kann sich nachteilig auf die Gesprächsatmosphäre auswirken.

2b. Bearbeitung des Themas mithilfe der Moderationsfragen

Im Anschluss an die Einführung folgt die Moderation mit den in der Dramaturgie festgelegten Arbeitsschritten und Fragen. Abweichungen sollten dabei möglichst vermieden werden, da die Gefahr besteht, dass durch Erläuterungen das Ergebnis beeinflusst wird oder Verwirrung entsteht. Für die Moderation können in dieser Phase verschiedene Techniken genutzt werden:

Moderationstechnik	Erklärung
Kartenabfrage	Die teilnehmenden Personen schreiben ihre Antworten oder Ideen zur gestellten Frage auf eine Karte. Die Karten werden eingesammelt und die Ergebnisse strukturiert an einer Pinnwand dargestellt.
These	Die These wird genutzt, um die Stimmungslage der Gruppe zu einem bestimmten Thema abzuschätzen. Dabei stellt die moderierende Person eine These „in den Raum“ und lässt die Beteiligten eine Einschätzung anhand einer definierten Skala (sehr gut, gut, schlecht, sehr schlecht) vornehmen.
Zurufabfrage	Die Gruppe gibt direkt Antwort auf die gestellte Frage. Die Antworten werden von der moderierenden Person zusammengefasst und auf eine Karte übertragen, die dann wiederum zur Strukturierung der Idee an die Pinnwand geheftet wird.
Gewichtungsfrage	Wenn während der Moderation eine Entscheidung gefällt werden muss, kommt die Gewichtungsfrage zum Einsatz. Die verschiedenen Alternativen werden an die Pinnwand geheftet und die teilnehmenden Personen treffen eine Wahl entsprechend der Vorgaben der moderierenden Person (beispielsweise Auswahl einer oder mehrerer Alternativen).
Aufgabenlisten	Falls innerhalb der Gruppenarbeit oder Diskussion weitere Aufgaben definiert werden, sind diese tabellarisch zusammenzufassen und mit einer verantwortlichen Person und einem Termin zu versehen.

Tabelle 62: Moderationstechniken

Die Wahl der Moderationstechnik ist wiederum abhängig von der Zielstellung des Workshops. Sollen nur Informationen gesammelt werden (beispielsweise bei der Erhebung von Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Mengen) wird anders vorgegangen als bei Fachdiskussionen und Entscheidungsfindungen.

2c. Zusammenfassung/Abschlusspräsentation

Die moderierende Person sollte nach jedem Schritt die Teilergebnisse zusammengefasst präsentieren. So kann sie sichergehen, dass Konsens in der Gruppe herrscht. Sind ungeklärte

Aspekte übrig geblieben, sollten diese nochmals angesprochen und deren Behandlung gegebenenfalls auf einen anderen Termin verschoben werden. Zum Schluss wird der Ablauf der Gruppenarbeit oder Diskussion durch die moderierende Person noch einmal nachvollzogen und alle Arbeitsergebnisse werden zusammengefasst. Es folgt die Verabschiedung.

3. Ergebnisdokumentation

Die Dokumentation gehört zu den Aufgaben der Moderation. Sie kann an eine Co-Moderation übertragen werden, damit sich die moderierende Person vollständig auf die Gruppe konzentrieren kann. Aufgabe der Co-Moderation ist die Visualisierung und Dokumentation der Ergebnisse an der Pinnwand. Um die Zugänglichkeit, Verständlichkeit und Einvernehmlichkeit zu gewährleisten, sollten die Ergebnisse in einem Protokoll zusammengefasst und den Beteiligten zur Kenntnis gegeben werden. Des Weiteren können die komprimierten Informationen für Dritte in einer Präsentation (→Präsentationstechnik) dargestellt werden.

6.1.9.3 Bewertung

Vorteile:

- Der Untersuchungsbereich wird durch die Gruppenarbeit einbezogen, was die Akzeptanz des Untersuchungsprojekts erhöht.
- Es kann davon ausgegangen werden, dass die Lösungsvorschläge besser akzeptiert werden.
- Durch die Anwendung von Moderationstechniken werden Diskussionen und Gruppenarbeit systematisch und effizient zum Ergebnis geführt.
- Durch die eingehende Beschäftigung mit der Themenstellung bei der Vorbereitung der Moderation wird die Gefahr gemindert, dass Teilaspekte der Problemstellung vergessen werden.

Nachteile:

- Die Arbeit in Workshops kann zeitaufwändig sein.
- Moderation erfordert zusätzlichen Aufwand, viel Erfahrung, Schlagfertigkeit und flexibles Denken. An die Übertragung der Moderatorenfunktion werden hohe Anforderungen gestellt.

6.1.9.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Häufig werden Workshops unter erheblichem Termindruck durchgeführt, so dass die ausführliche Planung und optimale Moderationsvorbereitung nicht immer gewährleistet ist. Dennoch sollten vor jeder Gruppenarbeit grundlegende Überlegungen zum Thema stattfinden, um den Erfolg zu gewährleisten. Schlecht vorbereitete Workshops sind häufig erfolglos.
- Die Moderation sollte die Gruppenarbeit nicht zu sehr versachlichen und auch ausreichend Raum für zwischenmenschliche Themen lassen. Die Gesprächsatmosphäre wird so aufgelockert.
- Durch eine Feedbackabfrage zur Vorgehensweise der Moderation können Fehlentwicklungen verhindert oder zumindest frühzeitig korrigiert werden.

- Bei fachlichen Themen neigen Gruppen dazu, in akademische Grundsatzdiskussionen abzuschweifen. Dies sollte sofort unterbunden werden.
- Eine Gruppe besteht regelmäßig aus eher extrovertierten und eher introvertierten Personen. Die moderierende Person muss deshalb eventuell lange Monologe Einzelner zum geeigneten Zeitpunkt (nämlich dann, wenn sie nicht mehr zielführend sind) abbrechen und damit auch anderen Personen die Möglichkeit geben, eher zu Wort zu kommen beziehungsweise sie zur Beteiligung zu ermuntern.
- Die moderierende Person sollte ihre inhaltliche Meinung auf keinen Fall in den Vordergrund stellen. Dies könnte jedoch passieren, wenn die Moderation von einer Führungskraft ausgeführt wird.
- Die Einhaltung des geplanten Zeitrahmens ist äußerst wichtig. Übersieht die moderierende Person die gesetzten Vorgaben großzügig, wird sie damit bei der Gruppe möglicherweise unglaubwürdig und verliert an Autorität.

6.2 Dokumentationstechniken

6.2.1 Aufgabengliederung

(auch: Aufgabenanalyse)

Ziel der Aufgabengliederung ist die systematische und übersichtliche Dokumentation der in einem abgegrenzten Untersuchungsbereich (Organisationseinheit, Stelle, Arbeitsplatz) anfallenden Aufgaben. Dabei wird auch die inhaltliche Verknüpfung der einzelnen Teilaufgaben zur Erfüllung der Gesamtaufgabe abgebildet. Zu diesem Zweck werden die Aufgaben in Haupt-, Teil- und Unteraufgaben (Tätigkeiten) zerlegt und gegliedert. Als Unteraufgaben werden diejenigen Tätigkeiten bezeichnet, die nicht weiter sinnvoll zu untergliedern sind. Die Gliederung von Aufgaben kann nach den Merkmalen Objekt- oder Verrichtungsgliederung erfolgen. Diese nach dem Sachziel orientierte Gliederungsweise unterteilt eine Aufgabe entweder nach dem

- Objekt (Woran wird etwas getan?), beispielsweise Urlaubsantrag prüfen, Dienstreiseantrag prüfen oder nach der
- Verrichtung (Was wird an einem bestimmten Objekt getan?), beispielsweise Urlaubsantrag erstellen, Urlaubsantrag weiterleiten, Urlaubsantrag genehmigen.

Weiterhin werden Aufgaben nach den Beziehungen ihrer Teil-/Unteraufgaben gegliedert. Dabei wird unterschieden zwischen

- Und-Gliederung (additiv), das heißt alle Teil-/Unteraufgaben müssen erfüllt werden, um eine Aufgabe zu erfüllen,
- Oder-Gliederung (alternativ), das heißt die Teil-/Unteraufgaben stellen verschiedene Alternativen dar, durch die die Aufgabe erfüllt werden kann.

Durch die Anwendung der dargestellten verschiedenen Gliederungsmerkmale können sich folgende Gliederungsarten ergeben, die je nach Zielsetzung der Analyse auch miteinander kombiniert werden können:

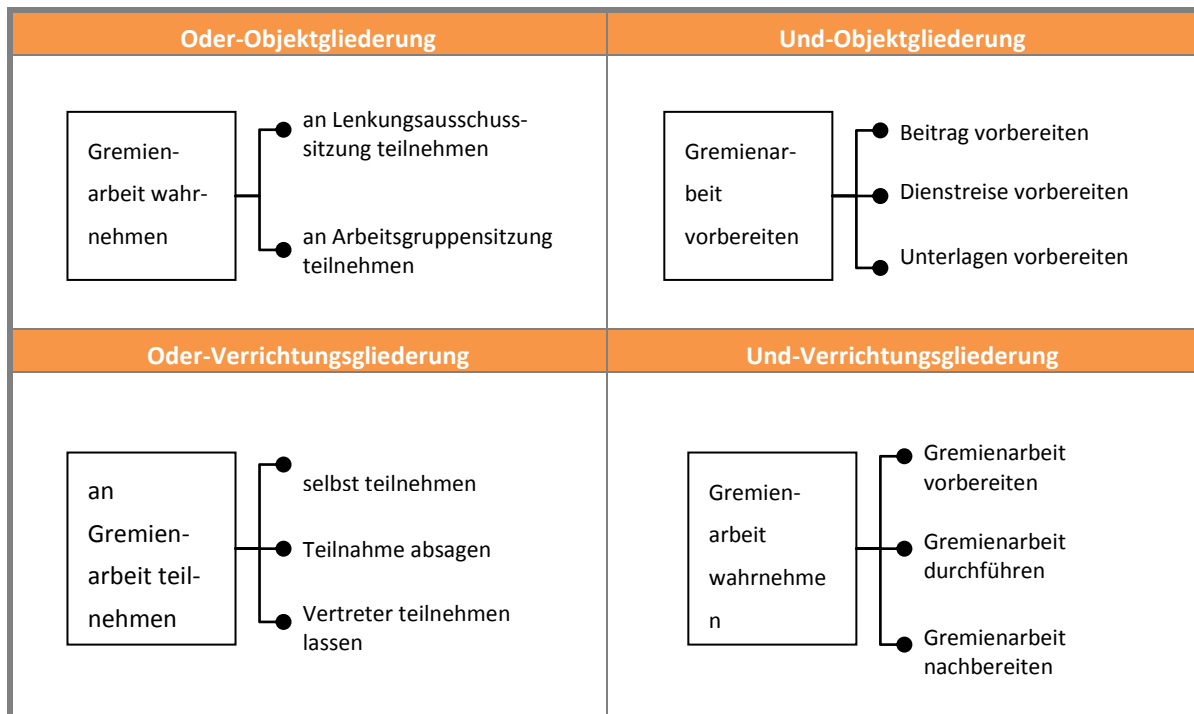


Tabelle 63: Aufgabengliederungsarten mit Beispiel

Die Gliederungstiefe ist abhängig vom Verwendungszweck der Aufgabengliederung. Soll beispielsweise mit Hilfe der Aufgabengliederung eine Stellenbildung erfolgen, muss so tief gegliedert werden, dass einzelne Unteraufgaben einer Stelle zugeordnet werden können. Grundsätzlich sollte beachtet werden, dass mit zunehmender Gliederungstiefe die Übersichtlichkeit und Transparenz der Aufgabengliederung zunimmt.

6.2.1.1 Einsatzbereiche

Die Aufgabengliederungstechnik ist ein bewährtes Instrument zur vollständigen und strukturierten Erfassung der wahrgenommenen Aufgaben eines Untersuchungsbereichs. Sie kommt bei der systematischen Darstellung der mittels verschiedener Erhebungstechniken erfassten Aufgaben zum Einsatz und enthält die für die weitere Untersuchung grundlegenden Informationen. Die Aufgabengliederungstechnik kann ebenfalls bei der Strukturierung der Inhalte von Projekten, also auch der Organisationsuntersuchung selbst zum Einsatz kommen (→ Projektplanung). Allerdings ist zu beachten, dass bei der Aufgabengliederungstechnik die zeitliche und logische Abfolge der Tätigkeiten außer Acht gelassen wird, so dass sie für eine prozessorientierte Analyse einer Organisation nicht geeignet ist.

6.2.1.2 Verfahrensbeschreibung

Die folgenden Schritte werden bei der Analyse und Dokumentation von Aufgaben mittels Aufgabengliederung durchlaufen:

1. Vorbereitung

Zunächst ist der Verwendungszweck der Aufgabengliederung festzulegen, aus dem sich die Art und die Tiefe der Gliederung ergeben. Zur Informationsgewinnung, also zur eigentlichen Erhebung der Aufgaben, eignen sich verschiedene Erhebungstechniken, beispielsweise das → Interview oder die → Dokumentenanalyse.

2. Durchführung

Das Vorgehen bei der eigentlichen Analyse und Gliederung der Aufgaben erfolgt vom Groben zum Detail. Ansatzpunkt ist die Aufgabe, welche dann in Teil- und Unteraufgaben zerlegt wird. Dabei wird zur weiteren Gliederung, je nach Eignung und Aussagefähigkeit für die betrachtete Aufgabe, eine der folgenden Fragen gestellt:

- Oder-Objektgliederung: Werden verschiedene Objekte / Produkte bearbeitet?
- Und-Objektgliederung: Welche Teile des Objekts / Produktes werden bearbeitet?
- Oder-Verrichtungsgliederung: Welche Handlungsalternativen gibt es?
- Und-Verrichtungsgliederung: Welche Arbeitsschritte sind erforderlich, um diese Aufgabe abschließend zu bearbeiten?

Die Auswahl der Frage und damit der Gliederungsart hängt davon ab, ob sich mit ihrer Hilfe eine transparente Aufgabenstruktur ableiten lässt. Die Aufgabenerhebung und die Zwischendokumentation finden gleichzeitig statt. Während des Interviews oder der Dokumentenanalyse werden die Aufgaben zerlegt und zunächst in einer vorläufigen Form dokumentiert. Die Zwischendokumentation kann durch verschiedene Hilfsmittel unterstützt werden:

- Protokollblatt (→ Muster siehe Anhang)
- Rasterblatt nach REFA (→ Muster siehe Anhang)
- Mindmap (→ MindMapping)

Aufgabenbereich:			Gremien wahrnehmen	Blatt-Nr.	
Ordnungsnummer	+	-	Aufgabenbeschreibung	V/O	U/O
1	+		Gremienarbeit wahrnehmen	V	U
11	+		Gremienarbeit vorbereiten	O	U
111		-	Beiträge		
112		-	Unterlagen		
113	+		Dienstreise	V	U
113.1		-	Transportmittel auswählen		
113.2		-	Hotel auswählen		
113.3		-	Dienstreiseantrag stellen		
12		-	am Gremium teilnehmen		
13	+		Gremiumarbeit nachbereiten	V	U
131	+		Protokoll fertigen	V	U
131.1		-	Entwurf fertigen		
131.2		-	Entwurf abstimmen		
131.3		-	Reinschrift erstellen		
131.4		-	Kopien versenden		
132		-	Zeiterfassung korrigieren		
133		-	Reisekostenerstattung beantragen		

Tabelle 64: Protokollblatt zur Aufgabenanalyse - Beispiel

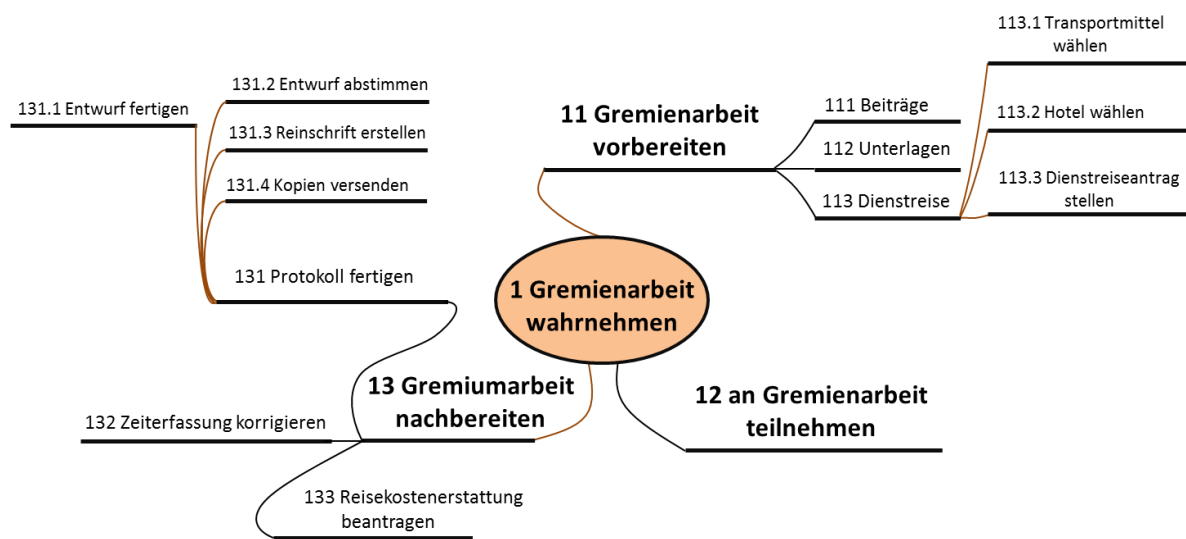


Abbildung 16: Mind Map zur Aufgabenanalyse - Beispiel

Unabhängig von der Form der Zwischendokumentation ist bei der Vorgehensweise Folgendes zu beachten:

- Jede Aufgabe, Teilaufgabe und Unteraufgabe ist mit einer entsprechenden Ordnungsnummer zu versehen.
- Die einzelnen Äste einer Ebene werden direkt nacheinander bearbeitet. Beispiel: Der Ast 11 wird solange zerlegt, bis keine weitere Untergliederung möglich ist, erst dann wird mit Ast 12 begonnen.
- Die Gliederungstiefe ist frei wählbar und abhängig vom Ziel der Aufgabenanalyse.
- Aufgaben, die nicht weiter untergliedert werden, sind entsprechend zu kennzeichnen.
- Innerhalb einer Teilaufgabe darf nur nach einer Gliederungsart (Objekt oder Verrichtung) gegliedert werden, ebenso dürfen Und- und Oder-Beziehungen nicht vermischt werden.

3. Dokumentation

Bevor die Aufgaben endgültig dokumentiert und in eine Aufgabengliederung übertragen werden, sind sie möglichst gemeinsam mit den Befragten oder dem Untersuchungsbereich zu überprüfen und abzustimmen. Anschließend wird die vorläufige Dokumentation in die Aufgabengliederung (auch Aufgabenstrukturbild) übertragen, welche durch graphische Darstellung die Übersichtlichkeit und damit die Nachvollziehbarkeit erhöht.

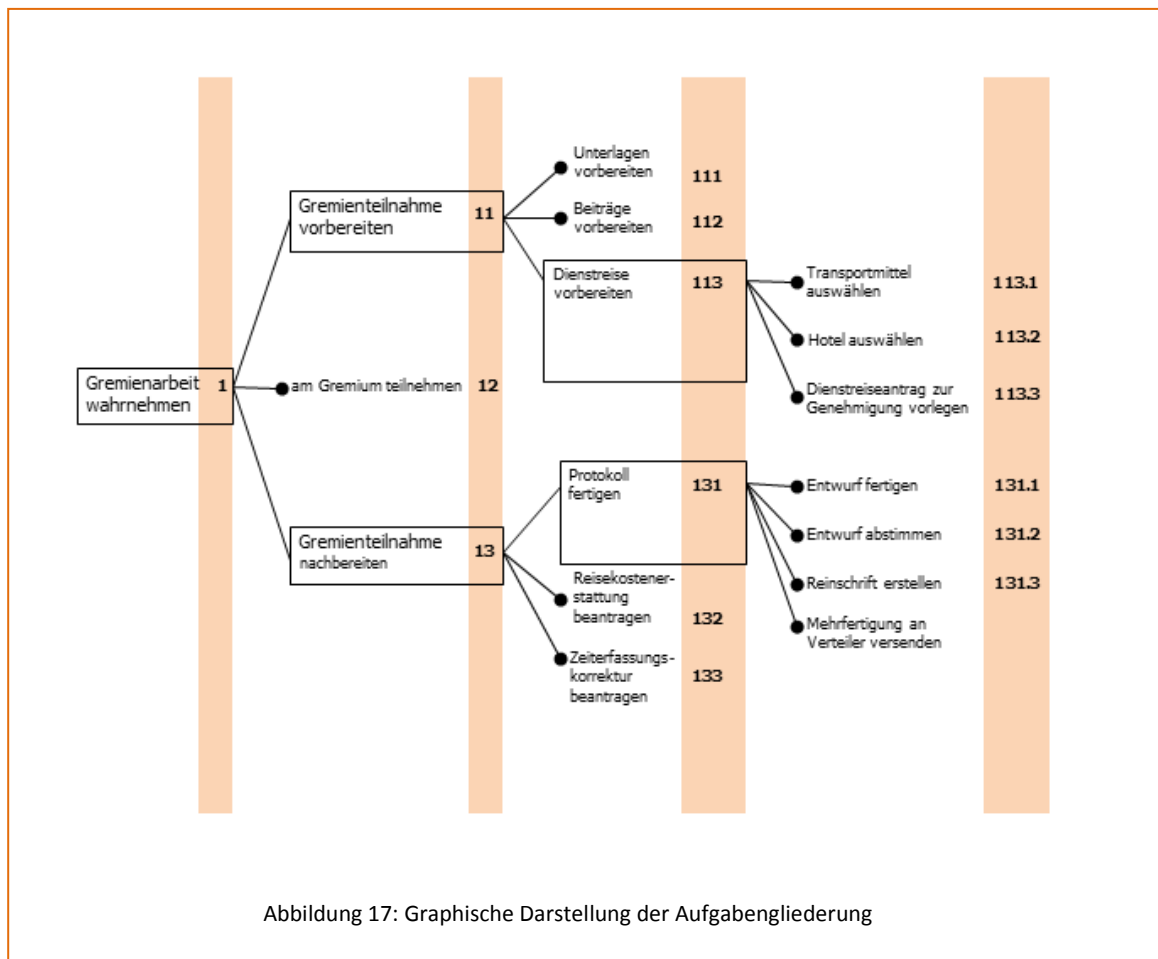


Abbildung 17: Graphische Darstellung der Aufgabengliederung

6.2.1.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Aufgaben einer Organisationseinheit werden strukturiert und transparent erfasst und dokumentiert.
- Die Aufgabengliederungstechnik ist unkompliziert durchführbar.
- Sie unterstützt als Dokumentationstechnik verschiedene Erhebungstechniken und ist universell anwendbar.

- Die Akzeptanz in den Untersuchungsbereichen ist hoch; das Strukturbild ist übersichtlich und leicht verständlich.

Nachteile:

- Die Aufgabengliederungstechnik ist weniger geeignet zur prozessorientierten Analyse einer Organisation.

6.2.1.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Werden die Aufgaben per Interview erhoben, ist Disziplin im Gespräch Voraussetzung.
- Ein streng formalistisches Interview hemmt unter Umständen die Auskunftsbereitschaft der Befragten, wenn es um kritische Bemerkungen geht.
- Nehmen mehrere Beschäftigte eines Untersuchungsbereichs die gleiche Aufgabe wahr oder sind an der Erfüllung der gleichen Aufgabe beteiligt, sollte die Erhebung und Analyse in einem → Workshop stattfinden. Vorteile sind Zeitersparnis im Vergleich zu Einzelinterviews, Informationen zu Schnittstellen und Absicherung der Informationen durch die Gruppe.
- Oftmals ist es möglich, auf Basis des Geschäftsverteilungsplans oder einer Arbeitsplatzbeschreibung (→ Muster siehe Anhang) bereits mit einer vorbereiteten Aufgabengliederung in das Gespräch zu gehen. Der Erhebungsaufwand kann reduziert werden, wenn lediglich eine Überprüfung auf Aktualität und Vollständigkeit erfolgen muss.

6.2.2 Funktionsanalyse

(Funktionsverteilungsplan)

Das Prinzip einer Funktionsanalyse und des daraus resultierenden Funktionsverteilungsplans (→ Muster siehe Anhang) in Form einer Matrix ist die Dokumentation der Funktionen, die zur Erledigung von Aufgaben ausgeführt werden müssen. Unter Funktionen werden dabei einzelne Tätigkeiten oder Verrichtungen verstanden, die von verschiedenen Stellen oder Organisationseinheiten wahrgenommen werden:

- Leiten (Anordnungen und Entscheidungen treffen, Verantwortung tragen). Die Funktion „Leiten“ lässt sich noch weiter unterteilen in zum Beispiel Planen und Entscheiden,
- Ausführen (Tätigkeiten der unmittelbaren Aufgabenerfüllung),
- Kontrollieren (Überwachen, Prüfen) und
- Informieren (Ratschläge erteilen, Kenntnisnahme).

Diese Aufteilung lässt sich noch weiter verfeinern oder auch ergänzen.

6.2.2.1 Einsatzbereiche

Die Funktionsanalyse liefert strukturierte und übersichtlich aufbereitete Informationen zur Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen. Sie ist geeignet für die aufbauorganisatorische

Betrachtung eines Untersuchungsbereichs und kann sowohl zur Darstellung des Ist-Zustandes als auch der Soll-Konzeption verwendet werden.

6.2.2.2 Verfahrensbeschreibung

1. Aufgaben und Funktionsträger erfassen

Zur Funktionsanalyse und Erstellung des Funktionsverteilungsplans sind detaillierte Daten notwendig, die mittels Dokumentenanalyse (Arbeitsplatz-/Stellenbeschreibung, Aufgabengliederung, Organigramm), Interview oder Workshop erhoben werden können. Die Aufgaben, Teilaufgaben und Unteraufgaben (Tätigkeiten) werden zunächst nach ihren Ordnungszahlen in der Aufgabengliederung sortiert und in den Funktionsverteilungsplan übertragen. Anschließend werden die Funktionsträger ermittelt und hierarchisch geordnet in den Funktionsverteilungsplan eingetragen.

Beispiel Funktionsverteilungsplan:

	Ordnungsnummer	Aufgabe	Beteiligte Stellen														
			Abteilungsleitung	Referatsleitung	Sachbearbeitung	Bürosachbearbeitung											
1	1																
2	11																
3	111		L	K	A	A											
4	112			L	A	A											
5	12				L	A											
6																	
7																	

Tabelle 65: Beispiel eines Funktionsverteilungsplans (verkürzt)

2. Funktionssymbole eintragen

Nachdem die Aufgaben und die bei der Erledigung beteiligten Stellen erfasst wurden, sind deren Funktionen in Form von Symbolen oder Kürzeln in die Matrix einzutragen. Die Symbole sind dabei frei wählbar, zum Beispiel:

- Leiten – L,
- Ausführen – A,
- Kontrollieren – K,

- Informieren – I.

Eine Untergliederung der Symbole zur weiteren Differenzierung ist möglich.

Üblicherweise werden die Funktionssymbole nur für die unterste Gliederungsebene (Unteraufgaben) vergeben, die Funktion einer Stelle für die entsprechende Teilaufgabe resultiert daraus.

3. Auswertung

Bei horizontaler, also zeilenweiser Betrachtung des Funktionsverteilungsplans kann abgelesen werden, welche Stellen an der Erledigung einer Teilaufgabe auf welche Weise eingebunden sind. Wird der Funktionsverteilungsplan vertikal, also spaltenweise betrachtet wird deutlich, an welchen Teilaufgaben eine Stelle mit welcher Funktion beteiligt ist. Bei der Analyse der Funktionsverteilung können folgende Fragen zum Aufzeigen von eventuell vorhandenen Schwachstellen und Optimierungspotenzial genutzt werden:

- Liegen bei Führungskräften außergewöhnlich viele Ausführungsaufgaben vor, die die Wahrnehmung der Führungs- und Leitungsfunktion beeinträchtigen könnten?
- Entsprechen die Funktionen einer Stelle denen, die in der Arbeitsplatz-/ Stellenbeschreibung vorgesehen sind?
- Gibt es Aufgaben, bei denen keine Leitungsfunktion oder Kontrollfunktion vorhanden ist?
- Gibt es Aufgaben, bei denen alle Funktionen bei einer einzelnen Stelle liegen? Obliegt sowohl die Ausführung als auch die Kontrolle der Ausführung einer Stelle, könnte das zu Konflikten führen.
- Sind Handlungsspielräume durch die Verteilung der Funktionen für die Erledigung einer Aufgabe auf mehrere Organisationseinheiten eingeschränkt?

6.2.2.3 Bewertung

Vorteile:

- klare und übersichtliche Darstellung der Kompetenzen und Aufgaben,
- Schwachstellen und Lücken bei der Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen werden sichtbar.

Nachteile:

- hoher Aufwand bei Erstellung, deshalb nur bei komplexen Aufgaben sinnvoll,
- teilweise schlechte Verständlichkeit durch die Vielzahl an Informationen.

6.2.2.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Bevor festgelegt wird, welche Aufgaben und Stellen analysiert und im Funktionsverteilungsplan dargestellt werden sollen, ist der Verwendungszweck zu hinterfragen.
- Zu große Aufgabenblöcke mindern die Übersichtlichkeit und damit Aussagefähigkeit des Funktionsverteilungsplans.

6.2.3 Entscheidungstabellen

Entscheidungstabellen dienen der knappen, übersichtlichen und vor allem eindeutigen Darstellung von komplexen Entscheidungssituationen. Unter einer Entscheidung wird dabei die Auswahl einer aus Aktionen bestehenden Handlungsalternative anhand festgelegter Regeln verstanden. Die Begriffe und der Aufbau einer Entscheidungstabelle sind durch die Norm DIN 66241 festgelegt. Sie besteht demnach aus vier Teilen:

- Der Bedingungsteil enthält die Beschreibung der für die Entscheidungssituation relevanten Bedingungen.
- Der Aktionsteil enthält die Beschreibung aller möglichen Aktionen.
- Der Bedingungsanzeigeteil enthält die möglichen Kombinationen von Bedingungen in Form von Symbolen ((j)-Bedingung erfüllt, (n)-Bedingung nicht erfüllt, (-) - Bedingung irrelevant).
- Im Aktionsanzeigeteil sind die möglichen Aktionen in Abhängigkeit von bestimmten Bedingungen durch Symbole markiert ((x) – Aktion ausführen, (-) – Aktion nicht ausführen).

Entscheidungstabelle		Regeln							
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
Bedingungen	Bedingung 1	j	j	j	j	n	n	n	n
	Bedingung 2	j	j	n	n	j	j	n	n
	Bedingung 3	j	n	j	n	j	n	j	n
Aktionen	Aktion 1	-	-	-	-	x	x	-	-
	Aktion 2	-	-	-	-	x	x	-	-
	Aktion 3	-	-	-	-	-	-	x	x
	Aktion 4	-	x	-	x	-	x	-	-
	Aktion 5	x	x	x	x	x	x	-	-

Tabelle 66: Beispiel Entscheidungstabelle -1-

6.2.3.1 Einsatzbereiche

Eine Entscheidungstabelle dient der Darstellung und Dokumentation von Entscheidungsregeln und kann somit als verbindliche Arbeitsanweisung für Abläufe mit mehreren Varianten genutzt werden. Des Weiteren kann sie als Grundlage zur Erstellung von IT-Fachanwendungen dienen.

6.2.3.2 Verfahrensbeschreibung

1. Bedingungen und Aktionen ermitteln

Bedingungen und Aktionen für die Entscheidungstabelle können aus bereits existierenden Dokumenten entnommen werden. Die geeignete Erhebungstechnik ist in diesem Fall die → Dokumentenanalyse. Quellen können unter anderem vorhandene Prozessmodelle oder Aufgabengliederungen sein. Sind die Informationen nicht vorhanden, müssen sie mittels → Interview erhoben werden.

2. Ordnung der Bedingungen und Aktionen

Um die Übersichtlichkeit der Tabelle zu erhöhen und damit die spätere Nutzung zu erleichtern, sollten die Bedingungen und Aktionen sinnvoll geordnet werden. Die Anordnung der Bedingungen ergibt sich häufig aus der Reihenfolge, in der sie geprüft werden. Ebenso ergibt sich die Reihenfolge der Aktionen aus dem Arbeitsablauf. Ist keine bestimmte Reihenfolge notwendig, sollten die Aktionen nach anderen Ordnungskriterien geordnet werden, beispielsweise nach eingesetztem Arbeitsmittel.

3. Entscheidungsregeln ermitteln

In diesem Schritt werden zunächst die Ausprägungen der Bedingungen eingetragen. Es sollten grundsätzlich alle möglichen Kombinationen von Bedingungen erfasst werden. Diese Vorgehensweise stellt die Vollständigkeit der Entscheidungstabelle sicher. Die Anzahl möglicher Kombinationen ergibt sich aus der Anzahl der Bedingungen und der Anzahl der Zustände, die jede Bedingung einnehmen kann.

Beispiel: Für die Erstellung einer Entscheidungstabelle werden drei relevante Bedingungen ermittelt, die zwei verschiedene Ausprägungen (ja/nein) annehmen können. Daraus ergibt sich eine mögliche Kombinationenzahl von $2 * 2 * 2 = 2^3 = 8$.

Im Anschluss werden für jede Kombinationsmöglichkeit die resultierenden Aktionen als Symbol in den Aktionsanzeigeteil eingetragen.

Beispiel (Fortsetzung): Entscheidungstabelle für die Aufgabe „Antrag prüfen“

Entscheidungstabelle		Regeln							
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8
Bedingungen	Antrag vollständig	j	j	j	j	n	n	n	n
	telefonische Klärung ausreichend	j	j	n	n	j	j	n	n
	Antrag rechnerisch richtig	j	n	j	n	j	n	j	n
Aktionen	telefonische Klärung	-	-	-	-	x	x	-	-
	Abrechnung ergänzen	-	-	-	-	x	x	-	-
	Rückfrage schreiben und absenden	-	-	-	-	-	-	x	x
	Antragsformular korrigieren	-	x	-	x	-	x	-	-
	Antragsformular unterschreiben und weiterleiten	x	x	x	x	x	x	-	-

Tabelle 67: Beispiel Entscheidungstabelle -2-

In der Tabelle ist eindeutig dargestellt, unter welchen Bedingungen welche Aktionen auszuführen sind. Beispielsweise besagt Regel 5, dass bei einem unvollständigen, aber rechnerisch richtigen Antrag, bei dem eine telefonische Klärung der offenen Punkte möglich ist, folgende Aktionen auszuführen sind: die offenen Fragen sind telefonisch zu klären, der Antrag ist entsprechend zu ergänzen und danach zu unterschreiben und weiterzuleiten.

4. Tabelle überprüfen

4a. Konsolidierung

Zunächst sollte überprüft werden, ob die Anzahl der Regeln verkleinert werden kann, indem Regeln, die zu den gleichen Aktionen führen, entfernt werden. Anstelle des Bedingungsanzeigers tritt dann ein Irrelevanzzeichen (-), welches anzeigt, dass für die Ausführung einer Aktion eine Bedingung nicht geprüft werden muss.

Beispiel (Fortsetzung): Die oben dargestellte Tabelle kann in der Weise vereinfacht werden, dass die Regeln 1 und 3, die Regeln 2 und 4 und die Regeln 7 und 8 jeweils zusammen gefasst werden können, da sie gleiche Aktionen beinhalten. Die Entscheidungstabelle enthält im Anschluss folgende fünf Regeln:

Entscheidungstabelle		Regeln								
		R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7	R8	R9
Bedingungen	Antrag vollständig	j	j	n	n	n				
	telefonische Klärung ausreichend	-	-	j	j	n				
	Antrag rechnerisch richtig	j	n	j	n	-				
Aktionen	telefonische Klärung	-	-	x	x	-				
	Abrechnung ergänzen	-	-	x	x	-				
	Rückfrage schreiben und absenden	-	-	-	-	x				
	Antragsformular korrigieren	-	x	-	x	-				
	Antragsformular unterschreiben und weiterleiten	x	x	x	x	-				

Tabelle 68: Beispiel Entscheidungstabelle -3-

Die Irrelevanzanzeiger im Bedingungsteil bedeuten, dass es vollkommen egal ist, ob bei einer bestimmten Konstellation der anderen Bedingungen, diese Bedingung erfüllt ist oder nicht. Beispielsweise ist die telefonische Klärungsfähigkeit nicht relevant für die Aktionen, wenn der Antrag vollständig ist.

4b. Widerspruchsfreiheit

Durch die Prüfung auf Widerspruchsfreiheit wird geklärt, ob Regeln mit gleichen Bedingungen zu unterschiedlichen Aktionen führen, also ob die Zusammenfassung der Regel korrekt erfolgt ist.

6.2.3.3 Bewertung

Vorteile:

- Entscheidungstabellen sind durch die standardisierte und kompakte Darstellung sehr übersichtlich, auch bei komplexen Entscheidungssituationen.
- Fehler, Inkonsistenzen und Redundanzen sind schnell auffindbar.

Nachteile:

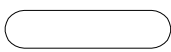
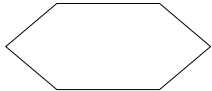
- Enthält ein Ablauf Rücksprünge, können Entscheidungstabellen unübersichtlich werden.

6.2.4 Prozessmodelle

Prozessmodelle sind vereinfachte Abbildungen von Prozessen einer Organisation. Sie stellen die chronologisch-sachlogische Abfolge von Funktionen beziehungsweise Tätigkeiten dar. Prozessmodelle können, je nach Zielstellung, in unterschiedlichem Detaillierungsgrad und Umfang modelliert werden. Aufgrund der Komplexität können meist nicht alle zu betrachtenden Prozesse in einem Prozessmodell dargestellt werden. Daher werden unterschiedliche Prozessmodelle über verschiedene Hierarchie- oder Beschreibungsebenen (Level) hinweg abgebildet. Dabei wird mit einer Übersichtsdarstellung auf Ebene der Hauptaufgaben begonnen, die dann schrittweise durch Detailmodelle auf Teilaufgabenebene verfeinert wird. Die Anzahl der Beschreibungsebenen (Level) ist dabei vom gewünschten Detaillierungsgrad abhängig. Auf jeder Beschreibungsebene kann dabei – abhängig von der Zielstellung – ein unterschiedlicher Prozessmodelltyp verwendet werden. Mit Hilfe von Prozessmodellen können vorhandene Abläufe anschaulich und eindeutig dokumentiert werden. Sie können während eines Organisationsprojektes, aber auch während der alltäglichen Arbeit in einer Organisation für verschiedene Zwecke genutzt werden:

- Prozessmodelle als standardisierte Dokumentationsform für Abläufe sind Voraussetzung für eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001:2008.
- Prozessmodelle können weiterhin der Vermittlung von Verständnis über Tätigkeiten, Funktionen, Rollen und Schnittstellen dienen und somit zur Erhöhung der Transparenz von Abläufen innerhalb und außerhalb der Organisation beitragen. Damit wird die Verfahrenssicherheit erhöht, was wiederum einen Beitrag zur Risikominimierung und Korruptionsprävention leistet.
- Durch die Modellierung von Prozessen wird eine Basis für weiterführende Aktionen wie Schwachstellenanalysen oder Optimierung organisatorischer Abläufe einschließlich Risikominimierung geschaffen.
- Unter Zuhilfenahme spezieller Software sind Prozessmodelle die Grundlage für Simulationen von Veränderungen.
- Prozessmodelle dienen als Grundlage für die Entwicklung von Anwendungen, die Einführung von Workflow-Management-Systemen oder elektronischen Vorgangsbearbeitungssystemen.

Sie können für die Schulung von Nutzern neuer Systeme dienen. Um die allgemeine Verständlichkeit und Einheitlichkeit der Prozessmodelle zu gewährleisten, ist zur Modellierung eine standardisierte Beschreibungssprache in Form von Symbolen (Notation) einzusetzen. Die folgenden Symbole werden häufig verwendet:

Bezeichnung	Symbol	Beschreibung
Startpunkt oder Ende eines Prozesses		
Ereignis		Ereignisse sind zeitpunktbezogene Zustände. Das Eintreten eines Ereignisses zieht eine bestimmte Folge nach sich.


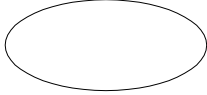









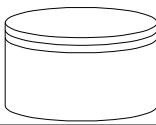
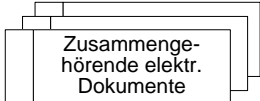
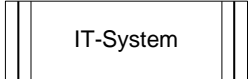

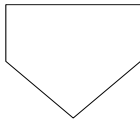
Funktion		Durch eine Funktion (auch als Tätigkeit bezeichnet) wird an einem Objekt eine Transformation eines bestimmten Input zu einem Output durchgeführt.
Organisationseinheit		Die Organisationseinheit stellt dar, welcher Aufgabenträger oder welche Rolle eine Funktion übernimmt. Damit erfolgt die Klärung von Zuständigkeiten innerhalb des Prozesses.
Verzweigungsoperatoren/ Konnektoren		Exclusive-Oder-Verzweigung: Nur eines der darauf folgenden Elemente oder Teilprozesse kann eintreten.
		Oder-Verzweigung: Eines, mehrere oder alle der folgenden Elemente können eintreten
		Und-Verzweigung: alle der folgenden Elemente treten ein
Flusslinie/Kante		
Datenfluss		
Verbinder Organisationseinheit		
Informationsobjekt		Ein Informationsobjekt ist ein Element des Datenflusses (Adressdaten, Metadaten).
Dokument in Papierform		
elektronisches Dokument		Beispiel: E-Akte
Persistenz/Datenspeicher		Speicherung mit direktem Zugriff
Zusammengehörige elektronische Dokumente		Beispiel Kabinetttvorlage
IT-System / Anwendung		
Sprungmarke		Erstrecken sich Prozessmodelle über mehrere Seiten, sollten diese Seiten mit Sprungmarken inklusive Seitenangaben verbunden werden.
Teilprozess		Das Symbol wird als Verweis auf einen Teilprozess benutzt, der an anderer Stelle detailliert dokumentiert ist. Das Symbol sollte mit der entsprechenden Seitenzahl oder dem Dokumentennamen versehen werden.

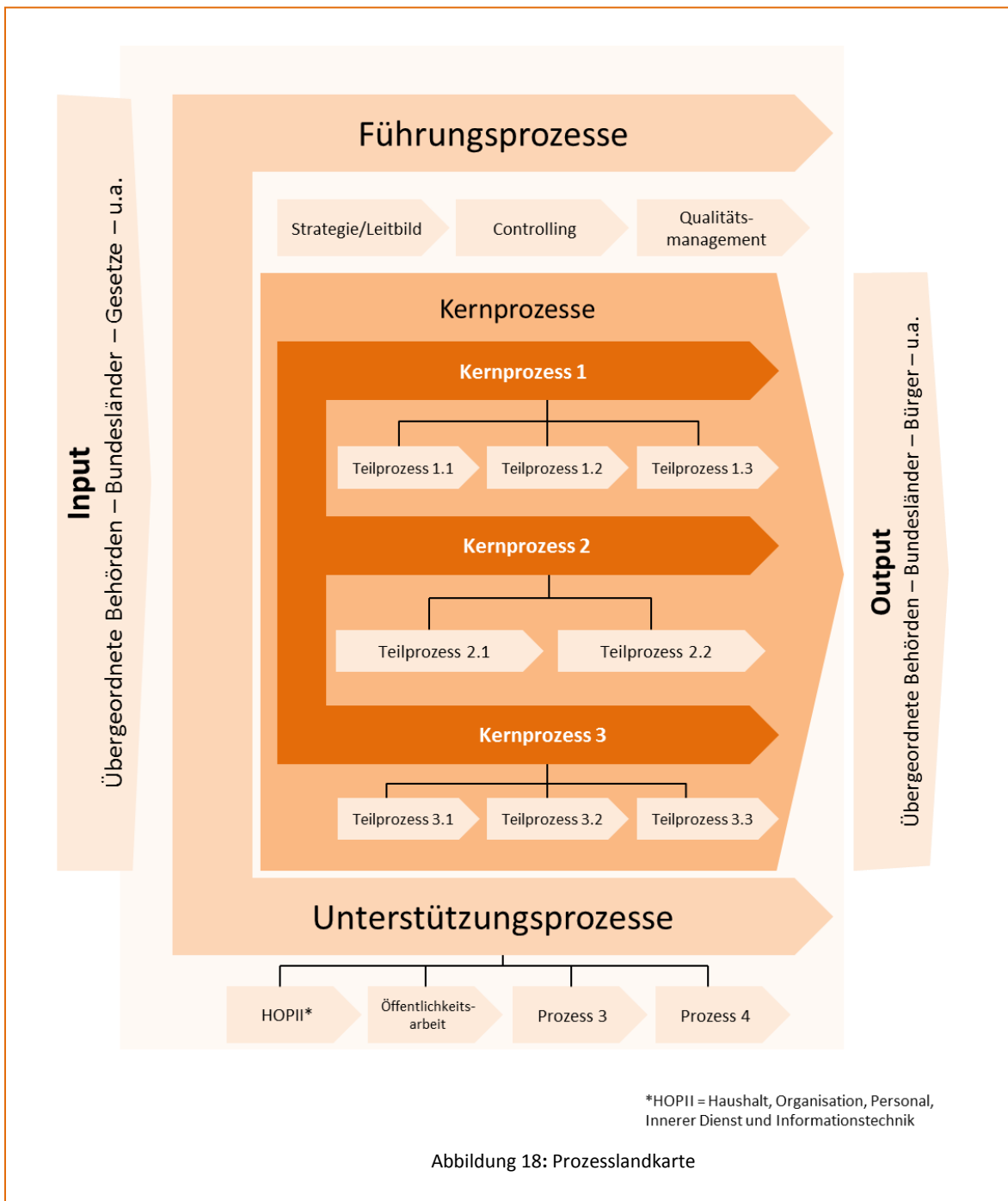
Tabelle 69: Symbole für die Prozessmodellierung

Je nach verwendeter Software können die Symbole variieren. In Abhängigkeit zum Modellierungsziel, der abzubildenden Prozessebene und dem sich daraus ableitenden Detaillierungsgrad, ist eines der im Folgenden beschriebenen Modelle zu verwenden.

6.2.4.1 Prozesslandkarten

In einer Prozesslandkarte, auch Prozessarchitekturmodell genannt, werden sämtliche Prozesse einer Organisation inklusive deren Schnittstellen nach außen dargestellt, abgegrenzt und die Abhängigkeiten zwischen den Prozessen auf hoher Abstraktionsebene im Gesamtüberblick aufgezeigt. Die Prozesslandkarte ist somit eine übergeordnete Sicht (Metaebene) auf die Prozesse der Organisation. Die Prozesslandkarte findet Verwendung, wenn eine Übersicht über die Ablauforganisation erarbeitet und dokumentiert werden soll. Auf Basis dieser prozessbezogenen Übersicht kann der Untersuchungsbereich einer Organisationsuntersuchung besser abgegrenzt, Schnittstellen ermittelt und Zusammenhänge und Wechselwirkungen zwischen einzelnen Prozessen analysiert werden.

Die Erstellung einer Prozesslandkarte erfordert einen Überblick über sämtliche Prozesse der Organisation, ohne diese detailliert zu analysieren. Benötigte Informationen können mittels → Dokumentenanalyse (QM-Dokumentation, Produktkatalog, Geschäftsverteilungsplan,...) oder durch → Interviews beschafft werden. Bei der Modellierung einer Prozesslandkarte wird entweder die oben dargestellte Notation verwendet, oder die Prozesslandkarte wird mit Hilfe von Blockpfeilen dargestellt. Beide Darstellungsalternativen sind in der Praxis üblich:

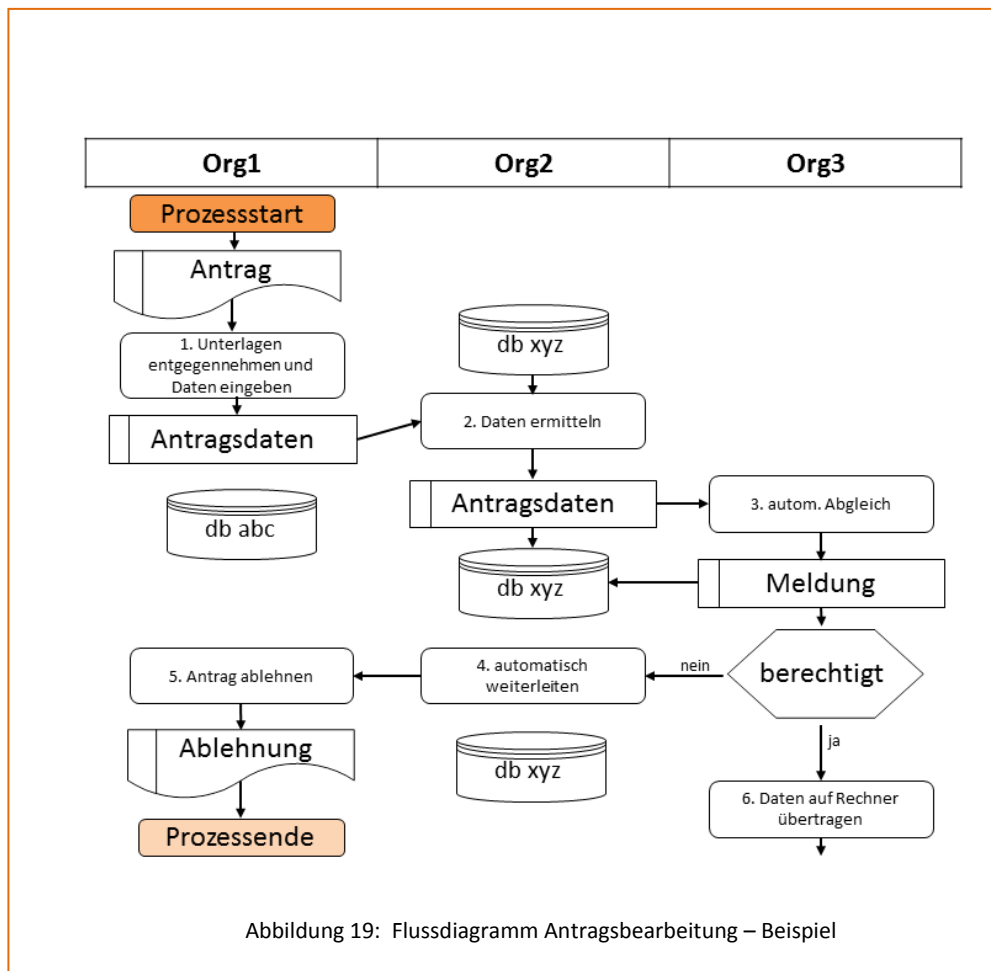


Bei der Erstellung von Prozesslandkarten sind einige Regeln zu beachten:

- An der Schnittstelle müssen die übergehenden Informationsobjekte (Papierantrag, Datensatz ...) dargestellt werden.
- Externe Prozessschnittstellen (Lieferanten, Kunden) sind ebenfalls zu erfassen.

6.2.4.2 Flussdiagramme

Das Flussdiagramm, auch Flow Chart genannt, bildet einen einzelnen Prozess ab. Dabei wird der Schwerpunkt auf die beteiligten Rollen/Organisationseinheiten gelegt. Das Flussdiagramm dient somit der übersichtsartigen Darstellung einzelner, mehrere Organisationseinheiten umfassende Prozesse. Auf Basis der eher groben Flussdiagramme kann so ein organisationsweites Verständnis über Verlauf und Beteiligte an einem Prozess gewonnen werden. Das Flussdiagramm dient weiterhin als Grundlage zur Identifizierung und weiteren Analyse von Teilprozessen.



Bei der Erstellung eines Flussdiagramms sollten die oben angegebenen Symbole benutzt und folgende Regeln befolgt werden:

- Die beteiligten Organisationseinheiten sind in entsprechenden Spalten (so genannte Schwimmbahnen oder swimlanes) darzustellen.
- Es muss ein Informationsobjekt zu Prozessbeginn (Input) und ebenfalls am Ende (Output, Ergebnis) vorliegen.
- Nach jeder Funktion/Tätigkeit folgt ein Informationsobjekt, welches das Ergebnis der Funktion darstellt.
- Eine Funktion kann durch einen Teilprozess ersetzt werden.

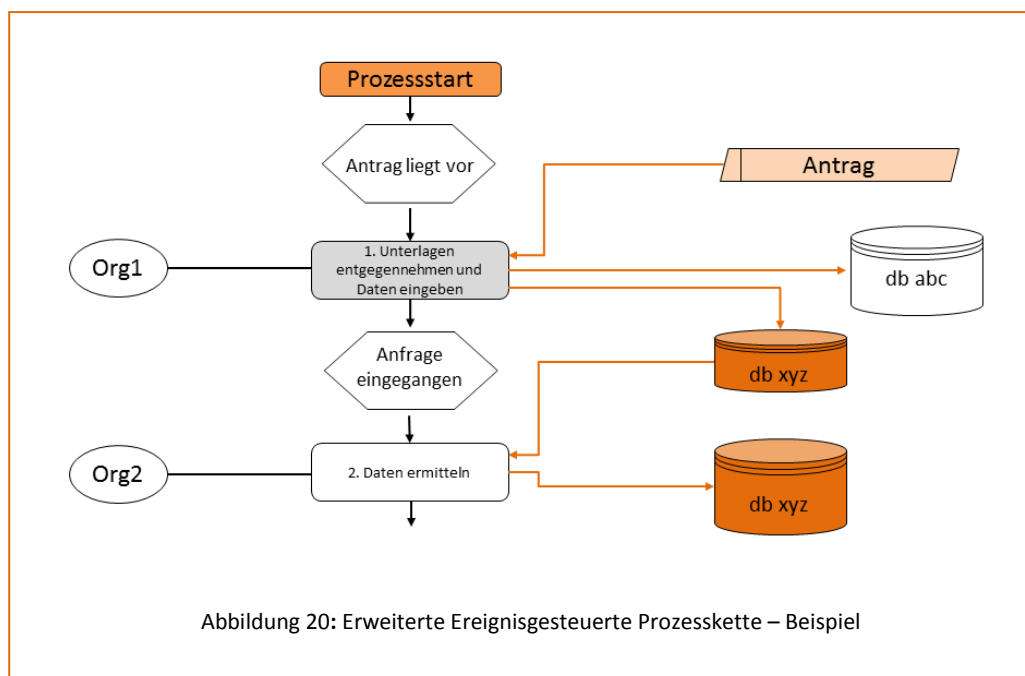
- Die Verbindung komplexer Prozesse, welche sich über mehrere Seiten erstrecken, erfolgt über Sprungmarken.

6.2.4.3 Wertschöpfungskettendiagramme (WKD)

Ein Wertschöpfungskettendiagramm (WKD) ist ein Modell zur Darstellung von Geschäftsprozessen. Es findet hauptsächlich – wie auch die → Prozesslandkarte auf hohem Abstraktionsniveau Anwendung und dient grundsätzlich zur Strukturierung der wesentlichen Funktionen, Aufgaben, Prozesse einer Organisation. Es stellt die Einstiegsebene für die Geschäftsprozessmodellierung dar. Auf der obersten Ebene werden die Prozesse als Hauptprozesse dargestellt. Die Hauptprozesse gliedern sich in Führungs-, Kern-, und Unterstützungsprozesse.

6.2.4.4 Erweiterte Ereignisgesteuerte Prozessketten (eEPK)

Bei erweiterten Ereignisgesteuerten Prozessketten handelt es sich um eine semiformale Modellierungssprache¹⁰³. Sie beschreibt Arbeitsprozesse als eine Aufeinanderfolge von Funktionen und Ereignissen. Als Ereignis wird dabei ein eingetretener relevanter Zustand bezeichnet. Die Erweiterung erfolgt durch das Hinzufügen von Organisationseinheiten, Informationsobjekten und anderen Zusatzinformationen. Erweiterte Ereignisgesteuerte Prozessketten werden eingesetzt, wenn verschiedene Sichten (Daten-, Organisations-, Funktions- und Steuerungssicht) auf Prozesse detailliert dargestellt werden sollen. Sie eignen sich gut als Basis für die Erstellung von Software oder Einführung von Standardsoftware. Werden eEPK mit Hilfe von entsprechender Software erzeugt, eignen sich eEPK besonders gut zur Simulation und damit zur Prüfung von Soll-Konzepten.



¹⁰³ Entwickelt wurde sie von Prof. Dr. August Wilhelm Scheer an der Universität des Saarlandes.

Bei der Modellierung Erweiterter Ereignisgesteuerter Prozessketten sind folgende Modellierungsregeln und Konventionen zu beachten:

- Die Darstellung des Prozesses gliedert sich in die drei Bereiche Organisationseinheiten, Ereignisse und Funktionen, Informationsobjekte (siehe Beispiel).
- Der Prozess beginnt und endet immer mit einem Ereignis.
- Ereignisse und Funktionen befinden sich in einer streng alternierenden Reihenfolge, das heißt, auf ein Ereignis folgt immer eine Funktion und auf die Funktion wiederum ein Ereignis.
- Ereignisse und Funktionen haben immer nur jeweils eine eingehende und eine ausgehende Kante (Flusslinie).
- Anstelle einer Funktion kann auch ein Teilprozess stehen.
- Organisationseinheiten werden immer mit Funktionen verbunden, nicht mit Ereignissen.
- Handelt es sich bei einer Verzweigung um eine Alternativenauswahl (oder, exklusiv-oder), muss sie auf eine Funktion folgen, die die Auswahl vornimmt.
- Einer Und-Verzweigung kann auch ein Ereignis voran stehen. Da alle Zweige durchlaufen werden müssen (Parallelarbeit), kann vor einer Und-Verzweigung keine Auswahlentscheidung stehen.
- Bei der Zusammenführung von Verzweigungen ist der gleiche Verknüpfungsoperator zu nutzen, wie bei der Verzweigung.
- Die Bezeichnung einer Funktion erfolgt durch „Substantiv + Verb im Infinitiv“, beispielsweise „Vollständigkeit prüfen“.
- Die Bezeichnung eines Ereignisses erfolgt durch „Substantiv + Partizip“, beispielsweise „Vollständigkeit geprüft“.

6.2.4.5 Prozesstabellen

Häufig ist es nicht möglich, alle relevanten Informationen zu einem Prozess in einem graphischen Prozessmodell abzubilden. Zusätzlich zum Modell kann der Prozess dann mit Hilfe einer Prozesstabelle vollständig beschrieben werden. Eine Prozesstabelle kann die folgenden Informationen enthalten:

Nr.	Funktion/ Tätigkeit	Ausführender/ Rolle	Beschreibung	Ergebnis	Anmerkung
1	...				
2	Post befördern	Bote/Botin	Post auf Wagen sortieren, eingehende Post verteilen, ausgehende Post einsammeln	Eingangspost verteilt, Ausgangspost eingesammelt	drei Botengänge pro Tag
3	...				

Tabelle 70: Beispiel Prozesstabelle

Jede Zeile einer Prozesstabelle wird durch eine laufende Nummer angeführt, die der Nummer der Funktion im Prozessmodell entsprechen muss. Ebenso sind die Bezeichnungen der Funktionen/Tätigkeiten mit denen im Prozessmodell konsistent zu halten.

Eine vollständige Prozessdokumentation sollte folgende Informationen enthalten:

- Zweck des Prozesses, Prozessbesitzer, Prozessabgrenzungen, Prozessverantwortliche und deren Zuständigkeiten, Kunden des Prozesses, Beschreibung des Prozesses, geltende Vorschriften, Vorgaben oder Verfahrensanweisungen, Dokumentationshinweise, Angaben zum Änderungsdienst, administrative Hinweise (Dateinamen, Zugriffsberechtigung, Änderungsrechte).

6.2.5 Arbeitsplatzbeschreibung

Die Arbeitsplatzbeschreibung ist ein Dokumentationsinstrument und dient dazu die an konkreten Arbeitsplätzen von Tarifbeschäftigten wahrgenommenen Tätigkeiten zu beschreiben und zu bewerten („Eingruppierung“ nach § 17 TVÜ-Bund in Verbindung mit §§ 22, 23 BAT). Die Arbeitsplatzbeschreibung unterteilt sich in die Tätigkeitsdarstellung bzw. -bewertung (Muster siehe → Anhang). Analog zur Arbeitsplatzbeschreibung für Tarifbeschäftigte gibt es für Beamte die Dienstpostenbeschreibung. Die Arbeitsplatzbeschreibung ergänzt und vertieft die Informationen aus dem Organigramm, dem Geschäftsverteilungsplan und der Stellenbeschreibung. Letztere enthält verbindliche Aussagen zur organisatorischen Einbindung einer Stelle, deren Aufgaben und Befugnissen sowie den Beziehungen zu anderen Stellen. Eine Kombination der Arbeitsplatzbeschreibung und der Stellenbeschreibung ist möglich.

6.2.5.1 Einsatzbereiche

Arbeitsplatzbeschreibungen dienen bei Organisationsuntersuchungen regelmäßig als Informationsquellen im Rahmen der Dokumentenanalyse, insbesondere in der → Voruntersuchung. Sie stellen aber auch eine Hilfe bei der Erstellung von → Aufgabengliederungen dar. Während einer Organisationsuntersuchung können Arbeitsplatzbeschreibungen, dort wo bislang keine existieren, erstmals erstellt bzw. dort wo vorhandene Beschreibungen veraltet sind, auf Basis der erhobenen Informationen aktualisiert werden.

Die Arbeitsplatzbeschreibung unterstützt die

- Feststellung der an einem Arbeitsplatz wahrzunehmenden Aufgaben und der übertragenen Befugnisse, Bewertung von Arbeitsplätzen, Strukturierte Organisation und Geschäftsverteilung sowie die Erstellung von Aufgabenkatalogen und Aufgabengliederungen.

Inhalt einer Arbeitsplatzbeschreibung sind die

- Organisatorische Einordnung, Ziele, Aufgaben, Kompetenzen, Informations- und Kommunikationsbeziehungen, Gremienzugehörigkeit, (Tarifliche) Bewertung der Stelle.

6.2.5.2 Verfahrensbeschreibung

Die erforderlichen Daten für die Arbeitsplatzbeschreibung werden entweder eigenständig oder im Rahmen umfassender Erhebungen erfragt. Die Tätigkeiten sollen so konkret dargestellt werden, dass aus der Arbeitsplatzbeschreibung die Arbeitsvorgänge abgeleitet werden können. Hierfür wird ein Fragenkatalog entwickelt (→ Interview-Themenliste siehe Anhang), der entweder mittels →Fragebogen oder →Interview bei den Arbeitsplatzinhabern abgefragt wird. Anschließend werden die Angaben auf Plausibilität geprüft. Erkennbare Widersprüche oder Schwachstellen werden in vertiefenden Interviews geklärt bzw. beseitigt. Die abgestimmten Angaben der Arbeitsplatzbeschreibung werden in den Vordruck für die Arbeitsplatzbeschreibung übertragen und durch die jeweiligen Vorgesetzten geprüft und gegengezeichnet.

6.2.5.3 Bewertung

Vorteile:

- Arbeitsplatzbeschreibungen sind durch die standardisierte und kompakte Darstellung sehr übersichtlich und geben einen guten Überblick über den jeweiligen Arbeitsplatz.
- Schwachstellen bei der Zuordnung von Aufgaben und Kompetenzen werden sichtbar.
- Arbeitsplatzbeschreibungen sind die Grundlage für die Feststellung der angemessenen Eingruppierung.

6.3 Analysetechniken

6.3.1 ABC-Analyse

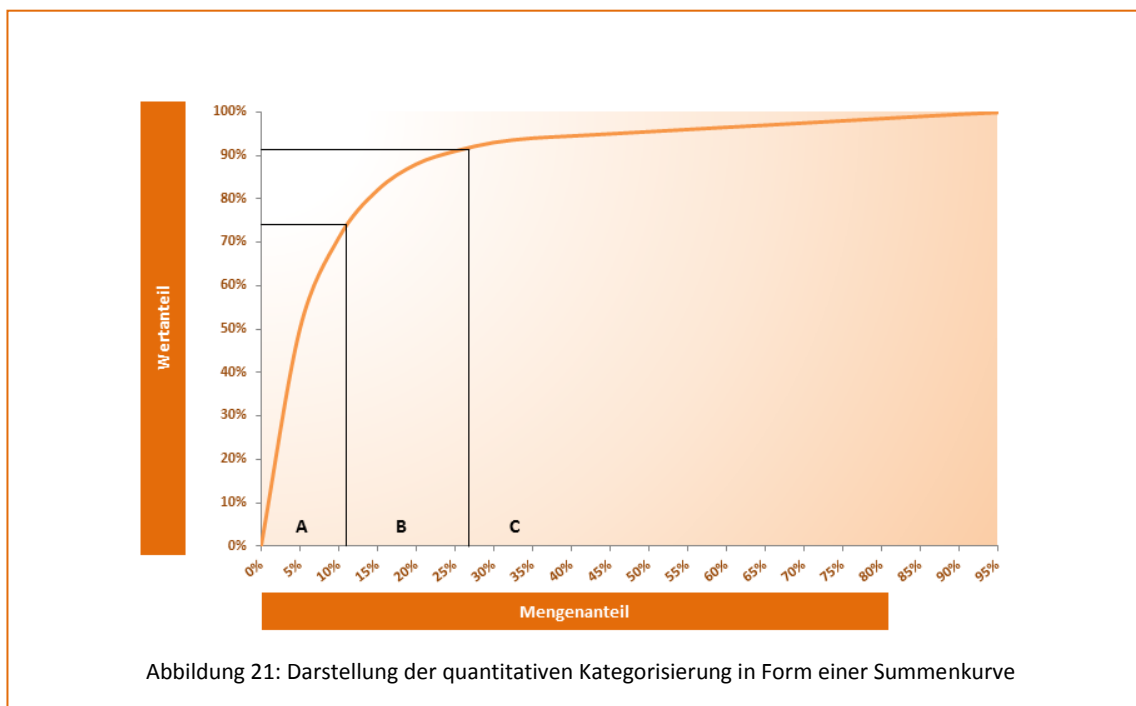
Ziel der ABC-Analyse ist die Bildung einer Rangfolge der betrachteten Objekte, anhand derer die Priorisierung vorgenommen und entsprechende Handlungsstrategien abgeleitet werden können. Mit Hilfe der ABC-Analyse ist es also möglich, Wesentliches vom Unwesentlichen zu trennen, Schwerpunkte zu setzen und unwirtschaftliche Anstrengungen zu vermeiden. Die Klassifizierung der betrachteten Objekte erfolgt mittels bestimmter Kriterien (beispielsweise Kapazitätsbindung bestimmter Aufgaben) in die folgenden Kategorien:

- A = sehr wichtig oder dringlich,
- B = wichtig oder dringlich,
- C = weniger wichtig oder dringlich.

Für die Organisationsuntersuchung ist die Bildung einer Rangfolge besonders dann wichtig, wenn bestimmt werden muss, welche Aufgaben oder Prozesse eine besondere Bedeutung aufweisen und daher vorrangig einer detaillierten Analyse unterzogen werden sollten und welche nicht oder ggf. später detailliert untersucht werden sollten, da sie weniger wichtig sind. Anhand der graphischen Darstellung der Analyseergebnisse in einer Summenkurve wird die Klassifizierung wesentlich erleichtert.

Beispiel: Klassifizierung von Aufgaben anhand des verursachten Aufwands

Aus der Grafik wird ersichtlich, dass 12% der Aufgaben nahezu 75% des Arbeitsaufwands verursachen und dementsprechend viel Personal binden. Sie bilden die Kategorie A und sollten detailliert untersucht werden, da eine Optimierung dieser Aufgaben die größten Einsparpotenziale verspricht. Die Aufgaben der Kategorie B haben einen mengenmäßigen Anteil von etwa 15% und verursachen ca. 20% des gesamten Aufwands. Auch diese Aufgaben können untersucht werden, allerdings weniger detailliert. Die Aufgaben der Kategorie C sind zwar quantitativ am stärksten vertreten, verursachen aber einen Arbeitsaufwand von weniger als 10%. Da das Optimierungs- und damit Einsparpotenzial hier am geringsten ist, können diese Aufgaben ggf. vernachlässigt werden, um den Aufwand der Untersuchung wirtschaftlich zu gestalten.



6.3.1.1 Einsatzbereiche

Die ABC-Analyse ist eine vielfältig einsetzbare Methode, wenn quantitativ erfassbare Sachverhalte (beispielsweise Aufgaben oder Prozesse) klassifiziert oder Prioritäten für deren weitere Untersuchung festgelegt werden sollen. Im Rahmen von Organisationsuntersuchungen wird die ABC-Analyse regelmäßig eingesetzt, um diejenigen Aufgaben zu erkennen, die umfangreiche Kapazitäten bei der Aufgabenerledigung binden. Weitere Einsatzbereiche ergeben sich bei der Vorbereitung von Organisationsprojekten, wenn beispielsweise dessen Ziele priorisiert werden sollen. Die Methode kann allein oder als Gruppenarbeit durchgeführt werden, wobei die Vorteile gruppenspezifischer Prozesse auch hier genutzt werden sollten.

6.3.1.2 Verfahrensbeschreibung

1. Erfassen und Sortieren der Daten

Um Aufgaben oder Prozesse mit Hilfe der ABC- Analyse zu kategorisieren, müssen diese zunächst erfasst werden (→ Aufgabengliederung). Sind alle Aufgaben oder Prozesse ermittelt, werden die dazugehörigen Mengen- und Zeitanteile eruiert. Dies kann über vorhandene Statistiken und gegebenenfalls durch → Schätzen der Aufwandanteile durch die Aufgabenträger erfolgen. Da die quantitativen Werte an dieser Stelle nur als Hilfsmittel zur Kategorisierung dienen, müssen sie nur überschlägig und keineswegs genau sein.

2. Analyse des Datenmaterials

Die Aufgaben/Prozesse werden anhand ihrer quantitativen Werte, beginnend mit dem größten Wert geordnet, die Einzelwerte kumuliert und kategorisiert. Dabei könnte die Einordnung in die Kategorien A, B, C beispielsweise nach den folgenden Kriterien erfolgen:

Kategorie	Wertanteile der Aufgabe (beispielsweise Aufwand) in %	Mengenanteil in %
A – wichtig/ dringend	60-85	10-20
B – mittelmäßig wichtig/ dringend	10-25	20-40
C – nicht wichtig/ dringend	5-15	40-60

Tabelle 71: Kategorisierungskriterien der ABC-Analyse

Beispiel: Kategorisierung von Aufgaben anhand des verursachten Aufwands

Rang	Ord.-Nr.	Bezeichnung der (Unter-) Aufgabe	Aufwand (%)	kumulierter Aufwand (%)	Kategorie
1.		G	45,98	45,98	A
2.		J	31,15	77,13	A
3.		B	9,15	86,28	B
4.		N	4,92	91,20	B
5.		R	3,30	94,50	B
6.		H	1,52	96,02	C
7.		Q	1,50	97,52	C
8.		A	1,00	98,52	C
9.		K	0,98	99,50	C
10.		C	0,50	100,00	C

Tabelle 72: Kategorisierung von Aufgaben anhand des verursachten Aufwands

3. Auswertung/Schlussfolgerung

Sind alle Aufgaben in die Kategorien A, B oder C eingeordnet, kann die Entwicklung von Handlungsstrategien erfolgen. Den Objekten der Kategorie A ist dabei die meiste Aufmerksamkeit zu widmen.

Beispiel für die Entwicklung einer Handlungsstrategie bei der Kategorisierung von Prozessen mittels ABC-Analyse:

Kategorie	Mengenanteil in %	Anteil am Aufwand in %	Handlungsstrategie während der Organisationsuntersuchung
A	15	80	detaillierte Analyse der Prozesse
B	30	15	grobe Betrachtung der Prozesse ohne detaillierte Analyse
C	55	5	keine Beachtung

Tabelle 73: Beispiel für die Ableitung von Handlungsstrategien aus der ABC-Analyse

Durch die Kategorisierung und gezielte Strategiebildung anhand quantitativer Werte ist es möglich, den wesentlichen Untersuchungsgegenstand vom Unwesentlichen zu unterscheiden und somit das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Untersuchung zu optimieren.

6.3.1.3 Bewertung

Vorteile:

- Analyse komplexer Probleme mit einem vertretbaren Aufwand durch die Einschränkung auf die wesentlichen Faktoren
- universelle, einfache Anwendbarkeit
- Methodeneinsatz ist vom Untersuchungsgegenstand unabhängig
- Übersichtliche, graphische Darstellung der Ergebnisse möglich

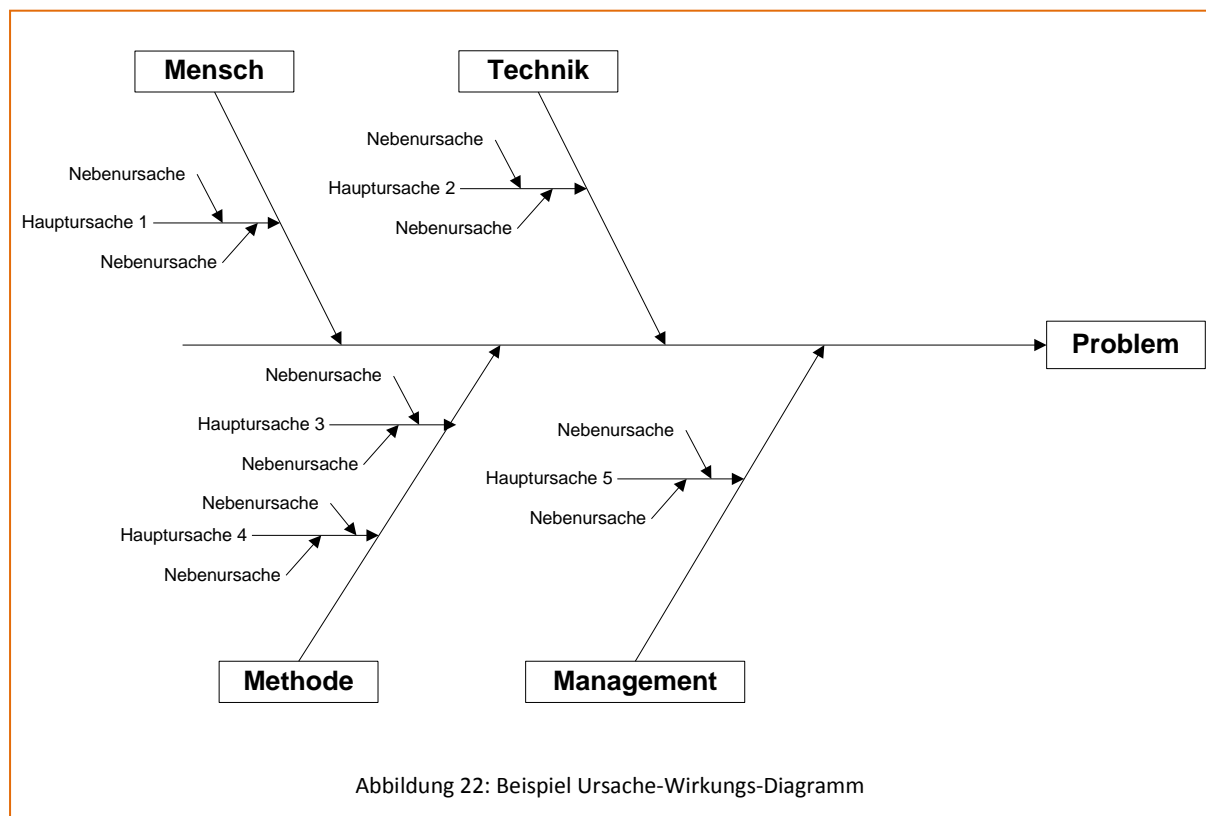
Nachteile:

- sehr grobe Klasseneinteilung durch die ABC-Analyse
- Bereitstellung konsistenter Daten ist Voraussetzung

6.3.2 Ursache-Wirkungs-Diagramm

(Fischgrätendiagramm, Ishikawa-Diagramm, Fehlerbaum-Diagramm)

Das Ursache-Wirkungs-Diagramm stellt die Visualisierung eines Problemlösungsprozesses dar, bei dem analytisch nach den Ursachen eines Problems gesucht wird, indem Hauptursachen solange zerlegt werden, bis die Wurzel des Problems erreicht ist.



6.3.2.1 Einsatzbereiche

Das Ursache-Wirkungs-Diagramm kann einen wertvollen Beitrag während der Ist-Analyse leisten. Es kann zur

- systematischen und ausführlichen Ermittlung von Problemursachen, sowie zur Analyse von Prozessen dienen.

Im Fall der Verwendung zur Prozessanalyse steht an der Spitze des Hauptpfeils statt des Problems das Ergebnis des Prozesses, während die einzelnen "Fischgräten" oder „Äste“ die Aktivitäten hierarchisch geordnet darstellen. Die Methode kann allein oder als Gruppenarbeit durchgeführt werden, wobei die Vorteile gruppenspezifischer Prozesse auch hier genutzt werden sollten. Der Einsatz im Rahmen von Organisationsuntersuchungen findet oftmals als Gruppenarbeit in → Workshops statt. Durch das Hinzuziehen von Dritten wird eine vielseitige Betrachtung ermöglicht.

6.3.2.2 Verfahrensbeschreibung

Die Erstellung eines Ursache-Wirkungs-Diagramms findet in fünf aufeinander folgenden Schritten statt¹⁰⁴:

1. Problemformulierung

Ausgangspunkt ist ein horizontaler Pfeil nach rechts, an dessen Spitze das möglichst treffend formulierte Problem steht, beispielsweise: hohe Durchlaufzeiten. Vom Hauptstrang gehen schräg ab die Pfeile der Haupteinflussgrößen, die zu einer bestimmten Wirkung führen.

2. Festlegung der Haupteinflussgrößen

Ursprünglich wurden die Haupteinflussgrößen wie Material, Maschine (technische Hilfsmittel), Methode, Mensch betrachtet. Diese wurden im Laufe der Zeit um Management und sonstige, notwendige Einflussgrößen wie Prozesse, Umfeld ergänzt. Über die Inhalte der Ursachenklassen (Hauptursache, Nebenursache) muss in der Arbeitsgruppe Konsens herrschen.

3. Sammeln möglicher Ursachen

Unter Verwendung von → Kreativitätstechniken werden potenzielle Problemursachen gesammelt.

4. Bewertung und Einordnung

Die gesammelten Ursachen werden nun den festgelegten Haupteinflussgrößen zugeordnet. Ursachen, welche im ersten Moment nicht zugeordnet werden können, sind entweder weiter zu zerlegen oder es ist eine weitere Haupteinflussgröße zu bilden. In Form von kleineren Pfeilen (Nebenästen) werden die Ursachen auf der Linie der jeweiligen Haupteinflussgrößen dargestellt. Liegen diesen Ursachen wiederum weitere Ursachen zugrunde, so kann weiter verzweigt werden. In der Regel muss eine Ursache mehrmals hinterfragt werden, um an die Wurzel des Problems zu stoßen. Anschließend ist zu prüfen, ob tatsächlich alle möglichen Ursachen eines Problems gefunden wurden. Die Visualisierung unterstützt dabei die Suche.

5. Auswertung

Die gefundenen potenziellen Problemursachen werden bezüglich ihrer Bedeutung und Einflussnahme auf das Problem gewichtet. Mittels weiterer Analysemethoden können die Problemursachen priorisiert und klassifiziert werden (→ ABC-Analyse, → Prioritätenanalyse), um Handlungsoptionen und Vorgehensweisen abzuleiten.

¹⁰⁴ Vgl. Schultetus (2005).

6.3.2.3 Bewertung

Vorteile:

- Das Ursache-Wirkungsdiagramm eignet sich gut für die Arbeit in Gruppen.
- Der Aufwand zur Durchführung ist relativ gering, die Methode ist leicht zu erlernen.
- Die Methode trägt zum besseren Verständnis von Ursachen und deren Wirkung bei.

Nachteile:

- Das Diagramm kann bei komplexen Problemen durch zu tiefe Verästelung unübersichtlich werden.
- Eine Darstellung von Vernetzung oder Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Ursachen ist nicht möglich.
- Zeitliche Abhängigkeiten finden keine Berücksichtigung.

6.3.3 Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse

(Failure Mode and Effects Analysis, FMEA)

Die Fehlermöglichkeits- und Einflussanalyse (→ Muster siehe Anhang) ist eine Methode zur Analyse von Fehlerrisiken. Sie dient der systematischen Risikoanalyse bei komplexen Systemen oder Prozessen. Ziel der Anwendung ist das Erkennen, Nachvollziehen, Eingrenzen und Abstellen von potenziellen Schwachstellen und Risiken und somit die Vermeidung von Fehlern.

Der Einsatz einer Methode zur vorbeugenden Fehlervermeidung in den Bereichen Dienstleistung und Verwaltung ist sehr wichtig. Für diese Bereiche ist die Fehlervermeidung deshalb ein zentrales Thema, da in der Regel die Erbringung und der Konsum der Leistung gleichzeitig erfolgen. Eine Nachbesserung ist in den meisten Fällen nur schwer möglich, zumindest nicht ohne Schaden für die Reputation des Dienstleisters. Unterschieden werden können die so genannte Produkt-FMEA (bestehend aus System- und Konstruktions-FMEA) und die Prozess-FMEA. In Organisationsuntersuchungen ist besonders die Prozess-FMEA von Bedeutung, sie befasst sich mit möglichen Schwachstellen in Leistungsprozessen.

6.3.3.1 Einsatzbereiche

Möglicher Einsatzbereich der Methode ist die Risikoanalyse des Organisationsprojektes selbst und vor allem die Analyse der Risiken und möglichen Fehler von Prozessen in der Soll-Konzeption. Die Methode kann allein oder als Gruppenarbeit durchgeführt werden, wobei die Vorteile gruppenspezifischer Prozesse auch hier genutzt werden sollten.

6.3.3.2 Verfahrensbeschreibung

1. Beschreibung des Prozesses/Systems

Die Eingrenzung und Dokumentation des Prozesses ist Voraussetzung für die spätere Analyse. Zu diesem Zweck werden die betroffenen Prozesse modelliert (→ Prozessmodelle), dokumentiert und die betroffenen Teilprozesse identifiziert.

2. Analyse potenzieller Fehler, Folgen und Ursachen

Im nächsten Schritt werden systematisch alle potenziellen Fehler, deren Folgen und die verantwortlichen Ursachen untersucht. Dabei sollte anhand der folgenden Fragen vorgegangen werden:

- Welche Fehler können passieren?
- Welche potenziellen Fehler können in den identifizierten Teilprozessen auftreten (Anhaltspunkt: Fehler der Vergangenheit)?
- Welche Folgen hätte der Eintritt der Fehler?
- Zu jedem potenziellen Fehler wird anschließend geprüft, gegebenenfalls unter Einbeziehung der Leistungsempfänger, zu welchen Auswirkungen er führen könnte, welche potenziellen Folgen er haben könnte.
- Wodurch können die Fehler entstehen?

Weiterhin wird für jeden potenziellen Fehler untersucht, wodurch er entstehen könnte, also welche potenziellen Ursachen es für seine Entstehung gibt. Bei jedem Teilprozess können mehrere potenzielle Fehler entstehen. Jeder Fehler kann mehrere Folgen haben und für jede Kombination von Fehlern und Folgen können mehrere Ursachen verantwortlich sein.

3. Bewertung von Fehlern und Folgen

In diesem bewertenden Teil der FMEA wird das Risiko beurteilt. Es werden für jeden Fehler/ jedes Risiko folgende Daten ermittelt:

- Auftrittswahrscheinlichkeit (A) – Wie wahrscheinlich ist es, dass dieser Fehler vorkommt beziehungsweise das Risiko eintritt?
- Bedeutung (B) – Welche Wirkung entsteht durch das Auftreten des Fehlers/das Eintreten des Risikos?
- Entdeckungswahrscheinlichkeit (E) – Wie wahrscheinlich ist es, dass das Auftreten des Fehlers beziehungsweise der Eintritt des Risikos bemerkt wird?

Jeder dieser drei Größen wird ein Wert aus folgender Bewertungsskala zugeordnet:

Auftrittswahrscheinlichkeit (A)		Bedeutung (B)		Entdeckungswahrscheinlichkeit (E)	
1	<ul style="list-style-type: none"> nahezu auszuschließen Wahrscheinlichkeit ca. 1:20.000 	1	<ul style="list-style-type: none"> keine Auswirkungen auf den Prozess Kunde bemerkt nichts 	1-2	<ul style="list-style-type: none"> zwangsläufige Entdeckung bei folgenden Prozessabschnitten
2	<ul style="list-style-type: none"> unwahrscheinlich Wahrscheinlichkeit ca. 1:5.000 	2-3	<ul style="list-style-type: none"> unbedeutend Kunde wird nur geringfügig gestört 	3-4	<ul style="list-style-type: none"> hohe Wahrscheinlichkeit der Entdeckung in den folgenden Prozessabschnitten
3	<ul style="list-style-type: none"> gering Wahrscheinlichkeit ca. 1:1.000 	4-6	<ul style="list-style-type: none"> Störungen im Prozess Probleme bei einigen Kunden 	5-6	<ul style="list-style-type: none"> Entdeckung nur im Rahmen gezielter Prüfung
4-6	<ul style="list-style-type: none"> gelegentliches Auftreten Wahrscheinlichkeit ca. 1:500 – 1:100 	7-8	<ul style="list-style-type: none"> eingeschränkte Dienstleistung Kunden sind verärgert 	7-8	<ul style="list-style-type: none"> Keine Entdeckung vor dem Zugang beim Kunden Kunde wird Fehler wahrscheinlich entdecken
7-8	<ul style="list-style-type: none"> häufiges Auftreten Wahrscheinlichkeit ca. 1:50 – 1:20 	9-10	<ul style="list-style-type: none"> Verletzung von Vorschriften finanzielle Schäden in der Organisation oder beim Kunden 	9	<ul style="list-style-type: none"> sachverständiger Kunde wird Fehler entdecken
9-10	<ul style="list-style-type: none"> ständiges Auftreten Wahrscheinlichkeit ca. 1:10 – 1:5 			10	<ul style="list-style-type: none"> Entdeckung nicht sofort möglich, erst im Laufe der Zeit

Tabelle 74: Kriterien zur Bildung der RPZ, Quelle: REFA (2012).

Um das potenzielle Risiko auszudrücken und bewerten zu können, wird jetzt eine Risikoprioritätszahl (RPZ) gebildet. Dabei gilt: $RPZ = A \times B \times E$

Es können so Risikoprioritätszahlen zwischen 1 und 1.000 entstehen, also: $1 \leq RPZ \leq 1.000$

Je höher die RPZ dabei ist, desto inakzeptabler ist der Fehler beziehungsweise das Risiko. Welchen Wert die RPZ erreichen darf ist aber nicht analytisch ableitbar, sondern empirisch festgelegt. Dabei kommt es natürlich auch darauf an, um welche Art von Prozess es sich handelt. Ist ein geschäftskritischer Prozess betroffen, ist sicherlich ein anderer Maßstab zu wählen als bei einem unterstützenden Prozess. Eine mögliche Festlegung einer aus der RPZ entstehenden praktischen Konsequenz stellt die folgende Tabelle dar:

RPZ	Fehlerrisiko	Handlungsbedarf	Maßnahmen
$100 \leq RPZ \leq 1000$	hoch	dringender Handlungsbedarf	müssen formuliert und umgesetzt werden
$50 \leq RPZ \leq 100$	mittel	Handlungsbedarf	sollten formuliert und umgesetzt werden
$2 \leq RPZ \leq 50$	akzeptabel	kein zwingender Handlungsbedarf	können formuliert und umgesetzt werden
$RPZ=1$	keines	kein Handlungsbedarf	keine

Tabelle 75: Handlungsalternativen nach RPZ-Bildung

4. Beschreibung der Abstellmaßnahmen

Um potenzielle Fehler und Risiken abzustellen oder zu mindern, sind deren identifizierte Ursachen zu beseitigen. Die geeigneten Abstellmaßnahmen sind zu beschreiben und der Prozess einer erneuten Analyse zu unterziehen. Die Rest-RPZ sollte danach kleiner (und möglichst akzeptabel) sein als die Ausgangs-RPZ des potenziellen Fehlers. Die Differenz aus Ausgangs- und Rest-RPZ gibt dabei das Maß an Qualitätsverbesserung des Prozesses wieder.

6.3.3.3 Bewertung

Vorteile:

- Durch die Vermeidung von Fehlern im Vorhinein der Leistung erhöht sich die Kundenzufriedenheit.
- Das Qualitätsbewusstsein der Beschäftigten wird gestärkt.
- Mögliche Fehler, Ursachen und Abstellmaßnahmen werden dokumentiert und können bei ähnlichen Prozessen als Hilfsmittel dienen

Nachteil:

- Die detaillierte Analyse der betroffenen Prozesse verursacht nicht unerheblichen Aufwand.

6.3.4 SWOT-Analyse

(auch: Stärken Schwächen-Analyse, Potenzialanalyse)

Die SWOT- Analyse (S-Strengths - Stärken, W-Weaknesses - Schwächen, O-Opportunities - Chancen, T-Threats - Risiken) ist ursprünglich ein Instrument des strategischen Managements und dient dazu, aus den Stärken und Schwächen einer Organisation (interne Sicht) und den Chancen und Risiken der Umwelt (externe Sicht) geeignete strategische Lösungsalternativen für die Erreichung der Ziele der Organisation abzuleiten.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Vgl. zur SWOT-Analyse bspw. Bruhn (2010), S.42ff.

6.3.4.1 Einsatzbereiche

Die SWOT-Analyse ist ein einfaches Werkzeug zur Untersuchung und zur Standortbestimmung einer gesamten Organisation, aber auch einzelner Prozesse, Produkte, Teams oder anderer Betrachtungsobjekte und zur Entwicklung von Lösungsalternativen. Innerhalb der Organisationsuntersuchung kann sie während der Analysephase und der Konzeptionsphase zum Einsatz kommen und zwar speziell dann, wenn die strategischen Aspekte der Organisationsentwicklung im Mittelpunkt des Interesses stehen. Die SWOT-Analyse ist ebenfalls ein geeignetes Werkzeug, wenn es um die Evaluierung eines Organisationsprojektes geht.

6.3.4.2 Verfahrensbeschreibung

Die SWOT-Analyse kann allein oder als Gruppenarbeit (→ Workshop/Moderation) durchgeführt werden, wobei die Vorteile gruppodynamischer Prozesse auch hier genutzt werden sollten. Ein geeignetes Hilfsmittel für den SWOT-Analyse-Workshop ist eine SWOT-Matrix, welche im Kern Fragen darstellt, die darauf abzielen, ein Bild der gegenwärtigen Organisation mit ihren Entwicklungsmöglichkeiten zu entwerfen:

Stärken	Schwächen
<ul style="list-style-type: none"> • Auf welche Ursachen sind vergangene Erfolge zurückzuführen? • Welche Synergiepotenziale liegen vor, die mit neuen Strategien besser genutzt werden können? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Schwachpunkte gilt es künftig zu vermeiden? • Welche Dienstleistung ist besonders schwach?
Chancen	Risiken
<ul style="list-style-type: none"> • Welche Möglichkeiten stehen offen? • Welche Trends gilt es zu verfolgen? 	<ul style="list-style-type: none"> • Welche Schwierigkeiten hinsichtlich der gesamtgesellschaftlichen Situation liegen vor? • Was machen eventuell vorhandene Wettbewerber? • Ändern sich die Vorschriften für Arbeit, Produkte oder Dienstleistungen? • Bedroht ein Technologie- oder Politikwechsel die Stellung?

Tabelle 76: Fragestellung für SWOT-Analyse

Jede Betrachtungsdimension sollte als eigenständige Moderationstafel vorbereitet werden. Die teilnehmenden Personen schreiben ihre Gedanken zu den einzelnen Dimensionen auf Moderationskarten. Diese werden im Anschluss eingesammelt und den Dimensionen zugeordnet. Als Hilfestellung für die Ermittlung der Stärken/Schwächen beziehungsweise Chancen/Risiken können folgende Kriterien dienen:

Stärken/Schwächen – interner Blickwinkel
<ul style="list-style-type: none"> • Erfolge der Behörde • eventuell Marktanteile • Entwicklung der Kundenzahlen • Entwicklung des Personalbestandes • Dienstleistungsqualität • Durchlaufzeiten • Öffentlichkeitsarbeit • Online-Kommunikation • Corporate Identity/Corporate Design • Image • Wirtschaftlichkeit, Effizienz der Aufgabenerfüllung • Qualifikation/Erfahrung der Beschäftigten • Motivation (Betriebsklima; Einsatzfreude) • Altersstruktur der Beschäftigten • Führungsstil • Fluktuation • Organisationsstruktur (Organigramme, ...) • Führungsstil • Instrumente der Planung • Kontroll- und Steuerungsinstrumente • Stand der Bürokommunikation • Grad der Verknüpfung der Information / Entwicklungsstand Wissensmanagement • Leistungsfähigkeit des Controlling • ...
Chancen/Risiken – externer Blickwinkel
<ul style="list-style-type: none"> • Kundenstruktur / Zahl potenzieller Kunden • Wettbewerberstruktur / Zahl der potenziellen Wettbewerber • Entwicklung der Haushaltslage • Demographische Entwicklung • Kundenanforderungen / Kundenwünsche • Strategien /Aktivitäten der Wettbewerber • Stabilität der Wettbewerbsstruktur • Änderung rechtlicher Rahmenbedingungen • Wirtschaftslage / Arbeitsmarkt • ...

Tabelle 77: mögliche Kriterien zur Durchführung der SWOT-Analyse

Die Auswertung der SWOT-Analyse erfolgt durch die Wiederholung der einzelnen Inhalte durch die moderierende Person und die Diskussion in der Gruppe. Es sollen dabei Strategien und Lösungswege

entwickelt werden, die die Stärken der Organisation nutzen und weiter ausbauen, die Schwächen beseitigen und auf diesem Weg die Zukunftschancen, die sich bieten, nutzen.

6.4 Kreative Techniken

6.4.1 Brainstorming

(Ideenkonferenz)

Brainstorming ist eine Kreativitätstechnik, die die Erzeugung von neuen, innovativen Ideen in einer Gruppe von Menschen fördert. Um die Gruppendynamik positiv nutzen zu können, ist es essentiell, bestimmte Grundregeln strikt einzuhalten. Dazu zählen folgende Punkte:

- Quantität geht vor Qualität, es sollen so viele Ideen wie möglich gefunden werden, ohne dass diese direkt nach ihrer Sinnhaftigkeit gefiltert werden.
- Während der Durchführung darf keinerlei Kritik oder Bewertung der Ideen stattfinden.
- Die Ergebnisse sollten sofort, möglichst für alle sichtbar dokumentiert werden.
- Die geplante Zeit sollte voll ausgenutzt und das Brainstorming nicht vorzeitig abgebrochen werden.

6.4.1.1 Einsatzbereiche

Brainstorming als Ideensuch- und Kreativitätstechnik eignet sich besonders für einfach strukturierte Problemstellungen während aller Phasen einer Organisationsuntersuchung. Weniger geeignet, aber dennoch einsetzbar ist die Methode, wenn das zu lösende Problem komplex ist. Es kann dann in einfacher strukturierte Teilprobleme zerlegt werden, für die mehrere Brainstorming-Sitzungen veranstaltet werden. Da Brainstorming in der Regel in Gruppen stattfindet ist es wichtig, dass eine Moderation die Einhaltung gewisser Grundregeln sicherstellt (→ Workshop/Moderation). Die während des Brainstormings gesammelten Lösungsansätze können mit Hilfe verschiedener → Bewertungsverfahren bewertet und sortiert werden.

6.4.1.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

Zunächst ist es wichtig, dass die Leitung (=Moderation) die Themenstellung beziehungsweise das Problem präzise abgrenzt und formuliert, um Missverständnisse über den Inhalt zu vermeiden. Danach erfolgt die Auswahl des geeigneten Teilnehmerkreises. Die Teilnehmerzahl sollte sich zwischen fünf und zehn Personen bewegen. Werden zu wenige Personen beteiligt, können sich die gruppendynamischen Effekte nicht genügend entfalten, bei zu vielen Beteiligten kann es zu Kommunikationsproblemen kommen. Weiterhin sollte Sorgfalt bei der Zusammensetzung der Gruppe angewandt werden. Heterogene Gruppen (beispielsweise Beschäftigte aus der Fachabteilung, externe Projektteammitglieder, Beschäftigte der Zentralabteilung) haben den Vorteil, dass sich verschiedene Sichtweisen des Problems ergänzen und eine fachliche Kontrolle

untereinander weniger stattfindet. Nicht zu empfehlen ist die gleichzeitige Teilnahme von Personen, die sich in Über- oder Unterordnungsverhältnissen zueinander befinden, da die freie Meinungsäußerung möglicherweise gehemmt sein könnte. Steht der Teilnehmerkreis fest, ist eine rechtzeitige Information über das Thema vorzunehmen. Der Zeitansatz für die Durchführung der Brainstorming-Sitzung (ohne Auswertung) sollte zwischen 10 und 30 Minuten liegen.

2. Durchführung

Zu Beginn sollte bei Bedarf eine kurze, möglichst ungezwungene Vorstellungsrunde stattfinden, bei der sich die teilnehmenden Personen kennen lernen können und erste Hemmnisse abgebaut werden. Die moderierende Person sollte das Thema noch einmal erläutern, um letzte Missverständnisse über den Inhalt der Brainstorming-Sitzung auszuräumen. Weiterhin sollte der Ablauf für diejenigen erklärt werden, die zum ersten Mal an einer solchen Sitzung teilnehmen. Danach beginnt die Moderation mit einer Stimulation der Ideenäußerung, indem so genannte „Lock- oder Reizfragen“ gestellt werden. Alle Ideen werden unabhängig davon, ob sie sinnvoll oder unsinnig sind, direkt, möglichst für alle sichtbar dokumentiert. Bewährt hat sich hier die Nutzung einer Tafel oder eines Flipchart, an der die Ideen in Form einzelner Kärtchen befestigt werden. Es ist möglich, dass durch die Visualisierung der Ideen die Ideenfindung angeregt wird. Kurz vor Ablauf des geplanten Zeitrahmens sollte die moderierende Person alle bis dahin geäußerten Ideen noch einmal wiederholen.

3. Auswertung

Nachdem das eigentliche Brainstorming, also die Ideenfindung abgeschlossen ist, werden die gesammelten Einfälle zunächst auf Unklarheiten geprüft und diese gegebenenfalls bereinigt. Erst danach können die Bewertung des Inhaltes und dessen kritische Prüfung stattfinden. Dies geschieht entweder in der Gruppe oder auch durch den Sitzungsleiter allein, wobei auch hier wieder gilt, dass in einer heterogenen Gruppe eine fachliche Ergänzung untereinander stattfinden kann. Eine Möglichkeit der Bewertung ist die Einteilung der gesammelten Lösungsansätze in folgende Kategorien: sofort realisierbar, mittelfristig realisierbar, unbrauchbar.

6.4.1.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Methode liefert eine hohe Anzahl von Ideen und Lösungsvorschlägen in relativ kurzer Zeit.
- Sie stellt keine hohen Anforderungen an die Methodenkenntnisse der teilnehmenden Personen.
- Der Aufwand für die Vorbereitung und Durchführung ist gering.

Nachteile:

- Durch die große Menge der Ideen und deren Unstrukturiertheit folgt eine aufwändige Nachbearbeitung.
- Nonverbale Kritik (Mimik, Gestik) während der Durchführung ist schwer zu unterbinden und kann die Kreativität beeinflussen.

- Mögliche Versuche der Selbstdarstellung Einzelner können sich negativ auf die anderen auswirken.
- Die Gefahr der Abschweifung vom Thema ist sehr groß.

6.4.1.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Es sollte in jedem Fall eine Moderation vorgesehen werden (→ Moderation).
- Hierarchische Abhängigkeiten des Teilnehmerkreises müssen unbedingt berücksichtigt werden.
- Brainstorming sollte in einer ungezwungenen und ungestörten Atmosphäre durchgeführt werden.
- Es müssen genügend Hilfsmittel (Stifte, Flipchart, Karten etc.) bereitgestellt werden.
- Der Biorhythmus der teilnehmenden Personen wirkt sich möglicherweise auf deren Kreativität aus. Brainstorming-Sitzungen sollten nicht zu früh am Morgen oder kurz nach Mittag stattfinden.
- Die Dokumentation sollte durch eine Person erfolgen, die nicht am kreativen Prozess beteiligt ist.

6.4.2 Brainwriting

(Methode 653, Collective-Notebook)

Brainwriting ist eine Abwandlung der Brainstorming-Methode, bei der die Ideen nicht verbal geäußert, sondern schriftlich formuliert werden. Auch hier ist die Einhaltung bestimmter Grundregeln notwendig:

- Quantität geht vor Qualität, es sollen so viele Ideen wie möglich gefunden werden, ohne dass diese direkt nach ihrem Sinngehalt gefiltert werden.
- Während der Durchführung darf keinerlei Kritik oder Bewertung der Ideen stattfinden.
- Die geplante Zeit sollte voll ausgenutzt werden, ohne dass das Brainwriting vorher abgebrochen wird.

6.4.2.1 Einsatzbereiche

Brainwriting eignet sich wie Brainstorming als Ideensuch- und Kreativitätstechnik besonders für einfach strukturierte Problemstellungen während aller Phasen einer Organisationsuntersuchung, weniger für komplexe Problemstellungen. Die während des Brainwriting gesammelten Lösungsansätze können mit Hilfe verschiedener → Bewertungsverfahren bewertet und sortiert werden.

6.4.2.2 Verfahrensbeschreibung

Die Durchführung einer Brainwriting-Sitzung ist formalisierter als beim Brainstorming, der Austausch der Gedanken findet über vorher definierte Wege statt. Ideen werden nicht wie beim Brainstorming einfach in den Raum gestellt. Dabei können, je nach Bedarf, verschiedene Abwandlungen zum

Einsatz kommen. Im Folgenden werden als Varianten die Methoden 653 und Collective-Notebook betrachtet.

1. Vorbereitung

Beim Brainwriting ist die Themenstellung/das Problem präzise abzugrenzen und zu formulieren. Fachlich heterogene Gruppen sind aufgrund ihrer verschiedenen Sichtweisen des Problems vorteilhaft. Die hierarchischen Abhängigkeiten können beim Brainwriting allerdings vernachlässigt werden, da durch die Schriftform und Anonymität der Dokumentation die Zuordnung der Ideen zu einzelnen Personen erschwert ist. Dies wirkt sich positiv auf die freie Meinungsäußerung aus. Ist der geeignete Teilnehmerkreis ausgewählt, ist dieser rechtzeitig über das Thema zu informieren. Die Zeitplanung für ein Brainwriting ist davon abhängig, welche Variante gewählt wird, wie viele Personen welche Anzahl von Ideen auf welchen Wegen untereinander austauschen sollen. Es ist in jedem Fall ausreichend Zeit für das Ausformulieren der Gedanken vorzusehen.

1a. Methode 653: Die teilnehmenden Personen sitzen um einen großen Tisch. Bei sechs Beteiligten und sechs Runden á jeweils circa fünf Minuten ist mindestens eine halbe Stunde für die eigentliche Ideensammlung (ohne Einführung und Auswertung) einzuplanen. Zur Unterstützung der Ideensammlung empfiehlt es sich, einen entsprechenden Erhebungsbogen vorzubereiten.

1b. Collective-Notebook: Da die teilnehmenden Personen die Ideensammlung für sich alleine durchführen, muss die Themenstellung schriftlich formuliert werden und mit Terminsetzung für die Rücksendung oder den Austausch der Ideenblätter untereinander an die Beteiligten weitergegeben werden.

2. Durchführung

a. Methode 653: Zu Beginn erfolgt eine kurze Vorstellungsrunde der sechs Personen und Einführung in das Thema im Rahmen der Moderation. Die Zeit pro Runde (sechs Runden insgesamt, da die auf vorbereiteten Blättern notierten Ideen fünf mal weitergegeben werden) sollte bei circa fünf Minuten liegen, so dass mindestens eine halbe Stunde für die eigentliche Ideensammlung (ohne Einführung und Auswertung) einzuplanen ist. Jede Person erhält ein Blatt Papier, auf dem sie in den kommenden fünf Minuten drei Ideen notieren soll. Nach Ablauf der Zeit geben alle ihr Blatt in einer bestimmten Richtung an die Nachbarn weiter. Diese schreiben nun drei weitere Ideen auf diesen Zettel. Diese Ideen können die Vorgängerideen ergänzen oder variieren, dürfen aber auch vollständig andere, neue Ideen sein. Es herrscht kein Zwang, in jedes Kästchen etwas zu schreiben. Wer keine Idee hat, lässt Kästchen frei. Das Ende ist erreicht, wenn alle Blätter von allen Beteiligten bearbeitet wurden, in diesem Fall nach sechs Runden. Ist jeder Zettel einmal komplett herumgewandert, hat das Team so in kürzester Zeit bis zu 108 Ideen und Lösungsansätze erarbeitet, die abschließend ausgewertet werden können. Es ist natürlich auch möglich, die 653-Methode mit mehr oder weniger als sechs Personen durchzuführen. Eine Teilnehmerzahl von vier Personen sollte jedoch nicht unterschritten werden.

b. *Collective-Notebook*: Die teilnehmenden Personen treffen sich nicht zur gemeinsamen Ideensammlung. Sie erhalten die Problemstellung schriftlich und haben nun einen vorgegebenen Zeitraum (mehrere Tage bis Wochen, je nach Dringlichkeit des Problems), um ihre Ideen zu notieren. Möglich ist auch, dass die gesammelten Ideen zur Ergänzung an andere Beteiligte weitergeleitet werden. Der Einsatz von DV-Anwendungen ist im Fall der Methode *Collective-Notebook* in Form der Weiterleitung der Ideen per E-Mail oder als elektronisches Diskussionsforum durchaus denkbar und vorteilhaft. Am Ende des definierten Zeitraumes senden alle Beteiligten ihre Ideen an den Verantwortlichen.

3. Auswertung

Nach dem Sammeln der Ideen werden Unklarheiten durch Rücksprache mit den Beteiligten bereinigt und es kann die Auswertung der Ergebnisse erfolgen. Für die Bewertung der Ideen stehen verschiedene Bewertungsmethoden zur Verfügung. Eine Möglichkeit der Bewertung ist die Einteilung der gesammelten Lösungsansätze in folgende Kategorien: sofort realisierbar, mittelfristig realisierbar, unbrauchbar.

6.4.2.3 Bewertung

Vorteile:

- Brainwriting ist unkompliziert durchzuführen und erfordert wenig methodisches Wissen bei den teilnehmenden Personen. Eine Moderation ist deshalb nicht erforderlich.
- Die gefundenen Ideen werden nicht direkt zerredet.
- Es wird eine hohe Anzahl von Ideen und Lösungsvorschlägen in relativ kurzer Zeit geliefert.
- Der Aufwand für Vorbereitung und Durchführung ist gering.
- Hierarchische Abhängigkeiten zwischen den beteiligten Personen sind im Gegensatz zum Brainstorming unbedeutend und vernachlässigbar.
- Auch zurückhaltende Personen können Ideen ungestört äußern, da die mögliche Selbstdarstellung Einzelner unterbunden wird.
- Die möglichen Nachteile einer Gruppendiskussion (hoher Zeitaufwand, Spannungen im Team etc.) werden vermieden.

Nachteile:

- Die Nachbearbeitung ist aufgrund der großen Menge der Ideen und deren Unstrukturiertheit aufwändig.
- Die Spontanität der Beteiligten ist aufgrund des formalisierten Ablaufs eingeschränkt.
- Je nach Einsatzart kann eine starke Bindung an die Ideen des Vorgängers vorliegen.
- Die Schriftform fördert eher das logische Denken als die Kreativität.

6.4.2.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

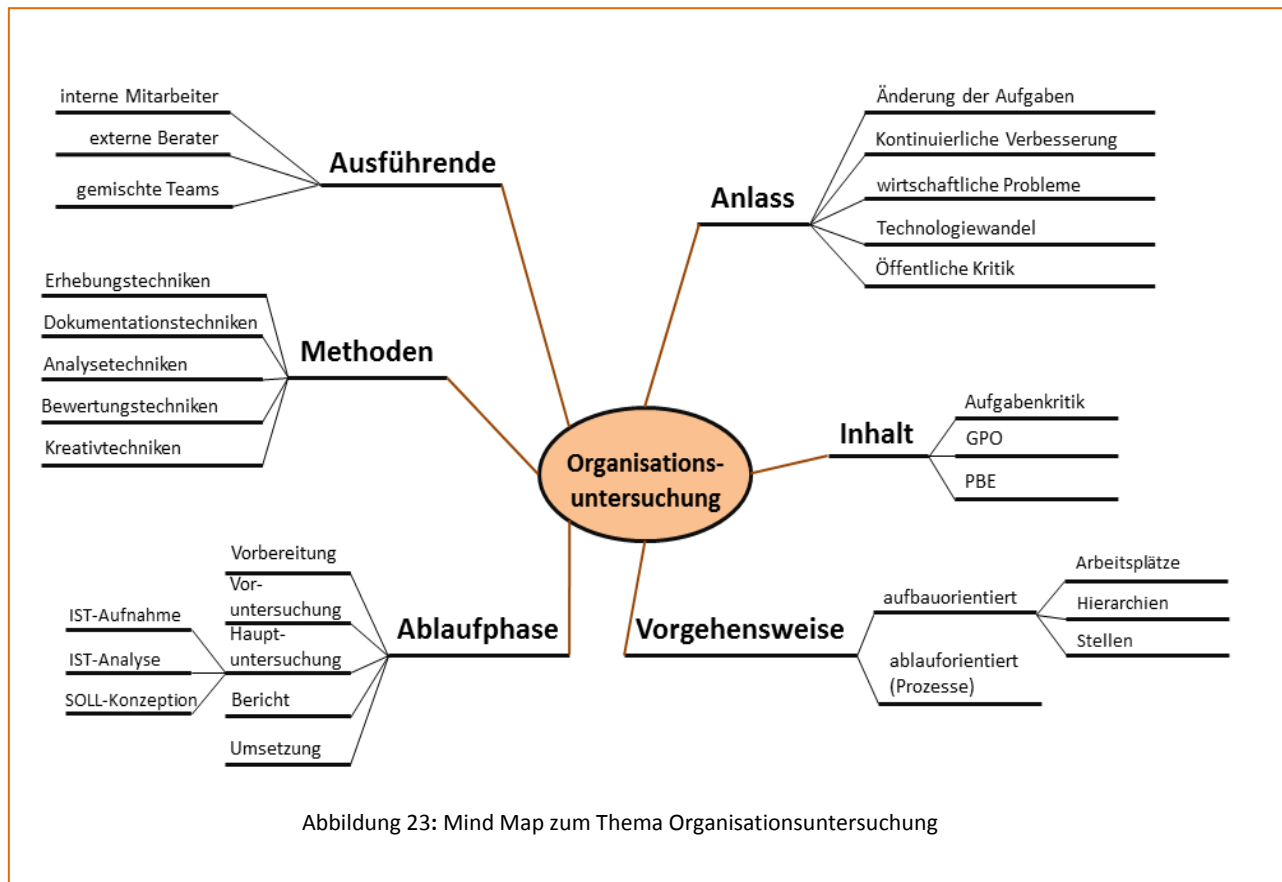
Ein wichtiger Punkt bei der Methode 653 ist die Ruhe im Raum. Die Methode setzt voraus, dass niemand spricht. Nachfragen wegen Unleserlichkeit sind hinderlich und sollten unterbleiben. Legen Sie deshalb besonderen Wert auf eine gut lesbare Schrift. Grundvoraussetzung für jeden kreativen Prozess ist die strikte Trennung von Ideensammlung und Ideenbewertung.

6.4.3 Mind Mapping

Sowohl der Begriff als auch die Methode Mind Mapping wurden in den 1970er Jahren von Tony Buzan geprägt. Er entwickelte eine Arbeits- und Darstellungsmethode, die sprachlich-logisches mit intuitiv-bildhaftem Denken verbindet. Mind Mapping nutzt die volle Bandbreite der Fähigkeiten des menschlichen Gehirns wie Wort, Bild, Zahl, Logik, Rhythmus, Farbe und räumliches Bewusstsein und wird dadurch zu einer äußerst wirkungsvollen Technik. Mind Maps enthalten das zu betrachtende Hauptthema oder die Problemstellung als möglichst knapp formuliertes Schlüsselwort oder Bild im Zentrum. Nach außen hin verzweigen sich verschiedene Hauptäste mit weiteren Unterästen, die die dazugehörigen Informationen hierarchisch strukturiert darstellen. Eine Mind Map weist vier grundlegende Eigenschaften auf:

- Der Gegenstand der Aufmerksamkeit kristallisiert sich im Zentrum.
- Die Hauptthemen des Gegenstands strahlen vom Zentrum in Form von Ästen aus.
- Die Äste enthalten Schlüsselbilder oder Schlüsselworte, die auf eine mit dem Zentralthema verbundene Linie geschrieben werden. Themen von untergeordneter Bedeutung werden als Zweige, die mit Ästen höheren Niveaus verbunden sind, dargestellt.
- Die Äste bilden ein Gefüge miteinander verbundener Knotenpunkte.

Beispiel:



6.4.3.1 Einsatzbereiche

Mind Maps, „Gedächtnislandkarten“, können sowohl als strukturierende Dokumentationstechnik (zur Aufarbeitung bekannter Informationen) als auch als Kreativitätstechnik zum Entwickeln neuer Ideen eingesetzt werden. Strukturieren und optisch aufbereiten lassen sich beispielsweise Informationen aus einer Dokumentenanalyse, aus Interviews oder Besprechungen. Auch zur Visualisierung von Inhalten zum Zweck der Präsentation, etwa als Protokoll, sind Mind Maps sehr gut geeignet. Als Kreativtechnik ist Mind Mapping anwendbar zur Entwicklung von Problemlösungswegen oder zur Projektplanung. Mind Mapping als Dokumentations- und Kreativtechnik ist grundsätzlich geeignet, sowohl von Einzelnen als auch in Gruppen (→ Workshop) eingesetzt zu werden. Darüber hinaus lassen sich Mind Maps auch in Kombination mit anderen Kreativitätstechniken einsetzen, zum Beispiel zum Sortieren von Ergebnissen einer Brainstorming-Sitzung.

6.4.3.2 Verfahrensbeschreibung

Zur Ideensammlung kann dem Mind Mapping eine Brainstorming-Sitzung vorgeschaltet werden. Dies ermöglicht eine nicht von strukturellem und logischem Denken eingeschränkte, kreative Ideensammlung. Um die gesammelten Ideen in einem zweiten Schritt zu strukturieren und zu

klassifizieren, aber auch um eventuelle Fehler aufzudecken und weitere Assoziationen zu entwickeln, folgt auf die Ideensammlung die Erstellung einer Mind Map. Dabei wird das Hauptthema oder die zentrale Problemstellung in das Zentrum gerückt, repräsentiert durch ein Wort, ein Bild oder ein Symbol. Vom Zentrum aus werden in alle Richtungen Äste abgeleitet, welche den primären Ideen zum Thema entsprechen. Diese Hauptäste verzweigen sich immer tiefer, die Unteräste und Zweige repräsentieren weitere Gedanken. Ideen oder Gedanken werden stets über Schlüsselworte, Bilder oder Symbole dargestellt. Zusätzliche Querverbindungen ("Assoziationen") zwischen Zweigen können durch Pfeile dargestellt werden.

6.4.3.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Zusammenarbeit logischer und kreativer Elemente optimiert die Leistung des menschlichen Gehirns.
- Die Verwendung von Bildern und Symbolen fördert das Erinnerungsvermögen, was zu einem erhöhten Verstehens- und Lerneffekt führt.
- Die Struktur einer Mind Map erlaubt es, neue Informationen leicht und ohne Verlust der Übersichtlichkeit einzufügen.
- Die kompakte Darstellung ermöglicht es, viele Informationen gut strukturiert und für andere leicht verständlich aufzubereiten.

Nachteile:

- Die beständige Strukturierung der Gedanken kann die Kreativität hemmen, welche für die Entwicklung von Ideen benötigt wird.

6.4.3.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Ein optimales Ergebnis wird erzielt, wenn Mind Mapping als Kreativitäts- und Dokumentationstechnik auf eine Ideensammlung durch Brainstorming oder -writing folgt.
- Eine Gruppe sollte nicht zu groß gewählt werden, da ansonsten Kommunikationsprobleme auftreten können. Ferner muss eine moderierende Person (→ Moderation) darauf achten, dass alle Beteiligten gleichermaßen die Möglichkeit erhalten, ihre Ideen einzubringen.

6.4.3.5 DV- Unterstützung

Mind Mapping als Methode hat mittlerweile einen breiten Anwenderkreis gefunden, weshalb auch diverse kostenpflichtige und auch kostenfreie (Freeware) Anwendungen und Werkzeuge für alle gängigen Betriebssysteme auf dem Softwaremarkt angeboten werden.

- Kostenpflichtige Software (exemplarische, wertneutrale Aufzählung):
 - [MindManager](http://www.mindjet.com/de-DE/products/overview.aspx) <http://www.mindjet.com/de-DE/products/overview.aspx>
 - [Cognitive-tools.de](http://www.cognitive-tools.de) <http://www.cognitive-tools.de>

- [Mindmap-Software eminec MYmap](http://www.eminec.com) http://www.eminec.com
- Freie Software (exemplarische, wertneutrale Aufzählung):
 - [View Your Mind](http://www.insilmaril.de/vym/) http://www.insilmaril.de/vym/
 - [ThinkGraph](http://www.thinkgraph.com/english/index.htm) http://www.thinkgraph.com/english/index.htm

6.4.4 Morphologischer Kasten (morphologische Matrix)

Der morphologische (Morphologie = Lehre des geordneten Denkens) Kasten oder die morphologische Matrix sind kreativ-analytische Techniken. Das betrachtete Problem wird dabei in möglichst viele Teilaspekte (Einflussparameter) zerlegt und mehrdimensional klassifiziert. Jeder Teilaspekt des Gesamtproblems kann verschiedene Ausprägungen (Gestaltungsmöglichkeiten) besitzen. Daher werden für jeden Teilaspekt alle denkbaren Lösungen gesucht. Diese werden in einer Matrix dargestellt und zur Ableitung einer Gesamtlösung systematisch miteinander kombiniert. Aus der Kombination der Einzellösungen entsteht eine Vielzahl von Lösungsvarianten.

Beispiel: Durchführung einer Personalbedarfsermittlung

Dimension/ Merkmal	Ausprägung			
Vorgehen	• Vollerhebung	• Stichprobe		
Erhebung der Tätigkeiten	• Einzelinterviews	• Workshops	• Fragebogen	
Erhebung der Zeiten	• Selbstaufschreibung mit begleitender Multimediaufnahme	• Analytisches Schätzen	• Zeitaufnahme	• Laufzettel
Ausführende	• interne Beschäftigte	• externe Berater	• gemischtes Team	

Tabelle 78: Beispiel morphologische Matrix

6.4.4.1 Einsatzbereiche

Morphologische Techniken sind dazu geeignet über die Problemanalyse alle relevanten Aspekte eines Problems vollständig zu betrachten und verschiedene Lösungsalternativen auch für komplexe Probleme zu erarbeiten.

6.4.4.2 Verfahrensbeschreibung

1. Problemdefinition und -analyse

Das Problem wird definiert, analysiert und in wesentliche Dimensionen beziehungsweise Teilaspekte zerlegt. Dabei ist darauf zu achten, dass die Dimensionen unabhängig voneinander und operationalisierbar sein müssen.

2. Bestimmung der Merkmale

Den Dimensionen wird ein Schlüsselwort/Merkmal zugeordnet, welches anschließend in die erste Spalte einer Matrix übertragen wird. Die aus Komplexitätsgründen maximal zehn ausgewählten Merkmale sollen auf alle möglichen Lösungsvarianten zutreffen und für das Gesamtproblem relevant sein. Dieser Schritt ist der kritischste und kann durch den Einsatz weiterer Kreativitätstechniken wie Mind Mapping unterstützt werden.

3. Bestimmung möglicher Merkmalsausprägungen

Für jedes Merkmal werden nun die möglichen Ausprägungsformen bestimmt und in die Matrixfelder rechts neben dem zugehörigen Merkmal eingetragen. Ergeben sich in diesem Schritt zu viele Merkmalsausprägungen, die sich nicht mehr einfach überblicken lassen, kann durch die Zerlegung in Teilmatrizen die zu hohe Komplexität reduziert werden.

4. Festlegung der möglichen Lösungswege durch Kombination

Jede mögliche Kombination einzelner Merkmalsausprägungen wird in der Matrix durch Pfeile miteinander verbunden. Dabei entstehen verschiedene Lösungswege für das Gesamtproblem, die anschließend geprüft und bewertet (→ Bewertungsverfahren) werden können.

6.4.4.3 Bewertung

Vorteile:

- Die systematische Zerlegung von Problemen fördert die Fähigkeit Problemstrukturen zu erkennen.
- Durch analytisches Vorgehen können auch komplexe Probleme erfasst und Lösungswege gefunden werden.
- Alle Aspekte des Problems werden in die Lösungssuche einbezogen.
- Eventuelle Schwächen einer vorhandenen Lösungsalternative werden bei der Problemanalyse erkannt.
- Durch die systematische Herangehensweise können auch Lösungsalternativen ermittelt werden, die nicht offensichtlich sind.

Nachteile:

- Der Ideenfluss kann durch das systematisch, logische Vorgehen begrenzt werden.
- Eine möglicherweise hohe Zahl von Kombinationsmöglichkeiten wirkt verwirrend und erhöht den Aufwand für die Bewertung der Alternativen.

6.4.4.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

- Bei komplexen Problemen ist es zweckmäßig, in einer Gruppe mit maximal zehn Personen zu arbeiten, um die Vielseitigkeit der Lösungen zu fördern (→ Workshop).
- Bei der Suche nach Ausprägungen zu den erarbeiteten Merkmalen kann der Einsatz von unbeteiligten Personen vorteilhaft sein, welche die ursprüngliche Aufgabenstellung noch nicht kennen und entsprechend unvoreingenommen sind.

6.4.5 Präsentationstechnik

Präsentationstechniken dienen in erster Linie der Visualisierung der Informationen eines Vortrages. Die Adressaten des Vortrages nehmen die dargebotenen Informationen nicht nur über das Gehör sondern zusätzlich visuell auf. Das hat zur Folge, dass Inhalte besser verstanden werden und sich auch besser einprägen. Darüber hinaus helfen Präsentationstechniken, einen Vortrag interessanter und ansprechender zu gestalten. Eine Präsentation kann verschiedene Ziele verfolgen. Intention der Vortragenden Person kann zum einen die Information eines Adressatenkreises sein, zum anderen kann eine Präsentation natürlich auch dazu dienen, die Zielgruppe von einer Lösungsalternative oder einer Idee zu überzeugen. Das Ziel einer Präsentation hat Einfluss auf den Inhalt und den Aufbau einer Präsentation und deren Vortragsweise. Für eine Präsentation können verschiedene Medien eingesetzt werden, zum Beispiel Flipchart, Pinnwand und Beamer.

6.4.5.1 Einsatzbereiche

Präsentationstechniken kommen zum Einsatz, wenn einem Adressatenkreis Informationen oder Sachverhalte anschaulich vermittelt werden sollen. Bei einer Organisationsuntersuchung können Präsentationstechniken in verschiedenen Phasen eingesetzt werden: zur visuellen Unterstützung von Informationsveranstaltungen für den Untersuchungsbereich, zur Information des Lenkungsausschusses, bei der Berichtspräsentation, bei Besprechungen und Workshops (intern und extern).

6.4.5.2 Verfahrensbeschreibung

1. Planung/Vorbereitung

Bevor Informationen mit Hilfe einer Präsentation vorgestellt werden, ist eine Analyse der Vortragssituation erforderlich. Sie hilft dabei, die Informationen zielgerichtet und zielgruppengerecht aufzubereiten. Dabei sind folgende Aspekte zu beachten:

- Adressaten:
 - Wer wird die Zielgruppe, der Adressatenkreis der Präsentation sein? (beispielsweise Beschäftigte, Lenkungsausschuss, Behördenleitung)
 - Was wissen die Zuhörer bereits über das Thema?
 - Welche Einstellungen gibt es zum Thema?
 - Wie ist die Erwartungshaltung?
 - Welchen Nutzen sollen die Zuhörer aus dem Vortrag ziehen?
 - Was könnte von besonderem Interesse sein?

- Präsentationsziel:
 - Erfolgt die Präsentation ausschließlich mit dem Ziel der Information der Adressaten?
 - Soll die Zielgruppe außerdem von einem Sachverhalt (beispielsweise Lösungsalternative, Idee, Notwendigkeit der Durchführung) überzeugt werden?

- Rahmenbedingungen der Präsentation:
 - Welche Medien/ Präsentationstechniken können zum Einsatz kommen?
 - Welchen zeitlichen Umfang darf die Präsentation haben?

Sind die Rahmenbedingungen der Präsentation erfasst und gewürdigt, kann die Erstellung der Präsentation erfolgen. Werden als Präsentationsmedium zur visuellen Unterstützung des Vortrages Flipchart oder Pinnwand gewählt, empfiehlt sich die Erarbeitung eines Manuskripts. Dieses dient als Unterstützung, da es Inhalt und Ablauf der Präsentation vereinfacht und strukturiert darstellt. Den Vortragenden hilft das Manuskript dabei, den roten Faden der Präsentation zu behalten und wichtige Informationen nicht zu vergessen. Hierbei sollte aber darauf geachtet werden, dass das Manuskript tatsächlich nur als Hilfestellung verwendet und dessen Inhalt nicht nur abgelesen wird. Bei Präsentationen mittels Overheadprojektor oder Laptop mit Beamer ist ein Manuskript nicht notwendig, da die vorbereiteten Folien die Funktion der Gedankenstütze übernehmen. Flipchart beziehungsweise Pinnwand können zusätzlich eingesetzt werden, um etwa die Entwicklung oder Herleitung eines Gedankens parallel zur Präsentation zu veranschaulichen oder ad hoc auf Fragen eingehen zu können.

Grundsätzlich sollte eine Präsentation in einen Eröffnungsteil, einen Hauptteil und einen Abschlussteil gegliedert werden. Der Eröffnungsteil soll auf den Inhalt der Präsentation hinleiten und eine Beziehung zwischen den Vortragenden und dem Publikum aufbauen. Zu diesem Zweck stellen sich die vortragenden Personen kurz vor und geben einen Überblick über Ziel, Inhalt und Ablauf der Präsentation. Im Hauptteil der Präsentation wird der eigentliche Inhalt vorgetragen. Es liegt im Ermessen der Vortragenden, ob Fragen des Publikums während des Vortrags oder erst nach deren Anschluss zugelassen werden sollen. Bei eingeworfenen Fragen besteht die Gefahr, dass der

Vortrag abschweift, die vortragende Person aus dem Konzept gebracht wird oder der vorgesehene Zeitrahmen nicht mehr eingehalten werden kann. Der Abschlussteil der Präsentation enthält eine Zusammenfassung der Informationen, mögliche Empfehlungen oder Perspektiven und den Dank an das Publikum.

2. Durchführung

Neben dem eigentlichen Inhalt der Präsentation sollten Vortragende noch weitere Aspekte beachten, die zum Erfolg oder Misslingen der Präsentation beitragen können:

Zeitplan: Die Verfügbarkeit geeigneter Räumlichkeiten und der vorgesehenen technischen Hilfsmittel muss frühzeitig geklärt werden. Es ist hilfreich, sich schon im Vorfeld der Präsentation mit den Räumlichkeiten vertraut zu machen. Die Vortragenden sollten frühzeitig vor Beginn der Präsentation vor Ort sein, um sich vom Vorhandensein und der Funktionsfähigkeit der Hilfsmittel zu überzeugen beziehungsweise die mitgebrachten Hilfsmittel in Ruhe aufbauen zu können. Der Ablauf der Präsentation richtet sich nach dem erarbeiteten Schema, von dem auch nur bedingt abgewichen werden sollte, da sonst die Gefahr besteht, den roten Faden zu verlieren und wichtige Inhalte zu vergessen. Der vorgegebene Zeitrahmen sollte in jedem Fall eingehalten werden.

Sprache: Die sprachliche Gestaltung der Präsentation beeinflusst maßgeblich deren Verständlichkeit und das Interesse der Zuhörer am Vortrag. Hier sind eine deutliche Aussprache in der angemessenen Lautstärke und möglichst kurze Sätze wichtig. Eine abwechslungsreiche Wortwahl, variierende Lautstärke, Betonung und ein angemessenes Redetempo helfen, die Aufmerksamkeit des Publikums zu erhalten.

Mimik: Ständiger Blickkontakt zum Publikum ermöglicht es den Vortragenden, die Reaktionen der Zuhörer zu verfolgen und gegebenenfalls darauf zu reagieren. Tauchen etwa fragende Blicke auf, ist es ratsam eine Zwischenerklärung einzufügen oder bestimmte Sachverhalte näher zu erläutern. Generell sollte der Gesichtsausdruck des Vortragenden ruhig und freundlich sein und Interesse am Thema widerspiegeln.

Gestik: Über verschiedene Gesten können Ansichten unterstrichen und betont werden. Unkoordinierte oder übertriebene Gestikulation sollte vermieden werden, da sie die Autorität und Glaubwürdigkeit der Vortragenden negativ beeinflussen kann. Die Körperhaltung als nonverbale Ausdrucksmöglichkeit verrät viel über die Person der Vortragenden und beeinflusst unterbewusst die Zuhörer. Es sollte eine lockere, aber nicht zu leger Körperhaltung eingenommen werden, die weder Arroganz noch Desinteresse an den Zuhörern widerspiegelt. Auf angemessene Kleidung sollte geachtet werden.

Gestaltung, Visualisierung der Inhalte: Wesentlichen Einfluss auf die Verständlichkeit der Präsentation und den Lerneffekt bei den Zuhörern hat die visuelle Aufarbeitung der Inhalte. Die durch die technische Entwicklung am weitesten verbreiteten Präsentationstechniken sind Overheadfolien oder Bildschirmpräsentationen. Bei der Gestaltung der Folien sind einige wichtige Regeln zu beachten:

- Wahl der Schriftgröße (je nach Raumgröße und Folieninhalt zwischen 18 und 48 pt), Folien nicht mit Inhalten überfrachten (Beschränkung pro Folie auf maximal acht Hauptpunkte), Inhalte wann immer möglich graphisch darstellen oder unterstützen (Diagramme, Modelle,...), Verwendung von Stichpunkten und Schlüsselwörtern (wenn möglich, keine ausformulierten Sätze), nur Inhalte auf Folien bringen, die auch erläutert werden, nicht den gesamten Vortragsinhalt auf den Folien darstellen, sonst entsteht ein „Vorlese-Effekt“, sparsame, konstante Verwendung von Farben und Effekten.

Sofern Fragen nicht während der Präsentation zugelassen werden, sollte dem Publikum nach dem Abschluss der Präsentation genügend Zeit für Fragen, Anmerkungen und Anregungen gegeben werden. Diese könnten auch Anhaltspunkte für Verbesserungen der nächsten Präsentation liefern. Ist die Beantwortung der Fragen nicht unmittelbar möglich, kann dies auch außerhalb der Präsentation nachgeholt werden.

3. Nachbereitung

Um die eigene Präsentationstechnik ständig zu verbessern, sollte eine durchgeführte Präsentation in allen Aspekten (Zeiteinhaltung, Reaktion auf Fragen, Ablauf etc.) kritisch reflektiert und eventuelle Verbesserungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden.

6.4.5.3 Bewertung verschiedener Präsentationstechniken

Präsentations-technik	Vorteile	Nachteile
Flipchart	<ul style="list-style-type: none"> • sukzessiver Aufbau der Informationen möglich • vorbereitet oder spontan möglich • flexibel und erweiterbar • Gruppe kann mitarbeiten • wenig Vorbereitungsaufwand 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport • eingeschränkte Wiederverwendbarkeit • aufwändig zu dokumentieren • hoher Papierverbrauch
Pinnwand	<ul style="list-style-type: none"> • sukzessiver Aufbau der Informationen möglich • Abbildung komplexer Zusammenhänge möglich • Elemente vorbereitet oder spontan • flexibel und erweiterbar • Gruppe kann Bild selbst erarbeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • Transport • hoher Papierverbrauch • eingeschränkte Wiederverwendbarkeit • aufwändig zu dokumentieren
Whiteboard	<ul style="list-style-type: none"> • spontan einsetzbar • auch als Magnetfläche verwendbar • Bild leicht änderbar 	<ul style="list-style-type: none"> • fixer Platz im Raum • nicht transportabel • meist unsauberes Bild • eingeschränkte Wiederverwendbarkeit • aufwändig zu dokumentieren
Notebook und	<ul style="list-style-type: none"> • Vorbereitung im Vorfeld 	<ul style="list-style-type: none"> • durch Vorbereitung im Vorfeld wenig

Präsentations-technik	Vorteile	Nachteile
Beamer	<ul style="list-style-type: none"> • auch als Handout verwendbar • Wiederverwendbarkeit • beliebiger Farbeinsatz möglich • geeignet für große Gruppen • animierbar (bewegte Bilder) • Fotos und Videos möglich • Fernsteuerung einsetzbar 	<p>flexibel</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gefahr der zu kleinen Schrift • Helligkeit stört bei Präsentation • Gefahr der Übersättigung • technisches Versagen möglich • hoher Vorbereitungsaufwand • Gefahr der Automatisierung • Showeffekte können Inhalt überlagern • fördert Konsumhaltung des Publikums

Tabelle 79: Moderationstechniken und Hilfsmittel

6.4.5.4 Hinweise und Tipps aus der Praxis

Beim Einsatz elektronischer Medien ist unbedingt deren Funktionstüchtigkeit zu testen und zwar zeitig genug, um notfalls auf andere Präsentationstechniken (beispielsweise Übertragung der Bildschirmpräsentation auf Folien) ausweichen zu können. Es empfiehlt sich, immer einen „Notfallplan“ zu haben, da unerwartete Schwierigkeiten verschiedener Art auftreten können (zum Beispiel fehlende Stromanschlüsse, Geräteausfall, Erkrankung der Vortragenden). Trotz intensiver Vorbereitung bleibt also eine gewisse Flexibilität ein wichtiger Faktor für das Gelingen einer Präsentation.

6.5 Verfahren zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die während Organisationsuntersuchungen entwickelten möglichen Lösungsansätze können bei Umsetzung finanzwirksame Maßnahmen (nach § 7 Bundeshaushaltsordnung) bedeuten. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Investitionen getätigt werden müssen (z. B. Einführung neuer IT). In der betriebswirtschaftlichen Literatur werden die Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unter dem Stichwort Investitionsrechnung subsumiert. Finanzwirksame Maßnahmen müssen zwingend einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung unterzogen werden, in die alle relevanten Aspekte einzubeziehen sind, um zu einem sachgerechten Ergebnis zu gelangen. Zu diesem Zweck stehen unterschiedliche Verfahren zur Verfügung, die im Folgenden beschrieben werden. Weitere Ausführungen zu diesem Thema können auch dem Anhang der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (Arbeitsanleitung¹⁰⁶ Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) entnommen werden.

¹⁰⁶ Die Arbeitsanleitung ist für die praktische Durchführung einzelwirtschaftlicher Untersuchungen bestimmt. Anhand von Beispielen und Mustern werden die Schritte einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dargestellt. Darüber hinaus werden Fachbegriffe erläutert. Die Arbeitsanleitung soll der Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (§ 7 BHO) dienen und stellt ein Angebot dar, das die Vorgaben für wirtschaftliches Handeln in der Verwaltung verbessern soll.

6.5.1 Quantitative Verfahren

Die quantitativen Verfahren der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung dienen der Bewertung und Entscheidungsfindung, wenn die finanziellen Auswirkungen alternativer Maßnahmen mengenmäßig bezifferbar sind. Innerhalb der quantitativen Verfahren (auch: Verfahren der Investitionsrechnung) kann noch einmal in **statische** und **dynamische** unterschieden werden. Während statische Investitionsrechnungsverfahren mit Durchschnittswerten rechnen, wird bei den dynamischen Verfahren davon ausgegangen, dass bei einer Investition Auszahlungen und Einzahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der Nutzungsdauer in unterschiedlicher Höhe anfallen und deshalb abgezinst werden müssen. Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die quantitativen Verfahren:

	Statische Verfahren der Investitionsrechnung	Dynamische Verfahren der Investitionsrechnung
Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Kostenvergleichsrechnung • statische Amortisationsrechnung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kapitalwertmethode • dynamische Amortisationsrechnung
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> • relativ geringer Informationsbedarf • einfach durchzuführen 	<ul style="list-style-type: none"> • großer Realitätsbezug, da Alternativen über die gesamte Nutzungsdauer betrachtet werden
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • zeitlicher Anfall relevanter Rechengrößen wird nicht berücksichtigt 	<ul style="list-style-type: none"> • hoher Informationsaufwand aufgrund periodengerechter Zuordnung der Zahlungen • Daten in der Zukunft müssen prognostiziert werden (unsicher)
Einsatzgebiet	<ul style="list-style-type: none"> • kleinere Investitionen mit wenigen Abhängigkeiten 	<ul style="list-style-type: none"> • komplexe Investitionsentscheidungen

Tabelle 80: Übersicht Verfahren der Investitionsrechnung

6.5.1.1 Einsatzbereiche

Quantitative Verfahren der Investitionsrechnung eignen sich dann, wenn für finanzwirksame Maßnahmen mehrere Lösungsalternativen bei der Soll-Konzeption zur Auswahl stehen oder eine oder mehrere Alternativen mit dem Ist-Zustand verglichen werden sollen. Voraussetzung für die Anwendung quantitativer Bewertungsmethoden ist das Vorhandensein möglichst exakter monetärer Daten der Investitionsauswirkungen der zu vergleichenden Alternativen. Es muss bezifferbar sein, welche Einzahlungen und Auszahlungen beziehungsweise Kosten in welcher Höhe und in welchem Jahr mit der Investition verbunden sind. Die nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesrechnungshofes primär zu nutzende quantitative Bewertungsmethode ist die → Kapitalwertmethode.

6.5.1.2 Kostenvergleichsrechnung

Die Kostenvergleichsrechnung gehört zu den statischen Verfahren der Investitionsrechnung, bei denen Durchschnittswerte als Rechengrößen verwendet werden. Der zeitliche Verlauf des Anfalls

der Kosten bleibt unberücksichtigt. Wie bereits der Name andeutet, werden in der Kostenvergleichsrechnung die Kosten alternativer Lösungsvorschläge miteinander verglichen, um so die kostengünstigste Variante zu ermitteln. Dabei werden grundsätzlich die Kosten je Leistungseinheit (beispielsweise bearbeiteter Vorgang) oder die Kosten eines bestimmten Zeitraumes (beispielsweise Haushaltsjahr) für den Vergleich herangezogen. Die Kostenvergleichsrechnung eignet sich aufgrund ihrer beschränkten Aussagekraft nur für Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung und ohne langfristige Auswirkungen. Im Wesentlichen werden zwei Verfahren zur Kostenvergleichsrechnung unterschieden:

- Kostenvergleichsrechnung auf Teilkostenbasis (Einbeziehung entscheidungsrelevanter Kostenarten)
- Kostenvergleichsrechnung auf Vollkostenbasis (Einbeziehung aller Kostenarten)

In der Praxis werden Kostenvergleichsrechnungen häufig auf Teilkostenbasis durchgeführt. Hintergrund ist, dass es beim Vergleich auf Vollkostenbasis immer wieder zu Problemen bei der Ermittlung der tatsächlich anfallenden Kosten, beispielsweise nicht direkt zurechenbarer Gemeinkosten, kommt.

6.5.1.2.1 Verfahrensbeschreibung

1. Erfassung der Einmalkosten

Bei den Einmalkosten der Investition handelt es sich um die Anschaffungs- oder Investitionskosten, die einmalig durch die Einführung einer Lösungsalternative entstehen. Diese Kosten müssen anteilig auf die gesamte Nutzungsdauer verteilt werden, da in der Kostenvergleichsrechnung eine Durchschnittsperiode betrachtet wird.

Berechnung der kalkulatorischen (linearen) Abschreibung: Durch kalkulatorische Abschreibungen wird die Wertminderung eines Arbeits- oder Betriebsmittels, die durch dessen Nutzung verursacht wird, auf dessen Nutzungsdauer verteilt.

$$\text{Abschreibungsbetrag} = \frac{\text{Anschaffungskosten} - \text{realisierbarer Restwert}}{\text{Nutzungsdauer}}$$

Berechnung der kalkulatorischen Zinsen: Kalkulatorische Zinsen entstehen durch die Bindung des für die Investition eingesetzten Kapitals. Die Höhe der Kalkulationszinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen können dem regelmäßig vom Bundesministerium der Finanzen herausgegebenen Rundschreiben zu den Personalkostensätzen, den Sachkostenpauschalen eines Arbeitsplatzes und den Kalkulationszinssätzen entnommen werden.

$$\text{kalkulatorische Zinsen} = \frac{\text{Anschaffungskosten} + \text{realisierbarer Restwert}}{2} * \frac{\text{Kalkulationszinssatz}}{100}$$

2. Erfassung der laufenden Kosten der Durchschnittsperiode

Zu den laufenden Kosten zählen Personal- und Sachkosten. Die Ermittlung kann vereinfacht durch die Verwendung von Personalkostensätzen und Sachkostenpauschalen (hier zum Beispiel die regelmäßig aktualisierten Personalkostensätze des Bundesministeriums der Finanzen) erfolgen. Sind die Lösungsalternativen mit unterschiedlichen Leistungsmengen verbunden, muss eine Vergleichsbasis geschaffen werden. Es müssen die laufenden Kosten für eine Leistungseinheit errechnet werden, um ein aussagefähiges Ergebnis zu erhalten. Die gesamten laufenden Kosten sind dazu durch die Leistungseinheiten der Durchschnittsperiode zu dividieren.

Beispiel: Für Lösungsalternative A fallen pro Periode laufende Kosten in Höhe von 20.000 € an. Die Leistungsmenge beträgt 1.000 Stück. Die Stückkosten betragen also 20 €. Die Alternative B verursacht laufende Kosten von 16.000 € in der betrachteten Periode. Die Leistungsmenge pro Periode beträgt 750 Stück. Die Stückkosten betragen also 21,30 €. Werden die laufenden Kosten nicht in Relation zu den Leistungsmengen betrachtet, könnte es in diesem Fall zu einer Fehlentscheidung kommen, da die gesamten laufenden Kosten bei Alternative B zwar geringer sind als bei Alternative A, die Stückkosten aber größer.

3. Ergebnisermittlung

Die Einmalkosten der Periode und die laufenden Kosten der Periode werden addiert und bilden die Gesamtkosten der verschiedenen Lösungsalternativen. Diese Gesamtkosten werden miteinander verglichen. Die Alternative mit den geringeren Gesamtkosten ist zu favorisieren.

6.5.1.3 Kapitalwertmethode

Bei der Kapitalwertmethode handelt es sich um ein Verfahren zur dynamischen Investitionsrechnung. Sie berücksichtigt alle mit einer Investition verbundenen Zahlungen und misst die Vorteilhaftigkeit der geplanten Maßnahme. Es wird (anders als bei der Kostenvergleichsrechnung) davon ausgegangen, dass bei einer Investition Auszahlungen und Einzahlungen über die gesamte Nutzungszeit verteilt in unterschiedlicher Höhe anfallen. Auszahlungen, die zu Beginn der Umsetzung von Investitionsvorhaben anfallen, sind aufgrund der Verzinsung höher zu bewerten als Auszahlungen, die erst gegen Ende des betrachteten Zeitraumes anfallen. Deshalb werden bei der Kapitalwertmethode alle Einzahlungen und Auszahlungen des Nutzungszeitraumes auf den Gegenwartswert abgezinst und so die Vergleichbarkeit der verschiedenen Alternativen erreicht. Voraussetzung für die Aussagekraft der Kapitalwertmethode sind verlässliche Informationen über die zu erwartenden Auszahlungen und Einzahlungen. Besonders bei langer Nutzungsdauer können hierbei Unsicherheiten bei der Prognose für die Berechnung entstehen. Eventuell sollte die Methode dann durch die Nutzwertanalyse ergänzt oder ersetzt werden.

6.5.1.3.1 Einsatzbereiche

Die Kapitalwertmethode eignet sich insbesondere zur Entscheidung zwischen alternativen Lösungswegen, wenn die damit verbundenen Einzahlungen und Auszahlungen unterschiedlich über die Nutzungszeit verteilt sind.

6.5.1.3.2 Durchführung

Die Berechnung des Kapitalwertes beinhaltet die Erfassung der einmaligen und laufenden jährlichen Einzahlungen und Auszahlungen der alternativen Lösungswege. Bei der Betrachtung von Alternativen ist auch die Fortführung des Ist-Zustandes zu berücksichtigen, sofern diese eine sinnvolle Lösung darstellt. Der jeweilige Kapitalwert einer Lösungsalternative lässt sich mit Hilfe der folgenden Formel berechnen:

$K = \sum_{t=0}^n (E_t - A_t) \cdot (1+i)^{-t}$	<p>K – Kapitalwert E_t – Einzahlungen am Ende der Periode t A_t – Auszahlungen am Ende der Periode t i – Kalkulationszinssfuß t – Periode (t = 0,1,2,...,n) n – Nutzungsdauer des Investitionsobjektes</p>
---	--

Der Ausdruck $(1+i)^{-t}$ wird Abzinsungsfaktor¹⁰⁷ genannt. Mit Hilfe eines Kalkulationszinssatzes wird berechnet, welchen Wert eine zukünftige Zahlung zum gegenwärtigen Zeitpunkt hat (i.S.v.: Welcher Betrag müsste heute angelegt und verzinst werden, damit in der Zukunft diese Auszahlung getätigt werden kann?) Die Kalkulationszinssätze gemäß der „Arbeitsanleitung Einführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ (Anhang der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung) werden regelmäßig mit dem BMF-Rundschreiben zu den Personalkostensätzen und der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung veröffentlicht.

In dynamischen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wird empfohlen, grundsätzlich den nominalen Zinssatz zu verwenden, wobei für alle zukünftigen Ein- und Auszahlungen die künftige Preisentwicklung berücksichtigt werden muss, sofern die Preisentwicklung nicht abzuschätzen ist, werden die Preise des Basisjahres zu Grunde gelegt und der reale Zinssatz verwendet. Im Vorfeld der Berechnung ist es erforderlich, die aktuell geltenden Regelungen des BMF-Rundschreibens insbesondere für dort beschriebene Ausnahmen einzubeziehen.

Ist der errechnete Kapitalwert einer Investition gleich null, wird durch die Investition genau die Kapitalverzinsung erreicht, das eingesetzte Kapital ist zurückgeflossen. Erst ab einem Kapitalwert größer null, ist die Investition jedoch wirtschaftlich. Werden verschiedene Lösungsalternativen verglichen, ist die Alternative mit dem höchsten positiven Kapitalwert wirtschaftlich am sinnvollsten.

¹⁰⁷ Dieser kann der Tabelle 1.1 der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ des BMF entnommen werden.

In den Fällen, in denen für alle Alternativen negative Kapitalwerte ermittelt werden (bspw. auf Grund fehlender Einzahlungen), ist diejenige Lösungsalternative mit dem betragsmäßig niedrigsten Kapitalwert vorteilhafter. Da diese Konstellation in der öffentlichen Verwaltung einen Regelfall darstellt, wird diese im nachfolgenden Beispiel aufgegriffen. Sofern die verschiedenen Lösungsalternativen nicht mit qualitativ ähnlichen Eigenschaften ausgestattet sind oder monetäre Aspekte nicht im Kapitalwert erfasst wurden (z. B. weil Einsparungen nicht im eigenen Haushalt wirksam werden), muss zusätzlich ein qualitatives Verfahren zur Anwendung kommen. Die folgende Tabelle zeigt ein Beispiel einer Kapitalwertberechnung bei drei Lösungsalternativen (Beträge in €).

	Lösungsalternative 1 (Fortführungsfall)						Lösungsalternative 2						Lösungsalternative 3					
Nutzungsjahr	0	1	2	3	4	5	0	1	2	3	4	5	0	1	2	3	4	5
							Einzahlungen											
Verwertung des Altsystems	0	0	0	0	0	0	15.000	0	0	0	0	0	15.000	0	0	0	0	0
							Auszahlungen											
							I. Einmalige Einführungskosten											
Planung, Organisation	0	0	0	0	0	0	125.000	0	0	0	0	0	112.000	0	0	0	0	0
einmalig für Hard- und Software	0	0	0	0	0	0	180.000	0	0	0	0	0	195.000	0	0	0	0	0
Einrichtung	0	0	0	0	0	0	15.000	15.000	15.000	0	0	0	11.000	11.000	11.000	0	0	0
Einführungsunterstützung	0	0	0	0	0	0	0	7.500	7.500	7.500	0	0	0	7.500	7.500	7.500	0	0
							II. Lfd. Betriebskosten											
Sachkosten	0	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800	0	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	0	3.000	3.000	3.000	3.000	3.000
Personalkosten	0	1.289.000	1.289.000	1.289.000	1.289.000	1.289.000	0	830.000	780.000	780.000	780.000	780.000	0	775.000	610.000	610.000	610.000	610.000
Pflege Hard- und Software	0	9.500	9.500	9.500	9.500	9.500	0	7.500	15.000	22.500	22.500	22.500	0	9.000	20.500	20.500	20.500	20.500
Gesamtausgaben	0	1.306.300	1.306.300	1.306.300	1.306.300	1.306.300	320.000	862.500	820.000	812.500	805.000	805.000	318.000	805.500	652.000	641.000	633.500	633.500
Einzahlungen ./. Auszahlungen	0	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300	-305.000	-862.500	-820.000	-812.500	-805.000	-805.000	-303.000	-805.500	-652.000	-641.000	-633.500	-633.500
Abzinsungsfaktor (bei 6%)	1	0,9434	0,89	0,8396	0,7921	0,7473	1	0,9434	0,89	0,8396	0,7921	0,7473	1	0,9434	0,89	0,8396	0,7921	0,7473

Tabelle 81: Beispiel Kapitalwertberechnung bei mehreren Lösungsalternativen

Steht zur Fortführung des Ist-Zustandes (Alternative 1) lediglich eine Handlungsalternative (Alternative 2) zur Auswahl und sind keine Einzahlungen zu verzeichnen, können die Auszahlungen in einer Rechnung zusammengefasst werden. Es werden ausschließlich die Einsparungen der Alternative 2 gegenüber dem Fortführungsfall ermittelt (Auszahlungen der Alternative 2 abzüglich der Auszahlungen der Alternative 1). Wenn der Kapitalwert positiv ist, ist die Handlungsalternative gegenüber dem Fortführungsfall unter rein wirtschaftlichen Aspekten vorteilhafter.

Beispiel: Kapitalwert für die Umstellung einer Organisationseinheit auf ein spezielles EDV-Verfahren (Beträge in €)

Nutzungsjahr t	0	1	2	3	4	5
Einsparungen (der Handlungsalternative im Vergleich zum Ist-Zustand)						
Personalkosten	0	1.289.000	1.289.000	1.289.000	1.289.000	1.289.000
Sachkosten	0	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800
Gesamteinsparungen in t	0	1.296.800	1.296.800	1.296.800	1.296.800	1.296.800
Auszahlungen der Handlungsalternative						
I. Einmalige Einführungskosten						
Einmalig für Hard- und Software	0	0	0	0	0	0
Einrichtung	0	0	0	0	0	0
Planung, Organisation	0	0	0	0	0	0
Einführungsunterstützung	0	0	0	0	0	0
II. Lfd. Betriebskosten						
Pflege Hard- und Software	0	9.500	9.500	9.500	9.500	9.500
Gesamtauszahlungen	0	1.306.300	1.306.300	1.306.300	1.306.300	1.306.300
Gesamteinsparungen ./- Gesamtauszahlungen	0	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300	-1.306.300
Abzinsungsfaktor (bei 6%)	1	0,9434	0,89	0,8396	0,7921	0,7473
Barwert (der Zahlungen in t)	0	-1.232.363	-1.162.607	-1.096.769	-1.034.720	-976.198
Barwert kumuliert (aller Zahlungen von 0 bis t) K_t	0	-1.232.362	- 2.394.969	- 3.491.738	- 4.526.458	- 5.502.656
Kapitalwert K =	- 5.502.656					

Tabelle 82: Beispiel Kapitalwertberechnung bei einer Lösungsalternative

Um aufwändige Rechnungen zu vermeiden und die Nachvollziehbarkeit der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu erleichtern, sollte die Einbeziehung von Einsparungen sich nur auf den Fall beschränken, bei dem lediglich zwei Handlungsalternativen zur Auswahl stehen. Für eine

Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von mehr als zwei Handlungsalternativen sollte gemäß dem ersten Beispiel vorgegangen werden, bei dem ausschließlich die direkt zurechenbaren Einzahlungen und Auszahlungen der jeweiligen Handlungsalternative berücksichtigt werden.

6.5.1.4 Amortisationsrechnung

Die Amortisationsrechnung kann als ergänzende Entscheidungshilfe neben der Kapitalwertmethode zu einem Investitionsvorhaben eingesetzt werden. Die Gefahr einer Fehlinvestition ist umso größer, je weiter der Zeitpunkt entfernt liegt, an dem das investierte Kapital durch Überschüsse zurück geflossen sein wird. Die Amortisationsrechnung hat daher das Ziel herauszufinden, zu welchem Zeitpunkt der Nutzungsdauer die Gewinne (Einsparungen) und Abschreibungen einer Investition deren Kosten decken. Das Ergebnis dient als Entscheidungsgrundlage dafür, ob das Risiko einer Fehlinvestition aufgrund der langen Laufzeit tragbar ist oder ob von der Investition abgesehen werden sollte. Bei mehreren Investitionsalternativen ist das Risiko derjenigen Handlungsalternative am geringsten, deren Amortisationszeit am kürzesten ist. Bei gleichen Kapitalwerten sollte die Alternative mit dem geringeren Risiko gewählt werden.

Statische Amortisationsrechnung

Wie bei allen statischen Verfahren werden auch bei der statischen Amortisationsrechnung Durchschnittswerte benutzt. Die Amortisationszeit in Jahren berechnet sich wie folgt:

$$\text{Amortisationszeit} = \frac{\text{Kapitaleinsatz}}{(\text{Kosteneinsparungen} + \text{Abschreibungen der Investition}) \text{ p.a.}}$$

Dynamische Amortisationsrechnung

Die dynamische Amortisationsrechnung baut auf der Kapitalwertrechnung auf. Sie liefert ergänzende Aussagen zum Zeitpunkt der Amortisation. Im Unterschied zur statischen Amortisationsrechnung wird bei der dynamischen der Zeitbezug der Zahlungsströme berücksichtigt. Die Amortisationszeit wird, aufbauend auf den Ergebnissen der Kapitalwertmethode, wie folgt berechnet:

$n = n_v + \frac{K_v}{K_v - K_n}$	n – Amortisationszeit
	n_v – letztes Jahr vor Erreichen der Amortisation
	K_v – kumulierte Barwerte im letzten Jahr vor Erreichung der Amortisation
	K_n – kumulierte Barwerte im ersten Jahr nach Erreichen der Amortisation

Fortsetzung Beispiel (siehe Kapitalwertmethode): Amortisationszeit auf Basis der Kapitalwertmethode für die Umstellung einer Organisationseinheit auf EDV. Die Amortisationszeit in diesem Beispiel beträgt 3,37 Jahre.

6.5.1.5 Entscheidung unter Unsicherheit

Die dargestellten Bewertungsmethoden gehen davon aus, dass die Zahlungsreihen und die Einflussfaktoren auf die geplante Investition mit Sicherheit bekannt sind. Häufig wird jedoch eine gewisse Unsicherheit bezüglich der bewertungsrelevanten Variablen (z. B. der Kalkulationszinssatz, die Lebensdauer oder der Restwert einer Anlage etc.) nicht auszuschließen sein. In diesen Fällen spricht man von „Entscheidung unter Unsicherheit“. Diese ist dann gegeben, wenn bei mindestens einer Handlungsalternative mehrere Ergebnisse für möglich gehalten werden. Im Folgenden werden zwei Methoden zur Bewertung von Investitionen unter Unsicherheit dargestellt:

- das Korrekturverfahren und
- die Sensitivitätsanalyse.

Diese Verfahren stellen keine gänzlich neuen Investitionsrechnungen dar, sondern sie werden ergänzend zu bereits durchgeführten Investitionsrechnungen (z. B. der →Kapitalwertmethode) angewendet. Wurde z. B. ein Entscheidungsproblem zunächst unter der Prämisse sicherer Erwartungen bewertet, so kann mit Hilfe des Korrekturverfahrens oder der Sensitivitätsanalyse die (real bestehende) Unsicherheit ergänzend berücksichtigt werden. Beide Verfahren können prinzipiell bei jeder Investition angewendet werden.

6.5.1.5.1 Korrekturverfahren

Das Korrekturverfahren ist eine einfache Methode, Unsicherheiten bei den Eingangsgrößen einer Investitionsentscheidung zu berücksichtigen. Dabei werden einzelne, ursprünglich angenommene Schätzwerte risikobehafteter Größen durch pauschale Risikozuschläge oder Risikoabschläge verändert. Risikobehaftete Größen könnten z. B. bestimmte Einzahlungen oder Auszahlungen, wie beispielsweise der Restwert eines Altsystems oder die Remanenzkosten, Nutzungsdauer, Kalkulationszinssatz etc. sein. Um dem Prinzip der Vorsicht Rechnung zu tragen, könnten im Rahmen des Korrekturverfahrens bei einer Kapitalwertmethode beispielsweise die geschätzten Einzahlungen um einen Risikoabschlag vermindert oder die geschätzten Auszahlungen um einen Risikozuschlag erhöht werden.

Anders als in der Privatwirtschaft, bei der Risiko- oder -abschläge auch auf den Kalkulationszinssatz im Rahmen des Korrekturverfahrens vorgenommen werden können, ist dies bei staatlichen Investitionsvorhaben nicht möglich. Hier spiegelt der Kalkulationszinssatz nicht die Renditeerwartungen eines Unternehmens wider, sondern bildet die erwarteten Kosten der Kreditaufnahme finanzwirksamer Maßnahmen (Refinanzierungskosten) ab. Er entspricht damit in allen (realistisch) zu betrachtenden Fällen den finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit staatlicher Maßnahmen. Der jeweils anzuwendende Zinssatz wird regelmäßig mit dem Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen zu den Personalkostensätzen, der Sachkostenpauschale eines Arbeitsplatzes in der Bundesverwaltung und den Kalkulationszinssätzen bindend vorgegeben. Die Anwendung des Korrekturverfahrens setzt voraus, dass begründbare und realistische Zu- bzw. Abschläge auf die unsicheren Eingangswerte vorgenommen werden können. Nur so können aussagefähige Ergebnisse ermittelt werden. Als Orientierungsgrößen können u. a. dienen:

- Erfahrungswerte, Versicherungsprämien (soweit versicherbare Werte vorliegen), möglicher Schaden bei Risikoeintritt multipliziert mit der abgeschätzten Eintrittswahrscheinlichkeit.

Die Herleitung der jeweiligen Auf- bzw. Abschläge ist nachvollziehbar zu dokumentieren. Das nachfolgende Beispiel soll die Vorgehensweise beim Korrekturverfahren verdeutlichen. Es ist an die Zahlenreihe des Beispiels zur → Kapitalwertmethode bei einer Lösungsalternative angelehnt. Um Unsicherheiten zu berücksichtigen, wurde in diesem Fall auf die Einsparungen bei den Personalkosten ein Risikoabschlag von 20 % vorgenommen, da die künftig möglichen Prozessoptimierungen nicht abschließend bekannt sind.

Nutzungsjahr t	0	1	2	3	4	5
Einsparungen (der Handlungsalternative im Vergleich zum Ist-Zustand)						
Personalkosten	0	65.000	130.000	195.000	195.000	195.000
Risikoabschlag	0	- 13.000	- 26.000	- 39.000	- 39.000	- 39.000
Sachkosten	0	2.500	5.000	7.500	7.500	7.500
Gesamteinsparungen	0	54.500	109.000	163.500	163.500	163.500
Auszahlungen der Handlungsalternative						
I. Einmalige Einführungskosten						
Einmalig für Hard- und Software	180.000	0	0	0	0	0
Einrichtung	15.000	15.000	15.000	0	0	0
Planung, Organisation	125.000	0	0	0	0	0
Einführungsunterstützung	0	7.500	7.500	7.500	0	0
II. Lfd. Betriebskosten						
Pflege Hard- und Software	0	7.500	15.000	22.500	22.500	22.500
Gesamtauszahlungen (Summa aus I und II)	320.000	30.000	37.500	30.000	22.500	22.500
Gesamteinsparungen ./. Gesamtauszahlungen	-320.000	24.500	71.500	133.500	141.000	141.000
Abzinsungsfaktor	1	0,9434	0,89	0,8396	0,7921	0,7473
Barwert (der Zahlungen in t)	-320.000	23.113	63.635	112.087	111.686	105.369
Barwert kumuliert (aller Zahlungen von 0 bis t) K_t	-320.000	-296.887	-233.252	-121.165	-9.479	+95.890
Kapitalwert K =	+95.890					

Tabelle 83: Korrekturverfahren bei einer Kapitalwertberechnung

Das errechnete Ergebnis zeigt, dass durch die Anwendung des Korrekturverfahrens der ehemals deutlich positive Kapitalwert unter die Berücksichtigung von Unsicherheiten auch eine Verschlechterung bis hin zu einem negativen Kapitalwert erfahren kann. Das Ergebnis unter Berücksichtigung von Unsicherheit stellt eine neue Entscheidungsgrundlage für die geplante Investition dar. Bei der Durchführung des Korrekturverfahrens bleibt zu bedenken, dass die Risiko- und -abschläge oftmals nicht analytisch ermittelt werden und damit einer gewissen Subjektivität unterliegen. Daher sollten mehrere Personen unabhängig voneinander ihre Korrekturen der Zukunftsgrößen einer Investition vornehmen, um daraus dann den Mittelwert bilden zu können. Auf diese Weise kann der Subjektivität entgegen gewirkt werden.

6.5.1.5.2 Sensitivitätsanalyse

Im Gegensatz zum Korrekturverfahren, das mit Pauschalwerten arbeitet, wird mit der Sensitivitätsanalyse das Risiko durch Variation einzelner (oder mehrerer) ungewisser Eingangsgrößen unter sonst gleichen Bedingungen abgeschätzt. Im Rahmen von Sensitivitätsanalysen wird untersucht, wie stabil eine gefundene vorteilhafte Lösung (z. B. für ein Investitions- und Finanzierungsprogramm) bei Veränderungen der risikobehafteten Größen ist; d. h. wie weit ihre Werte von den ursprünglichen Werten abweichen dürfen, ohne dass sich das Ergebnis in Bezug auf die Vorteilhaftigkeit einer Entscheidung ändert. Die einfachste und anschaulichste Methode der Sensitivitätsanalyse ist die Ermittlung der kritischen Werte einzelner oder mehrerer Eingangsgrößen. Hierbei wird geprüft, in welchen Wertebereichen sie sich bewegen dürfen, ohne dass sich eine andere vorteilhafte Lösung ergibt. Am Beispiel des Kapitalwertes lässt sich dies gut veranschaulichen: "Wie hoch dürfen die jährlichen Auszahlungen maximal sein (= kritischer Wert), um einen noch vertretbaren Kapitalwert zu erzielen?" Die Anwendung der Sensitivitätsanalyse setzt voraus, dass begründbare und realistische Variationen der Eingangswerte durchgeführt werden können. Nur so können aussagefähige Ergebnisse ermittelt werden. Insbesondere ist auf die Vollständigkeit der Variationen zu achten, damit wesentliche Aspekte nicht vernachlässigt werden. Wurde bereits eine Investitionsrechnung (z. B. Kapitalwertmethode) durchgeführt, können deren Eingangsgrößen als Grundlage für die Sensitivitätsanalyse genutzt werden. Dazu sind für ausgewählte (unsichere) Eingangswerte (z. B. für die Auszahlungen, unterschiedliche Liquidationserlöse oder unterschiedliche Lebensdauern etc.) die Berechnungen erneut mit variierten Werten durchzuführen, um die kritischen Werte zu ermitteln. Auch die Auswirkungen der Variationen auf das Ergebnis sind festzuhalten und auszuwerten. Mit den hieraus gewonnenen Erkenntnissen sind die Investitionen dann bezüglich ihrer Vorteilhaftigkeit und insbesondere bezüglich des enthaltenen Risikos erneut zu bewerten.

6.5.2 Qualitative Verfahren

Qualitative Bewertungsmethoden spielen dann eine Rolle, wenn nicht-monetäre Aspekte (z. B. Qualität oder Sicherheit) in die Bewertung verschiedener Alternativen einbezogen werden sollen, also wenn rein quantitative Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen keine eindeutigen Ergebnisse liefern oder wenn sie nicht sinnvoll durchführbar sind.

6.5.2.1 Nutzwertanalyse

In der Praxis werden quantitative Bewertungsverfahren häufig mit der Nutzwertanalyse kombiniert eingesetzt. Die Nutzwertanalyse (→ Muster siehe Anhang) ist ein vielseitig einsetzbares Werkzeug, das bei diversen Auswahlentscheidungen sinnvoll anzuwenden ist. Der Nutzwert ist dabei der subjektive Wert, der durch die Eignung zur Bedürfnisbefriedigung bestimmt wird. Ziel der Nutzwertanalyse ist es, verschiedene komplexe Lösungsalternativen in Abhängigkeit zu den Präferenzen des Entscheidungsträgers und dem daraus abgeleiteten systematischen Zielsystem in eine Rangfolge zu bringen. Bei der Nutzwertanalyse ist das Ergebnis der Gesamtnutzwert. Die Alternative mit dem höchsten Gesamtnutzwert entspricht am besten den formulierten Vorstellungen und Zielen. In die Nutzwertanalyse können sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien einbezogen werden. Quantitative Kriterien sind jedoch nur insoweit einzubeziehen, als es sich nicht um Zahlungs- bzw. Kosten-/Ertragsgrößen handelt. Diese sind in einem quantitativen Verfahren (z.B. Kapitalwertmethode) zu erfassen und dürfen nicht doppelt einfließen. Um eine höhere Objektivität zu erreichen, ist es empfehlenswert, die Bewertungen von mehreren Personen unabhängig voneinander vornehmen zu lassen.

6.5.2.1.1 Einsatzbereich

Stehen Lösungsalternativen zur Entscheidung an, die nicht oder nicht ausschließlich monetär bewertbar sind, ist die Nutzwertanalyse ein geeignetes Hilfsmittel zur Bewertung organisatorischer Gestaltungsvorhaben. Sie eignet sich ebenfalls, wenn durch die zur Bewertung anstehenden Lösungsvorschläge mehrere, nicht gleich gewichtete Ziele erfüllt werden sollen.

6.5.2.1.2 Verfahrenbeschreibung

Die Vorgehensweise der Nutzwertanalyse besteht aus systematischen, genau definierten Schritten, die aus Gründen der Objektivität und Transparenz der Ergebnisse genau befolgt werden sollte:

1. Bestimmung und Gewichtung der Bewertungskriterien

Um aus mehreren Lösungsalternativen die am besten geeignete auswählen zu können, werden Kriterien benötigt, anhand derer die Güte der Alternativen bewertet werden kann. An dieser Stelle wird das im Laufe der Erstellung des Projektauftrages genau definierte Zielsystem benötigt. Dort wurden die Muss- und Kann-Ziele für die Organisationsuntersuchung festgelegt, anhand derer jetzt die Kriterien für die Bewertung der Lösungsvorschläge bestimmt werden. Die Muss-Ziele sind in der Nutzwertanalyse nicht näher zu untersuchen, da ihre Erfüllung ohnehin Voraussetzung ist. Es kommt nicht auf den Grad der Zielerfüllung an. Die aus den Kann-Zielen abgeleiteten Kriterien müssen hingegen durch die Vergabe von Punkten gewichtet werden (Gewichtungsfaktor G_f = Wert, der ausdrückt, wie wichtig die Erreichung eines Kriteriums ist). Je höher die Punktzahl, die für ein Kriterium vergeben wird, desto wichtiger und einflussreicher ist es. Zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren wird ein Paarvergleich empfohlen. Hierbei wird jedes Kriterium mit jedem anderen verglichen. Das Kriterium, das wichtiger ist, erhält eine höhere Anzahl an Punkten, das unwichtigere eine geringere. Sind beide Kriterien gleich wichtig, erhalten beide gleich viele Punkte. Eine detaillierte Beschreibung des Vorgehens befindet sich im Kapitel → Prioritätenanalyse.

Hierfür kann folgende Tabelle zum Einsatz kommen:

Kriterien	A	B	C	D	Summe je Kriterium	Gewichtungs-faktor Gf (%)
A		2	2	2	6	50,0
B	0		2	2	4	33,3
C	0	0		1	1	8,3
D	0	0	1		1	8,3
SUMME					12	100

Tabelle 84: Beispiel zur Ermittlung der Gewichtungsfaktoren der Kriterien bei einer Nutzwertanalyse mit der Punkteskala 0-1-2

2. Beurteilung der Alternativen

Die Nutzwertanalyse ist ein Hilfsmittel für die Auswahl verschiedener Lösungsalternativen. Es werden in der Nutzwertanalyse jedoch nur die Alternativen betrachtet, die alle vorgegebenen Muss-Ziele erfüllen. In diesem Schritt wird beurteilt, wie gut eine Lösungsalternative die einzelnen Kriterien erfüllt. Der Grad der Zielerfüllung wird durch den Zielerfüllungsfaktor (Z_f = Wert, der ausdrückt, wie gut ein bestimmtes Kriterium aus der Sicht des Bewertenden erreicht ist) ausgedrückt. Der Zielerfüllungsfaktor ist eine Punktzahl, die für alle Kriterien den gleichen Höchstwert haben muss. In der Regel wird der Punktwert durch eine Bewertungsskala von 0 – 10 ausgedrückt, wobei der Punktwert 10 vergeben wird, wenn eine Alternative das betrachtete Kriterium überragend erfüllt, der Punktwert 0, wenn das Kriterium nicht erfüllt wird:

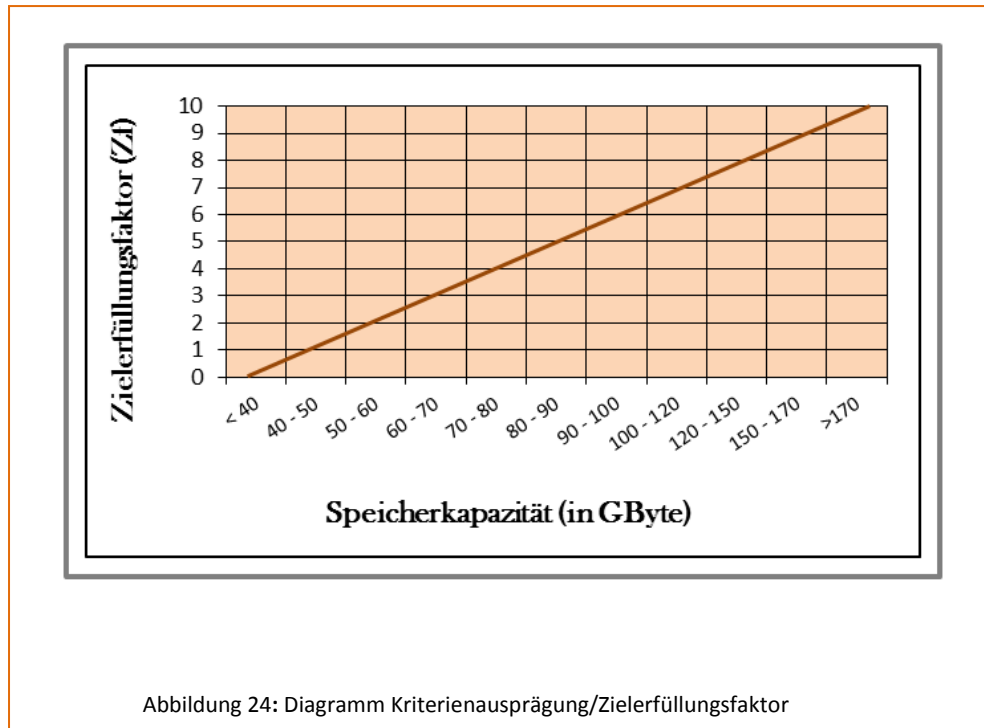
Erfüllung des Kriteriums	Zielerfüllungsfaktor
nicht erfüllt	0
gerade noch ausreichend	1
ausreichend	2
ausreichend – befriedigend	3
befriedigend	4
befriedigend – gut	5
gut	6
gut – sehr gut	7
sehr gut	8
sehr gut - überragend	9
überragend	10

Tabelle 85: Zuordnung des Zielerfüllungsfaktors zum Grad der Zielerfüllung

Für jedes Kriterium und jede Lösungsalternative wird nun der Punktwert für den Zielerfüllungsfaktor vergeben. Es empfiehlt sich zeilenweise vorzugehen, um die Überschaubarkeit des

Bewertungsvorganges sicherzustellen. Die Vergabe des Zielerfüllungsfaktors kann auf zwei Arten erfolgen:

- subjektive Schätzung/Diskussion der Zielerreichung (wobei zu beachten ist, dass mehrere Bewertende ein ausgewogeneres Ergebnis erreichen)
- Abbildung der Beziehung Kriterienausprägung/Zielerfüllungsfaktor in einem Diagramm:



Welches Vorgehen gewählt wird, ist auch abhängig davon, ob ein Ziel quantifizierbar ist (beispielsweise Kapazität eines Speichermediums) oder ob es sich um ein rein qualitatives Kriterium handelt.

3. Berechnung des Ergebnisses: Bestimmung der Teilnutzwerte und des Gesamtnutzwertes; Interpretation

Durch die Multiplikation der Gewichtungsfaktoren mit den Zielerfüllungsfaktoren werden für jede Lösungsalternative die Teilnutzwerte der einzelnen Kriterien errechnet:

$$TN = Gf * Zf$$

Der Gesamtnutzwert einer Alternative ergibt sich aus der Summe ihrer Teilnutzwerte:

$$GN = \sum TN$$

Dieses Vorgehen wird in der folgenden Tabelle veranschaulicht:

	Gf (%)	Alternative 1		Alternative 2	
		Zf	TN	Zf	TN
Kriterium A	37,5	8	300	8	300
Kriterium B	29,2	7	204,4	8	233,6
Kriterium C	16,7	4	66,8	6	100,2
Kriterium D	16,7	7	116,9	6	100,2
SUMME	100		GN: 688,1		GN: 734,0
	Gf (%)	Alternative 1		Alternative 2	
		Zf	TN	Zf	TN
Kriterium A	57,1	8	456,8	8	456,8
Kriterium B	28,6	7	200,2	8	228,8
Kriterium C	7,1	4	28,4	6	42,6
Kriterium D	7,1	7	49,7	6	42,6
SUMME	100		GN: 735,1		GN: 770,8

Tabelle 86: Beispiel zur Bestimmung eines Nutzwertes

Die Gesamtnutzwerte der einzelnen Lösungsalternativen werden nun in eine Rangfolge gebracht (im Beispiel hat Alternative 2 einen höheren Nutzwert als Alternative 1). Liegen die Nutzwerte nahe beieinander, so ist eine eindeutige Wertung nicht möglich und weitere Schritte zur Bewertung der Lösungsalternativen sollten unternommen werden. Möglich wäre

- das Hinzufügen weiterer Kriterien zur Nutzwertanalyse, die Verfeinerung der Wertmaßstäbe (Bewertungsskala von 10 auf 100 Punkte erhöhen) oder die Durchführung einer Risikoanalyse.

Um dem Entscheidungsträger eine ausreichende Grundlage für seine Entscheidung zu unterbreiten, sind die Ergebnisse sowohl der quantitativen als auch der qualitativen Methode darzustellen und eine beschreibende Begründung für den Entscheidungsvorschlag damit zu verbinden. Es ist darauf zu achten, dass die Gewichtung der monetären Bewertung in einem angemessenen Verhältnis zu der Gewichtung der qualitativen Bewertung steht. Sofern das Ergebnis nach Nutzwerten konträr zum Ergebnis bei der monetären Bewertung ausfällt ist ein darauf beruhender Entscheidungsvorschlag vertieft zu begründen. Eine Verrechnung der monetären Werte mit den Ergebnissen der Nutzwertanalyse der einzelnen Alternativen ist nicht zulässig.

6.5.2.1.3 Bewertung

Vorteile: Die Nutzwertanalyse liefert eine verhältnismäßig sachliche Bewertung verschiedener Lösungsalternativen auf Grundlage identischer Kriterien und Maßstäbe. Das Vorgehen ist nachvollziehbar und lässt auch einen Zeitvergleich (z. B. Vergleich des ursprünglichen Plans mit dem tatsächlichen Ist) zu. Nachteil: Das verwendete Punktesystem täuscht eine Genauigkeit der Methode

vor, die aufgrund der subjektiven Gewichtung und Bewertung der Zielerfüllung durch die Bewertenden nicht vorhanden ist.

6.5.2.2 Prioritätenanalyse

Sobald mehrere Ziele zu berücksichtigen sind, ist die Priorität der einzelnen Ziele zu bestimmen. Bei der Prioritätenanalyse wird eine Rangfolge für mehrere unabhängige Ziele (Einzelkriterien) durch Gewichten ihrer Bedeutung gebildet. Dabei kann eine unübersichtliche Kriterien- oder Zielsammlung sehr schnell vereinfacht und in eine Rangfolge gebracht werden. Zu diesem Zweck wird jedes einzelne Kriterium in einer Präferenzmatrix (→ Muster siehe Anhang) mit jedem anderen paarweise verglichen und je nach Bedeutung mit 0, 1 oder 2 Punkten bewertet. Die Summe der Einzelbewertungen führt zu einer Aussage über das Gesamtgewicht jedes einzelnen Kriteriums. Um eine höhere Objektivität zu erreichen, werden solche Bewertungen meist von mehreren Personen vorgenommen. Dabei bewertet jeder die Kriterien für sich. Aus den verschiedenen Rangreihen, die so entstehen, wird eine einheitliche Gesamtrangreihe gebildet.

6.5.2.2.1 Einsatzbereiche

Die Prioritätenanalyse ist geeignet, eine Vielzahl voneinander unabhängiger Kriterien hinsichtlich ihrer Bedeutung zu gewichten. Besonders für die Priorisierung von Projektzielen ist die Prioritätenanalyse ein gutes Hilfsmittel.

6.5.2.2.2 Verfahrensbeschreibung

1. Vorbereitung

Zunächst werden die Kriterien oder Ziele formuliert, die später gewichtet werden sollen. Dabei ist wichtig, dass die Kriterien voneinander unabhängig und hinreichend aussagefähig sind. Lautet ein Bewertungskriterium beispielsweise allgemein „Wirtschaftlichkeit“, sollte es weiter konkretisiert werden, zum Beispiel in Kosten pro Leistungseinheit, Wartungskosten, Serviceintervalle oder ähnliches.

2. Durchführung

Die formulierten Kriterien werden in eine Präferenzmatrix eingetragen und zeilenweise bewertet. Dabei werden die Bewertungspunkte in das entsprechende Feld eingetragen. Die Punkte können folgendermaßen vergeben werden (weitere Alternativen sind denkbar):

	Punktvergabe für die Kriterien A : B		
	Vergabe von 2 Punkten je Paar (Standard)	Vergabe von 4 Punkte je Paar (bspw. um zu vermeiden, dass Gf=0, wenn ein Kriterium immer nachrangig ist)	Vergabe von 4 Punkten je Paar (bspw. um größere Differenzierungen zu erreichen)
A ist deutlich wichtiger als B			4 : 0
A ist wichtiger als B	2 : 0	3 : 1	3 : 1
A und B sind gleich wichtig	1 : 1	2 : 2	2 : 2
A ist weniger wichtig als B	0 : 2	1 : 3	1 : 3
A ist deutlich weniger wichtig als B			0 : 4

Tabelle 87: Punktevergabe in der Präferenzmatrix

Das folgende Beispiel legt die Standardvariante zu Grunde:

Beispiel:

Kriterien	A	B	C	D	Summe je Kriterium	Gewichtungsfaktor (%)	Rang
A		2	2	2	6	50,0	1
B	0		2	2	4	33,3	2
C	0	0		1	1	8,3	3
D	0	0	1		1	8,3	3
SUMME					12	100	

Tabelle 88: Beispiel Präferenzmatrix

3. Auswertung

Die einzelnen Punktwerte jeder Zeile werden addiert. Die Summe gibt die Rangfolge der Kriterien wieder. Dabei gilt, dass das Kriterium mit der höchsten Punktzahl den ersten Rang belegt und somit am wichtigsten ist. Auf die Erfüllung dieses Kriteriums durch eine Lösungsvariante muss besonders viel Wert gelegt werden.

6.5.2.2.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Methode ist einfach anwendbar.
- Komplexe Kriterien- oder Zielsammlungen werden überschaubar.
- Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen wird durch die Anwendung der Methode und Dokumentation der Ergebnisse gewährleistet.

Nachteile:

- Subjektive Beeinflussung der Ergebnisse durch die Bewertenden ist möglich.

6.5.2.3 Portfolioanalyse

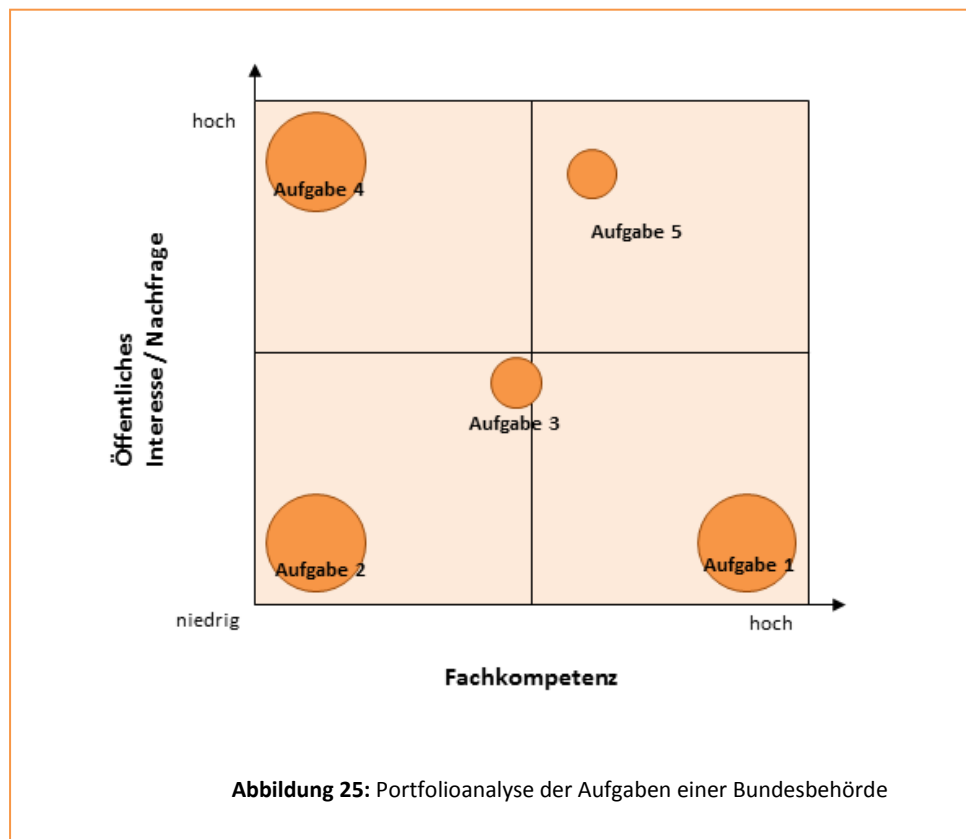
Die ursprünglich aus dem Bereich Finanzwirtschaft stammende Analysemethode wird im Bereich der strategischen Planung angewendet. Sie eignet sich insbesondere dazu, für verschiedene Produkte oder Aufgabenbereiche Strategien abzuleiten, die die Erreichung der langfristigen strategischen Ziele einer Institution unterstützen. Auch für Organisationen der öffentlichen Verwaltung ist es notwendig, die eigene Kompetenz und Positionierung kritisch zu überprüfen und strategische Ziele für Dienstleistungen und Prozesse zu formulieren. Die Portfolioanalyse kann solche strategischen Erörterungen unterstützen.

6.5.2.3.1 Einsatzbereiche

Der Einsatz der Portfolioanalyse ist besonders dann geeignet, wenn die strategische Perspektive verschiedener Handlungsalternativen bewertet werden soll.

6.5.2.3.2 Verfahrensbeschreibung

Voraussetzung für die Portfolioanalyse ist die Untersuchung der Organisation und ihrer Aufgaben hinsichtlich ihrer Stärken und Schwächen und die Analyse des Umfeldes hinsichtlich vorhandener Chancen und Risiken. Ergebnis dieser Betrachtung ist ein Überblick über die strategischen Aufgaben der Organisation und der Faktoren, die deren Erfolg beeinflussen könnten. Die folgende Abbildung zeigt beispielhaft das Aufgabenportfolio einer Bundesbehörde, welches hinsichtlich Nachfrage und benötigter Fachkompetenz bewertet und eingeordnet wurde. Die Größe der Kreise gibt die Höhe des Aufwands wieder, der durch die Wahrnehmung der Aufgabe entsteht:



Anhand dieser Informationen, die aus einer sorgfältigen Untersuchung der Behörde und des Umfeldes stammen, können nun Handlungsalternativen entwickelt und/oder hinsichtlich ihres Nutzens für die strategischen Ziele der Behörde bewertet werden.

In der Abbildung ist beispielsweise zu erkennen, dass die Wahrnehmung der Aufgabe 2 einen vergleichsweise hohen Aufwand verursacht, dabei aber nur auf wenig öffentliches Interesse stößt. Zusätzlich ist die notwendige Fachkompetenz in der Behörde kaum vorhanden. Eine mögliche Handlungsalternative ist die Auslagerung der Aufgabe an eine andere Organisation oder der Wegfall der Aufgabe. Aufgabe 5 hingegen stößt auf eine hohe Nachfrage, die Kompetenz in der Behörde ist vorhanden. Diese Aufgabe könnte ausgebaut werden.

Zu beachten ist, dass die Handlungsspielräume in der öffentlichen Verwaltung meist eingeschränkt sind, so dass nicht alle abgeleiteten Alternativen tatsächlich durchführbar sind.

6.5.3 Mischverfahren

6.5.3.1 Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse ist ein Verfahren, welches sowohl die quantitativen Kostenaspekte, als auch die qualitativen Nutzenaspekte gemeinsam betrachtet und so eine fundierte Aussage über die Wirtschaftlichkeit verschiedener Maßnahmen oder Lösungsalternativen zulässt. Die qualitative Bewertung der Wirksamkeit findet dabei über die → Nutzwertanalyse statt,

die Bewertung der Kosten über die → Kapitalwertmethode oder hilfsweise über die → Kostenvergleichsrechnung.

6.5.3.1.1 Einsatzbereiche

Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse findet dann Anwendung, wenn zwar die Kosten einer Maßnahme oder Lösungsalternative monetär bezifferbar sind, ihr Nutzen sich aber nicht monetär messen lässt oder diese Messung umstritten ist (beispielsweise Menschenleben, Umweltschutz).

6.5.3.1.2 Verfahrenbeschreibung

1. Nutzwertanalyse

Zunächst werden die nicht monetär bewertbaren Wirkungen der Alternativen mit Hilfe der → Nutzwertanalyse bewertet und eine Rangfolge der Wirksamkeiten der Alternativen ermittelt.

2. Kapitalwertmethode / Kostenvergleichsrechnung

Im zweiten Schritt werden die monetär bezifferbaren Kosten der Maßnahmen mit Hilfe der → Kostenvergleichsrechnung oder der → Kapitalwertmethode ermittelt und ebenfalls eine Rangfolge der Lösungsalternativen aus Kostengesichtspunkten gebildet. Die Heranziehung von Kostenvergleichen ist aufgrund der generellen Einschränkungen der → Kostenvergleichsrechnung nur hilfsweise vorzunehmen.

3. Zusammenführung der Ergebnisse

Die beiden gebildeten Rangfolgen können sich hinsichtlich der Ränge der verschiedenen Alternativen unterscheiden. Dadurch entsteht ein Auswahlproblem, welches mittels eines Kosten-Wirksamkeitsindex gelöst werden kann. Zu diesem Zweck werden die Kosten jeder Alternative durch deren Nutzwert dividiert und so die Kosten pro Nutzwertpunkt ermittelt. Als Auswahlprämisse gilt: Es ist die Alternative auszuwählen, deren Kosten-Wirksamkeits-Index am kleinsten ist, also pro Nutzenpunkt die geringsten Kosten verursacht.

6.5.3.1.3 Bewertung

Vorteile:

- Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit wird durch das systematische Vorgehen gewährleistet.
- Die Kosten-Wirksamkeits-Analyse bietet auch dann Entscheidungshilfe, wenn Probleme schwer monetär bewertbar sind.

Nachteile:

- → Nutzwertanalyse

6.5.3.2 Wirtschaftlichkeitsbetrachtung (WiBe)

- → Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

6.5.3.2.1 Einsatzbereich

Das WiBe Fachkonzept IT¹⁰⁸ kann einfach auf andere Betrachtungsbereiche übertragen werden, indem anstelle der vordefinierten Einzelkriterien des „Generellen Kriterienkataloges“ (*für IT-Maßnahmen*) eigene Kriterien (*für Maßnahmen außerhalb der IT*) definiert werden. Infolgedessen ist die Struktur des WiBe Fachkonzeptes IT auch für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen innerhalb eines Organisationsprojektes gut geeignet, wenn die Kriteriengruppen „monetäre Wirkungen“, „Dringlichkeit“, „Strategische Qualität“ und „externe Effekte“ für die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit entscheidend sind.

6.5.3.2.2 Verfahrenbeschreibung

1. Feststellung der Einflussgrößen und deren Ausprägung

Zunächst werden die Einflussgrößen für die Wirtschaftlichkeit der zu untersuchenden Maßnahme (Projekt) und die Ausprägungen dieser Einflussgrößen (Kriterien) festgestellt. Zur Bestimmung der relevanten Kriterien bietet die Software WiBe Kalkulator einen generellen Kriterienkatalog¹⁰⁹. Darüber hinaus existiert mit der Software WiBe Kalkulator die Möglichkeit, eigene Kriteriengruppen anzulegen, mit beliebiger Bezeichnung zu versehen und die standardmäßig vorgesehene Gliederung des Kriterienkataloges in vier Gruppen zu verändern. So können die Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen weitestgehend „passend“ konfiguriert und auch mehrere, parallel nutzbare Kriterienkataloge unterschiedlicher Struktur aufgebaut werden.

2. Ermittlung der Wirtschaftlichkeit

Im zweiten Schritt erfolgt die Ermittlung der Wirtschaftlichkeit. Sie stützt sich auf Überlegungen zur "Wirtschaftlichkeit im monetären Sinne" beziehungsweise zur "Wirtschaftlichkeit im weiteren Sinne" und verbindet damit quantitative und qualitative Betrachtungsweisen. Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung im erweiterten Sinne umfasst neben der Dringlichkeit, die qualitativ-strategische Bedeutung der Maßnahme sowie externe Effekte. Methodische Grundlage für WiBe sind die Kapitalwertmethode und die Nutzwertanalyse.

¹⁰⁸ Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016); http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/WiBe-Fachkonzept-IT/wibe_fachkonzept_node.html

¹⁰⁹ Vgl. Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016); Download des Kalkulators möglich von der Homepage: http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/Software/software_node.html

7 Managementinstrumente/-ansätze

Organisationsuntersuchungen müssen im Kontext der strategischen Ausrichtung und Steuerung gesehen werden. Zum Beispiel, wenn im Rahmen von Geschäftsprozessoptimierungen die Qualität der Produkte oder Geschäftsprozesse im Blickpunkt steht, die Verbesserung der Qualität durch ein verbessertes Wissensmanagement sinnvoll erscheint oder künftig Aussagen zu produktbezogenen Kosten erreicht werden sollen. Dieses Kapitel soll einen Überblick zu Managementinstrumenten geben, die in der öffentlichen Verwaltung Anwendung finden und denen zunehmend mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Die Ausführungen können und sollen dabei nicht erschöpfend sein. Managementaufgaben in der öffentlichen Verwaltung umfassen Führung, Personal und Organisation. Die Einführung moderner Managementinstrumente und -ansätze (zum Beispiel →Qualitätsmanagement, →Geschäftsprozessoptimierung, →Wissensmanagement) wird in der öffentlichen Verwaltung gravierende Veränderungen auslösen:

Die mit der Ausrichtung an Kundenbedürfnissen einhergehende Orientierung an den erstellten Produkten und Dienstleistungen steht mit einer Verlagerung der Organisations- und Ressourcenverantwortung hinsichtlich der jeweils zu erstellenden Produkte und Dienstleistungen auf die Fachbereiche in einem engen Zusammenhang. Wird dort die Verantwortung sowohl für die erstellten Produkte als auch für die zugrunde liegenden Leistungserstellungsprozesse getragen, sollten auch die erforderlichen Ressourcen (Personal, Finanzen) zur eigenverantwortlichen Steuerung zugewiesen werden.

Die dadurch steigende Eigenverantwortlichkeit der Fachbereiche unterstützt ein umfassendes Qualitätsmanagement. Dabei stehen die jeweiligen Leistungserstellungsprozesse mit dem Ziel der Fehlervermeidung im Fokus. Zusätzlich werden Geschäftsprozessoptimierungen im Umfeld eines langfristig angelegten kontinuierlichen Verbesserungsprozesses durchgeführt.

Die Reduzierung überflüssiger Aufgaben, die Optimierung der Prozesse sowie die Steigerung der Bürgerfreundlichkeit benötigen das Wissen und die Kompetenz der jeweiligen Aufgabenträger. Das Ideenpotenzial der Beschäftigten darf nicht ungenutzt bleiben. Mit dem neu strukturierten und um Elemente des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ergänzten Vorschlagwesen steht hierfür ein modernes Ideenmanagement zur Verfügung. Die Innovationskraft der Beschäftigten soll durch gezielte Maßnahmen effektiv gefördert und genutzt werden. Die Mitgestaltung der Arbeitsprozesse und Würdigung des Engagements sollen zur Steigerung der Effizienz der Verwaltung und nicht zuletzt zur Erhöhung der Mitarbeitermotivation führen. In diesem Prozess nimmt das klassische Organisationsreferat eine beratende und koordinierende Funktion wahr.

Aufgabe des Managements ist es, aus der definierten Strategie konkrete Ziele abzuleiten und deren Erreichung durch aktivierende Maßnahmen zu steuern bzw. anhand von Kriterien und Kennzahlen zu überwachen. Mit der →Balanced Scorecard (Kennzahlensystem) steht dem Management eine Methode zur Verfügung, mit der es mit Hilfe von wenigen, aber entscheidenden Kennzahlen strategisch führen kann. Die Strategie lässt sich auf konkrete Maßnahmen für jede Organisationseinheit herunter brechen, so dass alle Beschäftigten über vereinbarte Ziele und

konkrete Maßnahmen am strategischen Erfolg der Organisation mitarbeiten. Die Balanced Scorecard gibt einen ständigen Überblick über den aktuellen Kurs der Verwaltung.

Die Steuerung nimmt das Management über →Zielvereinbarungen vor. Die hierfür notwendigen Kontroll- und Steuerungsinformationen liefert ein definiertes Berichtswesen im Rahmen des Controllings. Die Zielvereinbarungen werden flankiert durch ein abgestimmtes Organisations- und Personalmanagement.

Eine funktionierende und gut strukturierte →Kostenrechnung, die die Kosten des Verwaltungshandelns verursachungsgerecht auf die Produkte und Dienstleistungen verteilt, stellt ein weiteres wichtiges Hilfsmittel zur erfolgreichen Steuerung dar.

Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells sind für Organisationsuntersuchungen sowohl Auslöser als auch Informationsquellen. So werden Organisationsuntersuchungen durchgeführt, um deren Einführung vorzubereiten, andererseits können zum Beispiel Daten, die im Zusammenhang mit der Kosten- und Leistungsrechnung erhoben wurden, Anhaltspunkte über eingesetzte Ressourcen sowie den Ressourcenbedarf bei der Planung von Organisationsuntersuchungen liefern.

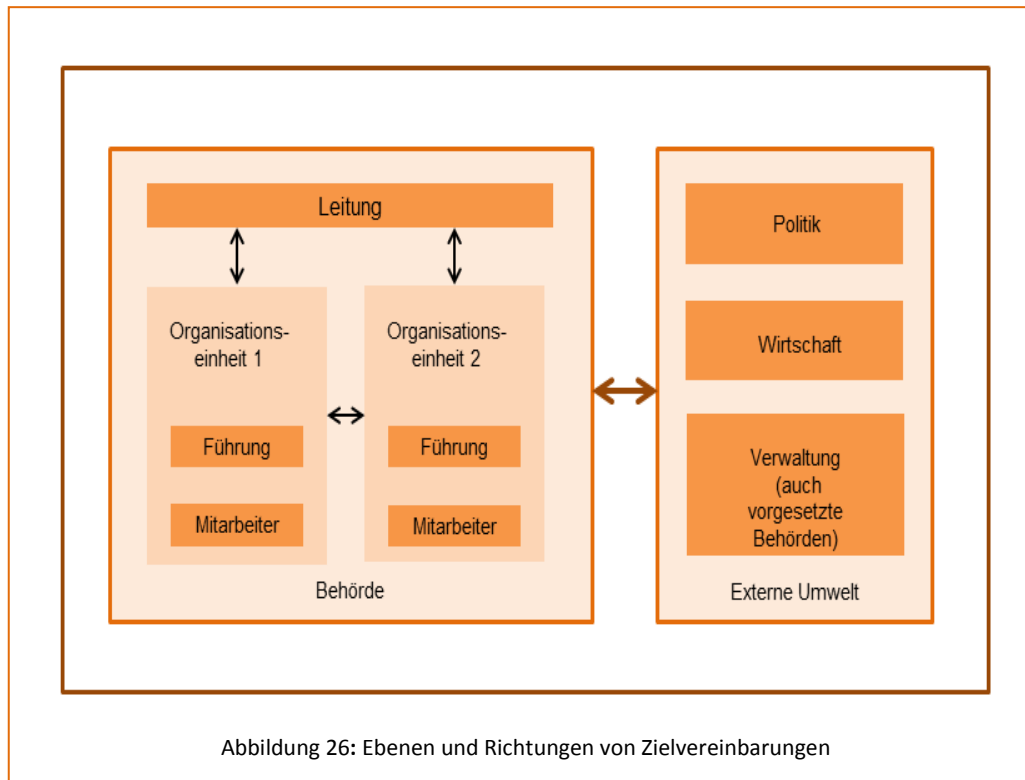
7.1 Zielvereinbarungen

Die Zielvereinbarung ist eines der wichtigsten neuen Führungsinstrumente in der öffentlichen Verwaltung, da sie den Wandel von der input- zur outputbasierten Steuerung maßgeblich beeinflusst. Die bisherige Steuerung der Leistungserstellungsprozesse der öffentlichen Verwaltung erfolgte hauptsächlich per Einzelanweisungen, die den Ausführenden enge Grenzen setzten, deren kreatives Potenzial vernachlässigten und somit die Eigenverantwortung für die Ergebnisse ihres Handelns wenig forderten. Zielvereinbarungen hingegen sind partnerschaftlich und einvernehmlich abgeschlossene Vereinbarungen über qualitative und/oder quantitative Ausprägungen von Ergebnissen. Sie sollen Klarheit und Transparenz hinsichtlich gemeinsamer Ziele schaffen und den Fokus darauf lenken. Nur anhand vorher festgelegter Ziele kann ergebnisorientiertes Handeln erfolgen. Zielvereinbarungen erfüllen unterschiedliche Funktionen¹¹⁰:

- **Führungs- und Steuerungsfunktion:** gemeinsame Formulierung und Festlegung von Vorstellungen über Ergebnisse (Ziele) ohne detaillierte Anweisungen über die Durchführung schaffen Freiräume bei der Gestaltung der Prozesse und des wirtschaftlichen Ressourceneinsatzes.
- **Motivationsfunktion:** kooperative Führung und Freiräume motivieren die Mitarbeiter.
- **Koordinationsfunktion:** verbindliche Festlegungen ermöglichen einen Überblick über das gemeinsame Zielsystem und helfen so bei der Vermeidung von Doppelarbeit und Ineffizienz.
- **Informationsfunktion:** Vergleiche von Zielen und tatsächlich erreichten Ergebnissen (Soll-Ist) ermöglichen die objektive Bewertung der erzielten Ergebnisse und damit der Leistung der Mitarbeiter.
- **soziale Funktion:** partnerschaftliche Kooperation bei der Vereinbarung der Ziele stärkt die Loyalität und das Vertrauen.

¹¹⁰ Vgl. BMI (2001).

Die Vereinbarung von Zielen kann, wie die folgende Abbildung zeigt, zwischen unterschiedlichen Organisationen und Organisationseinheiten stattfinden. Zielvereinbarungen können auch zwischen vorgesetzten Behörden (z. B. Ministerien) und Behörden / Einrichtungen des nachgeordneten Bereichs sinnvoll sein:



Die Verwendung des Begriffes Zielvereinbarung bechränkt sich in der Verwaltungspraxis meist auf Ziele die innerhalb einer Behörde zwischen den verschiedenen Hierarchieebenen vereinbart werden. Zielvereinbarungen finden zwischen den Beteiligten in Form von Gesprächen (Mitarbeitergespräche, Verhandlungen) statt. Dabei sollte unbedingt darauf geachtet werden, dass die vereinbarten Ziele bestimmte Voraussetzungen erfüllen:

- Messbarkeit/Operationalisierbarkeit: Die Erreichung der Ziele muss über Kriterien messbar sein.
- Beeinflussbarkeit durch andere Beschäftigte: Kann die Zielerreichung durch andere als den Betroffenen selbst maßgeblich beeinflusst werden, ist von diesem Ziel abzusehen.
- Regelgerechtigkeit: Die vereinbarten Ziele dürfen bestehenden Regeln (Gesetze, Verwaltungsvorschriften, Betriebsvereinbarungen etc.) nicht widersprechen.
- Realisierbarkeit: Die Ziele müssen realistisch erfüllbar sein.
- Eindeutigkeit: Interpretationsspielraum und Auslegungsmöglichkeiten verhindern die objektive Bewertung der Zielerreichung und können zu inhaltlichem Dissens führen.
- Angemessenheit: Die Zahl der vereinbarten Ziele sollte nicht zu groß sein, da sonst die Transparenz verloren geht.

Die Ziele werden in einem Zielsystem abgebildet, welches auf Zielkonflikte überprüft werden muss. Eventuell bestehende Konflikte müssen bereinigt werden. Die Vorgehensweise zu Zielvereinbarungen zwischen Beschäftigten und Führungskräften ist detailliert in der Publikation „Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI“¹¹¹ erläutert und mit Beispielen aus der Verwaltungspraxis hinterlegt.

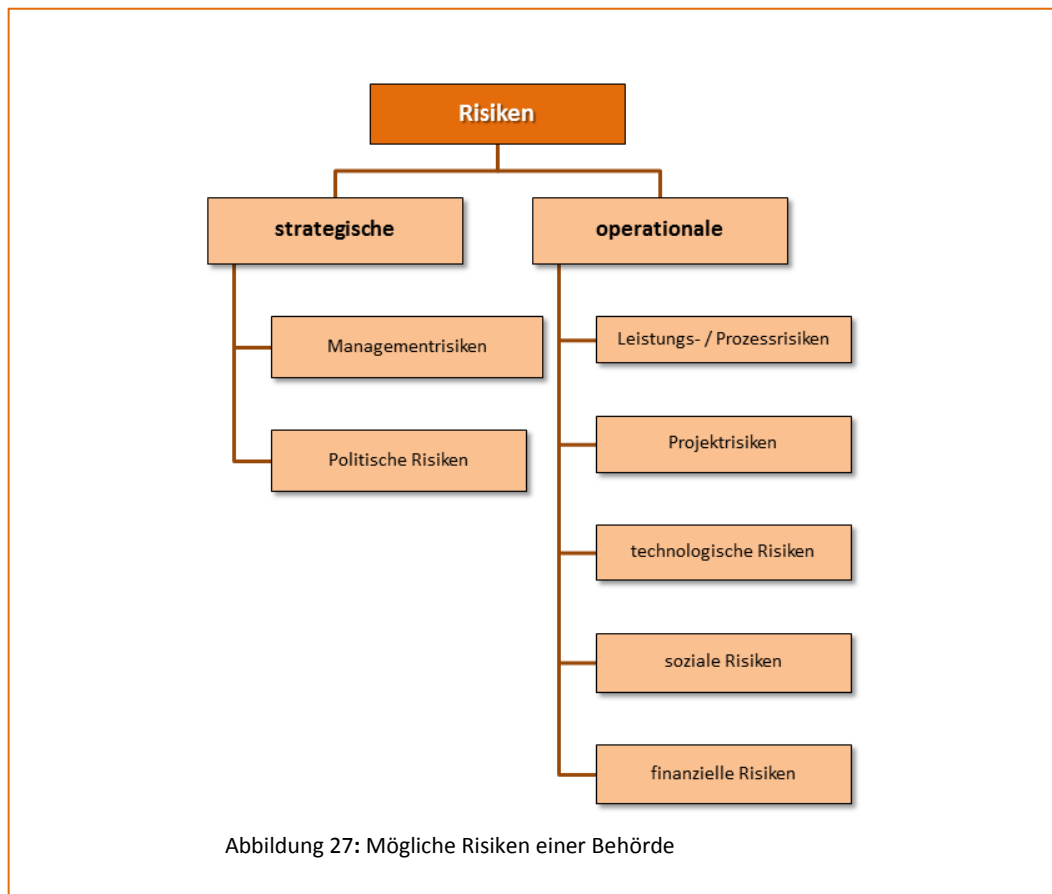
Exkurs: Für Zielvereinbarungen zwischen verschiedenen Organisationseinheiten einer Behörde (zum Beispiel zwischen Fachbereichen und dem IT-Referat) oder zwischen einer Behörde und externen Stellen (Politik, Wirtschaft, Verwaltung) werden häufig die Begriffe Kontrakt(-management) oder Service Level Agreement (SLA) verwendet. Beide Begriffe bezeichnen ebenfalls die Vereinbarung von qualitativen und quantitativen Zielen zwischen den Beteiligten, haben jedoch eher einen vertraglichen Charakter.

7.2 Risikomanagement

Risikomanagement ist ein Instrument des Managementwerkzeugkastens, das sich mit dem systematischen, planvollen Umgang mit Risiken verschiedenster Art beschäftigt. Unter einem Risiko wird dabei ein Problem verstanden, welches noch nicht eingetreten ist¹¹². Ziel des Risikomanagements ist es, entweder zu verhindern, dass Risiken zu Problemen werden oder aber den Schaden beim Eintritt der Risiken zu minimieren. Es dient somit auch der Schaffung von Transparenz, der Beseitigung von Unsicherheiten und ermöglicht so die Nutzung von Chancen. Durch die konsequente Suche und Analyse möglicher Risiken wird zudem auch eine möglicherweise vorhandene Betriebsblindheit beseitigt. Risiken in der öffentlichen Verwaltung können folgendermaßen klassifiziert werden:

¹¹¹ Ebenda.

¹¹² Vgl. DeMarco / Lister 2003), S.11f.



Das **Strategische Risikomanagement** bildet die integrative Klammer und das Fundament des gesamten Risikomanagements. Beim strategischen Risikomanagement geht es vor allem um die Formulierung von Zielen für ein individuelles und bedarfsangepasstes Risikomanagement (= organisationsspezifische Risikopolitik). Darüber hinaus werden die Grundlagen der Organisation des jeweiligen Risikomanagements definiert. Dabei wird etwa festgelegt, wie eine Organisation generell mit Risiken umgeht, beispielsweise risikofreudig, risikoneutral oder risikovermeidend. Die Risikostrategie ist dabei im Wesentlichen abhängig vom Leitbild und den Zielen der Organisation. Beispielsweise kann eine Institution nicht risikovermeidend agieren, wenn eines ihrer Ziele Innovationen beinhaltet, da mit Innovation zum einen große Chancen, aber auch große Risiken verbunden sind. Der **operative** Teil des Risikomanagements setzt auf der Risikopolitik/-strategie der Organisation auf und wendet die festgelegten Grundsätze auf Risiken an, die an verschiedenen Stellen auftreten:

- Prozessrisiken betreffen den Leistungserstellungsprozess, damit das Produkt und haben somit direkte Außenwirkung.
- Finanzielle Risiken betreffen die wirtschaftliche Situation einer Organisation (beispielsweise die Ausstattung mit Haushaltsmitteln).
- Projektrisiken gefährden die inhaltliche Zielerreichung, Kosten- und Terminsituation von Projekten. Beispiele für häufige Projektrisiken sind zu enge Zeitpläne, unvollständig definierte Rollen, Aufgaben und Schnittstellen, unklar definierte Zulieferungen von außen, zu zeitige

Übernahme neuer Technologien, die Inflation von Anforderungen und Fluktuationen im Projektteam.

- Soziale Risiken betreffen das soziale Gefüge einer Organisation, also maßgeblich die Beschäftigten (Fluktuation, Motivationsmangel).
- Technologische Risiken entstehen durch den Einsatz neuer Technologien.

Effektives Risikomanagement erfordert ein gezieltes, systematisches Vorgehen, welches die folgenden Schritte beinhalten sollte¹¹³:

1. Risiken identifizieren

Die Quellen zur Ermittlung von Risiken einer Organisation können unterschiedlichen Ursprungs sein. Zum einen ist die Risikoidentifikation in Form eines → Brainstorming („Katastrophen-Brainstorming“¹¹⁴) möglich. Die Beteiligten sammeln dabei alle möglichen Katastrophenszenarien, die ihr Projekt, einen Prozess oder die Organisation (je nachdem in welchem Kontext Risikomanagement durchgeführt wird) treffen könnten. Im Anschluss an die Ideensammlung werden durch die Erstellung eines → Ursache-Wirkungs-Diagramms die Ursachen für das Eintreten der Szenarien analysiert und somit die Risiken ermittelt. Eine andere Möglichkeit zur Ermittlung von Risiken ist die Nutzung der Erfahrungen der Vergangenheit, denn die Probleme der Vergangenheit stellen potenzielle Risiken in der Gegenwart dar. Eine Fundstelle stellen Berichte aus Projektbewertungen („Lessons Learned“), welche mittels → Dokumentenanalyse ausgewertet werden können, und der individuelle Erfahrungsschatz der Beschäftigten dar.

2. Risiken analysieren und bewerten

Alle gesammelten Risiken werden eindeutig benannt, beschrieben und in eine Risikoliste (→ Muster siehe Anhang) aufgenommen. Teil der Beschreibung sollten unbedingt Eintrittsindikatoren sein, die den Eintritt des Risikos frühzeitig ankündigen. Sie dienen der späteren kontinuierlichen Überwachung der Risiken und sind Grundvoraussetzung für eine gezielte Steuerung durch Maßnahmen. Die erfassten Risiken werden hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit bewertet und priorisiert. Die Priorisierung erfolgt in Abhängigkeit zur qualitativen Bewertung anhand des folgenden Bewertungsschemas:

¹¹³ Vgl. DeMarco / Lister (2003), S.74ff.

¹¹⁴ ebenda, S.126.

		Eintrittswahrscheinlichkeit (zum Zeitpunkt der Bewertung)			
			Wenig wahrscheinlich <25%	Wahrscheinlich 25%-75%	Sehr wahrscheinlich >75%
			1	2	3
Schaden bei Eintritt	Gering (wenig relevante Ergebnisse gefährdet)	1	Grün	Grün	Grün
	Mittel (Teilergebnisse gefährdet)	2	Grün	Gelb	Gelb
	Schwer (Erfolg des gesamten Projektes gefährdet)	3	Gelb	Rot	Rot

Tabelle 89: Bewertungsschema für die Risikobewertung
Quelle: BMI (2012), Seite 36.

Zusätzlich zur qualitativen Bewertung sollten Risiken, deren Schadenshöhe bezifferbar ist, auch quantitativ bewertet werden. Dabei könnte es sich um Schäden in Form von Terminverzögerungen (ausgedrückt in Tagen) oder zusätzlichen Kosten handeln.

3. Maßnahmen festlegen

In Abhängigkeit von der Priorisierung der Risiken werden diese mit konkretem Handlungsbedarf und gegebenenfalls erforderlichen Maßnahmen versehen.

	Priorisierung	Handlungsbedarf
Rot	1	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko permanent überwachen und an Projektleitung/Lenkungsausschuss berichten • Präventivmaßnahmen durchführen • Notfallmaßnahmen vorbereiten • Verantwortliche und Termine bestimmen und Durchführung kontrollieren
Gelb	2	<ul style="list-style-type: none"> • Risikostatus in regelmäßigen Intervallen aktualisieren (beispielsweise wöchentlich) • Hinterlegung von Notfallmaßnahmen • Präventivmaßnahmen prüfen und gegebenenfalls einleiten
Grün	3	<ul style="list-style-type: none"> • Risiko weiter beobachten • keine Maßnahmen hinterlegen

Tabelle 90: Priorisierung und Ableitung der Handlungsbedarfe (Beispiel)

Dabei sind grundsätzlich die nachfolgenden verschiedenen Ansätze möglich:

- **Risikovermeidung:** Wird ein Risiko vermieden, bedeutet das meistens, dass eine Aktion nicht durchgeführt wird. Das bedeutet aber gleichzeitig, dass Chancen, die mit dieser Aktion verbunden sind, nicht wahrgenommen werden. Als Beispiel kann die Einführung einer neuen IT-Anwendung genannt werden, die einerseits Risiken birgt, andererseits aber auch Chancen mit sich bringt.
- **Eingrenzung der Risiken:** Risiken können einerseits durch die Reduktion der Eintrittswahrscheinlichkeit, andererseits durch die Reduktion der Schadenshöhe bei Eintritt eingegrenzt werden. Zu diesem Zweck sind Maßnahmen zu entwickeln und mit dem Termin und dem Verantwortlichen in der Risikoliste zu dokumentieren. Es kann sich dabei um Maßnahmen handeln, die direkt durchgeführt werden müssen, aber auch um Eventualfallmaßnahmen, welche durchzuführen sind, wenn das Risiko eintritt und zum Problem wird. Sind Maßnahmen zur Risikoeingrenzung getroffen, wird das Risiko erneut bewertet und gegebenenfalls akzeptiert.
- **Risikoakzeptanz:** Eine Möglichkeit Risiken zu begegnen, ist deren Akzeptanz. Wenn mit einer Aktion in großem Maße positive Effekte verbunden werden, kann die Bereitschaft vorliegen, ein bekanntes Risiko zu akzeptieren, wenn dessen Schadenshöhe die positiven Effekte der Aktion nicht kompensiert. Ein weiterer Grund für die Akzeptanz eines Risikos kann sein, dass die Schadenshöhe die Durchführung von geeigneten Maßnahmen zur Eingrenzung des Risikos wirtschaftlich nicht rechtfertigt.
- **Risikobeseitigung:** Das Abstellen eines organisatorischen Mangels kann ein bestehendes Risiko ablösen.

4. Risiken beobachten

Ergebnis der vorangegangenen Schritte ist eine Risikoliste, welche als Grundlage für die kontinuierliche Überprüfung und Steuerung der vorhandenen Risiken (Risikocontrolling als Teil des Controllings) dient. Im Laufe der Zeit können neue Risiken hinzukommen, die dann erneut analysiert, bewertet und mit Maßnahmen belegt werden müssen. Es können aufgrund von Veränderungen der Rahmenbedingungen aber auch Risiken wegfallen oder sich deren Eigenschaften verändern.

5. Projektplanung anpassen

Die verbleibenden, nicht vermeidbaren Risiken, haben eine direkte und nicht zu unterschätzende Auswirkung auf die Projektplanung. Einerseits sind die Maßnahmen zur Risikoeingrenzung finanziell und terminlich einzuplanen, andererseits ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass der Eintritt der verbleibenden Risiken noch immer (wenn auch akzeptierbaren) Schaden mit sich bringt. Eine Möglichkeit zu dessen Berücksichtigung ist die Bildung von Risikorückstellungen für quantitativ bewertbare Risiken. Die einzuplanende Risikorückstellung für ein Risiko ergibt sich aus der Multiplikation seiner Eintrittswahrscheinlichkeit mit der Schadenshöhe:

Höhe der Risikorückstellung = Eintrittswahrscheinlichkeit x Schadenshöhe

Beispiel: Eine Risiko tritt mit einer Wahrscheinlichkeit von 30% ein und verursacht im Falle des Eintritts einen Schaden von 10.000 €. Des Weiteren wird mit einer Terminverschiebung von fünf Tagen gerechnet.

Höhe der finanziellen Risikorückstellung = $0,3 \times 10.000 \text{ €} = 3.000 \text{ €}$

Höhe der terminlichen Risikorückstellung: = $0,3 \times 5 \text{ Tage} = 1,5 \text{ Tage}$

Tritt ein Risiko für das eine Rückstellung in der Termin- und Kostenplanung berücksichtigt wurde ein, ist die Rückstellung natürlich nicht ausreichend, um den gesamten Schaden abzudecken. Die Gesamthöhe der eingeplanten Rückstellungen in Form von Budget oder Zeit werden allerdings ausreichend sein, da nicht alle Risiken eintreten. Risikomanagement setzt eine Offenheit und Ehrlichkeit in der Kommunikation voraus. Es ist darauf angewiesen, dass erwartete Risiken durch die Beschäftigten und andere Interessengruppen auch wirklich frühzeitig offen gelegt werden. Fehlt die entsprechende offene Behördenkultur, kann es sein, dass Risiken so lange wie möglich verschwiegen werden und als Probleme zu Tage treten, die kaum mehr zu beeinflussen sind.

Mit der Veröffentlichung der internationalen Norm ISO 31000 zum Risikomanagement existiert ein weltweit gültiger Standard. Die Norm wurde sehr allgemein konzipiert und ermöglicht so eine breite Anwendung und die einfache Integration in bestehende Managementsysteme und -prozesse. Die Norm versteht Risikomanagement als Führungsaufgabe und verfolgt einen so genannten Top-Down-Ansatz.

7.3 Change Management (Veränderungsmanagement)

Unter dem Begriff Change Management versteht man die systematische Planung und Steuerung von Veränderungen in einer Organisation, wobei insbesondere psychologische Aspekte auf die vom Wandel Betroffenen z. B. die Beschäftigten berücksichtigt werden. Change Management stellt den Menschen als entscheidenden Faktor in den Mittelpunkt, basierend auf der Erkenntnis, dass Veränderungsvorhaben nur dann nachhaltig erfolgreich verankert werden können, wenn sie von den Betroffenen akzeptiert und „gelebt werden“. Es gilt, sie zu gewinnen, zu Beteiligten zu machen.

Ein besonderer Fokus sollte dabei auf der Rolle der Führungskräfte liegen. Sie sind als Bindeglied zwischen der Behördenleitung und den Beschäftigten doppelt gefordert. Einerseits sind sie unter Umständen selbst von der Veränderung betroffen, andererseits sind sie als Promotoren und Multiplikatoren des Wandels gefordert. Wenn Führungskräfte nicht überzeugt sind von dem Vorhaben, wird das Auswirkungen auf die Beschäftigten haben. Führungskräfte sind daher einzubinden und zu unterstützen. Auch die Behördenleitung spielt eine zentrale Rolle. Eine aktive Rolle und die beharrliche Unterstützung während des gesamten Prozesses sind ebenfalls äußerst wichtig für den Erfolg eines Veränderungsvorhabens.

Neben der systematischen organisatorischen Planung, u. a. durch Benennung eines zentralen Ansprechpartners für das Veränderungsmanagement (sog. Change Manager oder auch Change Agents), gilt es insbesondere auch, auftretende Widerstände gegen das Vorhaben zu erkennen und zu überwinden. Eine Veränderung kann bei Betroffenen Neugier und positive Erwartungen auslösen, aber auch Ängste erzeugen. Widerstände gegen eine Veränderung sind normal und nicht automatisch kontraproduktiv - im Gegenteil, sie können auch eine Chance für einen besseren Veränderungserfolg sein.

Im Rahmen eines Veränderungsmanagements können eine Vielzahl von Werkzeugen eingesetzt werden, z. B. aus den Bereichen Kommunikation, Partizipation und Weiterbildung. Als Beispiele seien etwa genannt Kommunikationskonzepte, interne Informationsveranstaltungen und Diskussionsforen, Mitarbeiterbefragungen¹¹⁵, Workshops, aber auch die Entwicklung eines Leitbildes oder Vorhaben übergreifender Instrumente wie das Ideen- oder Wissensmanagement.

Die Bundesregierung stellt insbesondere Führungskräften der Bundesverwaltung, die Veränderungsprozesse erfolgreich durchführen wollen, hierzu einen anwendungsorientierten Leitfaden¹¹⁶ zur Verfügung.

7.4 Wissensmanagement

Verwaltung besteht nicht nur aus Aufgaben, Personal, Prozessen und Produkten. Wichtiges Element einer Verwaltung stellt auch das dort vorhandene Wissen dar. Dieses Wissen ist eine elementare Ressource und muss gepflegt und erweitert werden. Das interne Wissen sowie benötigte Informationen aus extern zugänglichen Quellen müssen allen, die darauf zugreifen sollen,

¹¹⁵ Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung bietet auf ihrer Homepage www.bakoev.bund.de für die Durchführung von Mitarbeiterbefragungen als Personalentwicklungsinstrument Unterstützungsleistungen an.

¹¹⁶ Change Management, Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung, veröffentlicht unter www.verwaltung-innovativ.de; www.intranet.bund.de oder zu beziehen über Publikationen@bundesregierung.de, Artikelnummer: BMI09345.

bedarfsgerecht zugänglich gemacht werden. Diese Wissensorganisation und -bereitstellung wird auch als Wissensmanagement bezeichnet.

Das Wissen einer Verwaltung befindet sich in Arbeitsanweisungen, in Akten, in Datenbanken, vor allem aber in den Köpfen einzelner Beschäftigter. Dass Wissen ein kostbares Gut ist, das zeigt sich immer wieder beim Ausscheiden von (langjährigen) Mitarbeitern, insbesondere bei Spezialisten. Regelmäßig treten in der Folge Wissenslücken auf. Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und dem damit zusammenhängenden vermehrten Ausscheiden von langjährig Beschäftigten in den nächsten Jahren noch verschärfen. Diese Situation zeigt die Notwendigkeit von Wissensmanagement.

Zum Aufbau eines arbeitsplatz- und aufgabenübergreifenden Wissensmanagements ist es erforderlich, das Wissen aller Beschäftigten zu sammeln und systematisch zu dokumentieren. Hierfür bietet der Markt heute verschiedenste technische Lösungen an: Datenbanken, Data-Warehouse, Dokumenten-Management-Systeme etc. Bei der Bereitstellung und Nutzung von Informationen müssen die Regelungen des Datenschutzes berücksichtigt werden.

Der Zielsetzung des Wissensmanagements können persönliche Interessen einzelner Beschäftigter gegenüber stehen, die ihre Stellung über „Herrschaftswissen“ bekunden und festigen wollen. Hier gilt es, ein ganzheitliches Konzept zu entwickeln, das auch motivierende Aspekte für alle Wissensträger enthält, ihr Wissen für die Gemeinschaft bereitzustellen.

Wissensmanagement steht in einem engen Zusammenhang mit der Geschäftsprozessoptimierung und dem ebenfalls prozessorientierten Qualitätsmanagement. Sowohl beim Wissensmanagement als auch beim Qualitätsmanagement werden Prozesse und ihr Output, jedoch aus unterschiedlichen Perspektiven, betrachtet. Beide Verfahren stellen Prozesse in den Fokus, denn Wissen ist eine wichtige Ressource zur Qualitätsverbesserung.

Wissensmanagement stellt auch Methoden zum Umgang mit vorhandenem Wissen bereit. Methoden der Dokumentation und Wissensentwicklung, die systematische Analyse der „Lessons Learned“, Wissensdatenbanken und -portale.

7.5 Balanced Scorecard

Die Balanced Scorecard (BSC) ist ein ganzheitlich orientiertes, kennzahlenbasiertes Managementinstrument. Als Führungsinstrument dient die BSC der Ausrichtung an der Vision und den strategischen Zielen der Organisation unter Berücksichtigung von verschiedenen internen und externen Aspekten sowie deren Wechselwirkungen. Die BSC versucht das Erreichen von strategischen Zielen messbar und über die Ableitung von Maßnahmen umsetzbar zu machen. Der ganzheitliche Ansatz soll die Sicht über den finanziellen Aspekt hinaus auf alle relevanten Perspektiven lenken und so zu einem ausgewogenen (balanced) Bild führen. Entwickelt wurde die BSC als Ergebnis einer Studie von Robert S. Kaplan und David P. Norton zum Thema Leistungsmessung in Unternehmen. Norton und Kaplan kamen zu der Erkenntnis, dass traditionelle Kennzahlensysteme zum einen die Vergangenheit widerspiegeln, ohne sich mit zukünftig erfolgsrelevanten Einflussfaktoren zu beschäftigen, zum anderen meist auf die finanzielle Perspektive der Organisation beschränkt sind und somit andere erfolgskritische Einflussgrößen

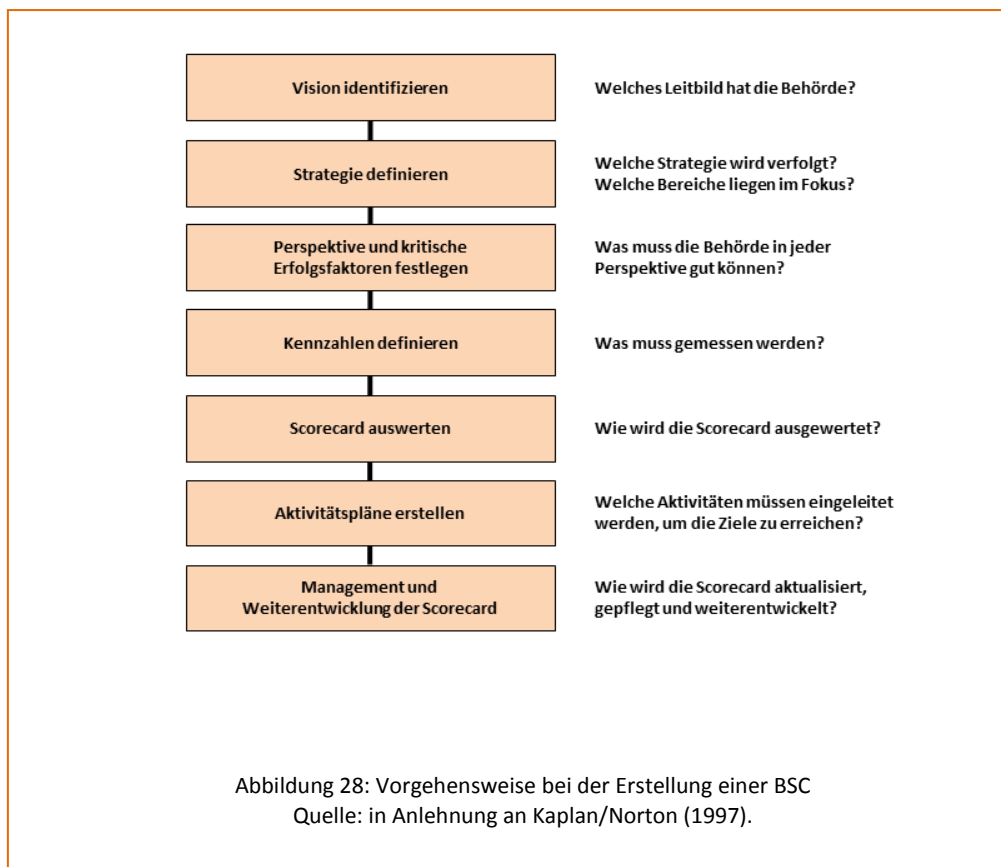
unbeachtet bleiben. Davon ausgehend, dass nicht-monetäre Größen ebenso entscheidend für den Erfolg einer Organisation sind wie monetäre, speziell im Bereich der öffentlichen Verwaltung, besteht die BSC klassisch aus vier Perspektiven, die durch die Vision und Strategie der Organisation bestimmt werden: Übertragen auf die öffentliche Verwaltung können sich folgende Perspektiven ableiten: Finanzperspektive, Prozess-/Innenperspektive, Kundenperspektive, Potential-/Entwicklungsperspektive.

Daraus können sich folgende Fragen ergeben:

- Finanzperspektive: Wie sieht der Steuerzahler die öffentliche Verwaltung?
- Prozess-/Innenperspektive: Welche Prozesse sichern den Erfolg der Behörde?
- Kundenperspektive: Wie sieht der Kunde die Behörde?
- Potenzial-/Entwicklungsperspektive: Wie kann die Fähigkeit zur Veränderung und Verbesserung weiterentwickelt werden?

Für jede strategisch wichtige Perspektive werden Ziele formuliert, relevante Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und konkrete Maßnahmen zur Erreichung der Ziele entwickelt. Institutionen, die eine Balanced Scorecard einsetzen, haben regelmäßig neben der Kundenperspektive auch die Beschäftigten im Blick (Lern- und Entwicklungsperspektive). Die Beschäftigten haben einen großen Einfluss auf den Erfolg einer Institution. Systematische Mitarbeiterbefragungen¹¹⁷ liefern einen Beitrag und messbare Kennzahlen - insbesondere im Vergleich über mehrere Jahre. Um die Größe und Vielfalt von Organisationen abzubilden, werden hierarchische Kennzahlensysteme gebildet und die BSC auf die einzelnen Organisationseinheiten heruntergebrochen. Die BSC ermöglicht es somit, die Strategie einer Organisation zu operationalisieren, darzustellen und zu kommunizieren. Die Vision bzw. Strategie lässt sich auf konkrete Maßnahmen für jede Organisationseinheit herunterbrechen, so dass jeder Einzelne über vereinbarte Ziele und konkrete Maßnahmen am strategischen Erfolg der Organisation mitarbeitet. Dabei empfiehlt sich die in der folgenden Abbildung dargestellte Vorgehensweise für die Entwicklung einer BSC für eine Behörde:

¹¹⁷ Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung bietet auf ihrer Homepage www.bakoew.bund.de für die Durchführung von Mitarbeiterbefragungen als Personalentwicklungsinstrument Unterstützungsleistungen an.



7.6 Benchmarking

Wirtschaftsunternehmen sind durch den Wettbewerb des Marktes immer wieder gehalten, sich strategisch und strukturell an die gestellten Anforderungen anzupassen. Behörden hingegen sind in der Regel einem solchen Wettbewerb nicht ausgesetzt. Bund und Länder können zur Feststellung und Förderung der Leistungsfähigkeit ihrer Verwaltungen Vergleichsstudien durchführen und die Ergebnisse veröffentlichen (Art. 91d Grundgesetz). Das Instrument Benchmarking kann über solche Leistungsvergleiche zwischen Behörden die positive Effekte des Wettbewerbs auch in der öffentlichen Verwaltung zur Geltung bringen. Für den Begriff Benchmarking gibt es eine große Anzahl von Definitionen, die je nach Strategie und Anspruch des Definierenden immer wieder angepasst werden. Grundsätzlich handelt es sich bei Benchmarking um das Teilen und Vergleichen von Informationen und Daten mit dem Ziel, durch Lerneffekte die eigene Leistung zu verbessern. Benchmarking ist, richtig angewendet, ein sehr wirkungsvolles Werkzeug, um diese notwendigen Veränderungen in einer Organisation zu entdecken, Lösungsansätze zu ermitteln und Veränderungen durchzusetzen. Der Definition von Zielen kommt im Zusammenhang mit Benchmarking eine hohe Bedeutung zu, da die Ziele den Ablauf des Benchmarking-Prozesses bestimmen und als Grundlage für die spätere Erfolgskontrolle dienen¹¹⁸. Häufige Ziele von Benchmarking-Aktivitäten sind Qualitätsverbesserung, Kostensenkung oder die Überprüfung und Optimierung von Strukturen und Abläufen. Generell zu unterscheiden ist eine strategische und eine

¹¹⁸ Vgl. Griebel / Scheer (2000).

operative Dimension des Benchmarking¹¹⁹. Die strategische Orientierung betrachtet Benchmarking als Instrument der Steuerung und Führung, integriert in die generellen Verbesserungsmaßnahmen der Organisation. Ziele sind dabei die langfristige Sicherung und der Ausbau des Erfolges. Die operative Dimension beinhaltet hingegen Steuerungsgrößen für kurz- bis mittelfristige Maßnahmen zur gezielten Verbesserung von Leistungen in einzelnen Bereichen. Die Vorteile von Benchmarking liegen im „Best Practice“-Ansatz. Durch das Lernen vom Besten können massive Fortschritte erreicht werden, ohne dass aufwändige Neuentwicklungen stattfinden müssen, die sich in der Umsetzung möglicherweise als untauglich herausstellen. Dadurch erhöht sich auch die Veränderungsbereitschaft bei den Beschäftigten. Ein weiterer Vorteil liegt darin, dass durch den konsequenten Vergleich mit anderen ein „Quasi-Wettbewerb“ eingeführt wird, der auch zu mehr Leistungsbewusstsein und Motivation bei den Beschäftigten führen kann. Die offene Zusammenarbeit beim Benchmarking kann sich auch positiv auf Initiativen und die Bereitschaft zum Teilen eigener Lösungen in anderen Bereichen auswirken.

7.6.1 Formen des Benchmarking

Benchmarking ist ein äußerst vielseitiges Werkzeug. Die Form und daraus folgend die Vorgehensweise ist einerseits abhängig vom Benchmarking-Partner, andererseits vom Benchmarking-Objekt, welches sich wiederum aus der Zielsetzung ergibt¹²⁰. Bezüglich des Benchmarking-Partners können die folgenden Formen unterschieden werden:

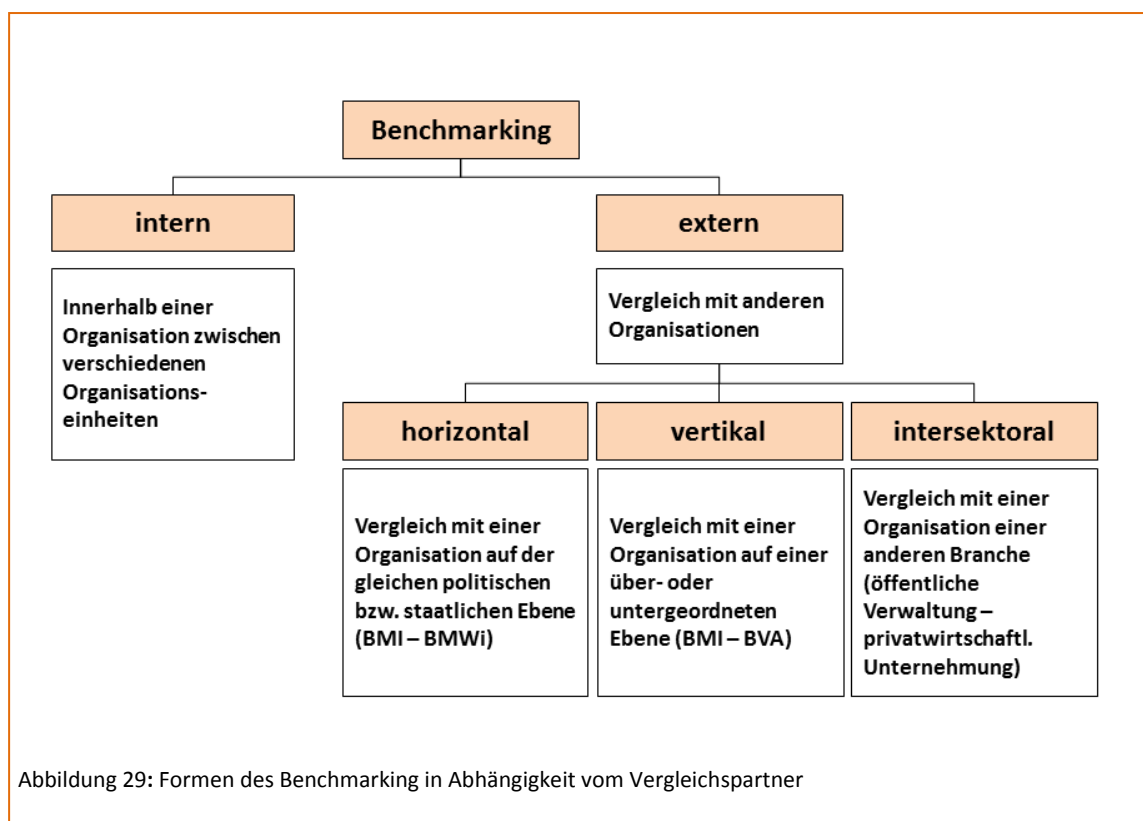


Abbildung 29: Formen des Benchmarking in Abhängigkeit vom Vergleichspartner

¹¹⁹ Vgl. Siebert / Kempf (2002), S.9.

¹²⁰ Vgl. Griebel / Scheer (2000).

Internes Benchmarking

Internes Benchmarking ist die einfachste Form, da der Vergleich verschiedener Organisationseinheiten innerhalb einer Organisation am wenigsten aufwändig ist. Sie eignet sich besonders bei Organisationen mit dezentralem Charakter, da dort größere Unterschiede und Abweichungen zwischen einzelnen Organisationseinheiten auftreten können als bei zentral gesteuerten. Ziel ist häufig die Suche nach den vorteilhaftesten Lösungen oder Vorgehensweisen für Probleme oder Aufgaben, die an mehreren Stellen innerhalb einer Organisation auftreten. Da innovative externe Einflüsse fehlen, sind durch internes Benchmarking die geringsten Verbesserungspotenziale zu erzielen. Internes Benchmarking kann sowohl ein separater Vorgang zur Verbesserung der gegenwärtigen Leistung, als auch einer erster, entscheidender Schritt für externe Benchmarking-Projekte sein. Vor- und Nachteile des internen Benchmarking sind in der folgenden Tabelle dargestellt:

Kriterien	Vorteil	Nachteile
Informationsbeschaffung	einfach	Widerstand gegen die Preisgabe eigener Vorteile
Anwendungsbereich	auf alles anwendbar	
Messgrößenausarbeitung	einfach	unter Umständen: Abstimmungsschwierigkeiten
Kontaktaufnahme	einfach	Angst vor Veränderungen
Austausch	einfach	Kompetenzprobleme
Positionierung	Aufzeigen interner Bestleistungen	keine Positionierung nach außen möglich
Vergleichbarkeit	hoch	interne Vorurteile
Akzeptanz	wirkt dem Widerstand nach Veränderungen entgegen	Angst vor Schuldzuweisung
Übertragbarkeit	relativ einfach	
Wettbewerbsproblematik	Offenlegung aller Daten möglich, keine Gefahr der Weitergabe von Geheimnissen an Externe	
Ergebnisse	klare, vergleichbare Ergebnisse	begrenzter Blickwinkel, wenig innovativ

Tabelle 91: Vor- und Nachteile des internen Benchmarking

Quelle: Griebel/Scheer (2000), S.11 in Verbindung mit Siebert/Kempf (2002), S.39.

Externes Benchmarking

Externes Benchmarking kann sowohl auf ein zuvor durchgeführtes internes Benchmarking-Projekt aufsetzen und dieses erweitern, als auch völlig eigenständig durchgeführt werden. Beim externen Benchmarking vergleicht sich die Organisation mit einer oder mehreren anderen. Je nach dem, auf welcher behördlichen Ebene sich die Vergleichsorganisation befindet, kann in der öffentlichen

Verwaltung weiterhin in horizontales, vertikales oder intersektorales Benchmarking unterschieden werden.

Benchmarking-Objekte sind die Betrachtungsgegenstände, die anhand verschiedener Kriterien bewertet und miteinander oder mit Standards verglichen werden. Dabei kann es sich etwa um Produkte, Prozesse, Methoden, Potenziale, Systeme, Kosten, Ressourcen oder Organisationseinheiten handeln. Die Kriterien stellen dabei die Perspektiven dar, aus denen das Objekt betrachtet wird. Derartige Perspektiven sind in den unterschiedlichen methodischen Ansätzen zur Beurteilung und Messung von Leistung enthalten, etwa in der → Balanced Scorecard oder im → EFQM-Modell. Beide Ansätze werden bereits in der Praxis für Benchmarking herangezogen.

7.6.2 Vorgehensweise

Die Vorgehensweise beim Benchmarking ist, auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung, wenig standardisiert und einheitlich. Es existieren diverse Modelle und Vorgehensweisen, unter anderem die PAS (Publicly Available Specification) 1014 des Deutschen Institut für Normung. Basis des PAS 1014-Modells ist der PDSA-Cycle (Plan-Do-Study-Act) von W. Edward Deming, ein Vier-Phasen-Management-Modell zur Lösung betriebswirtschaftlicher Problemstellungen¹²¹. Ergänzend zu diesem Modell wurden begleitende Maßnahmen integriert, um eine kontinuierliche Berücksichtigung der Erfolgsfaktoren zu gewährleisten, so dass folgendes Konzept entstand:

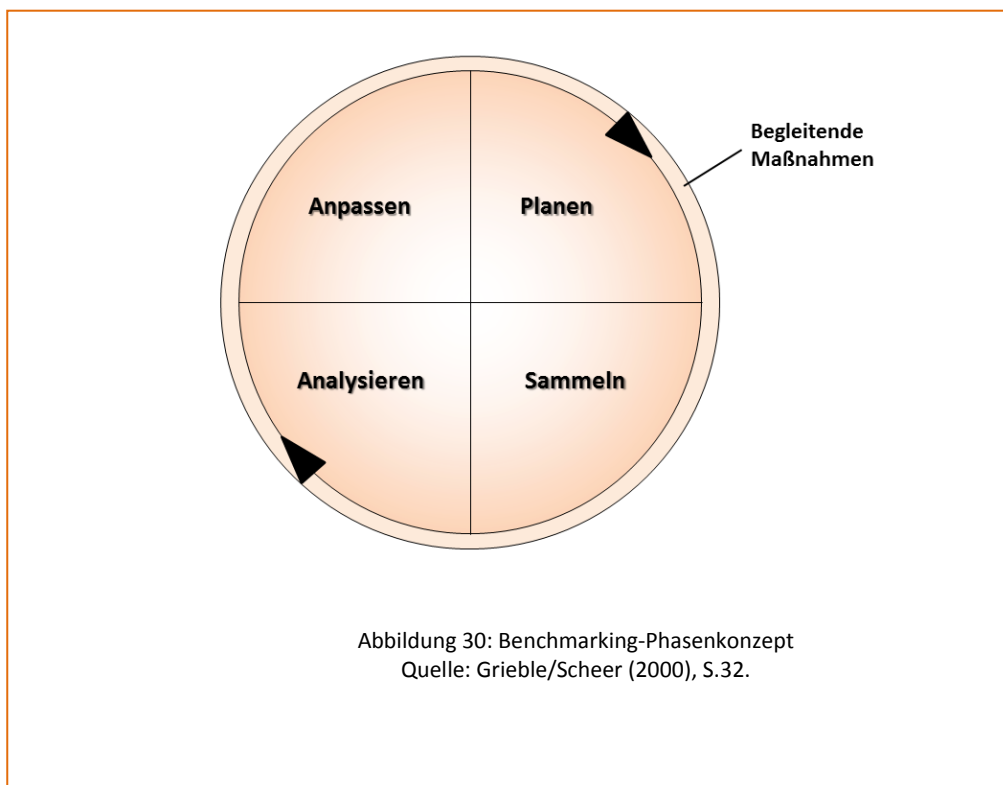


Abbildung 30: Benchmarking-Phasenkonzept
Quelle: Griebler/Scheer (2000), S.32.

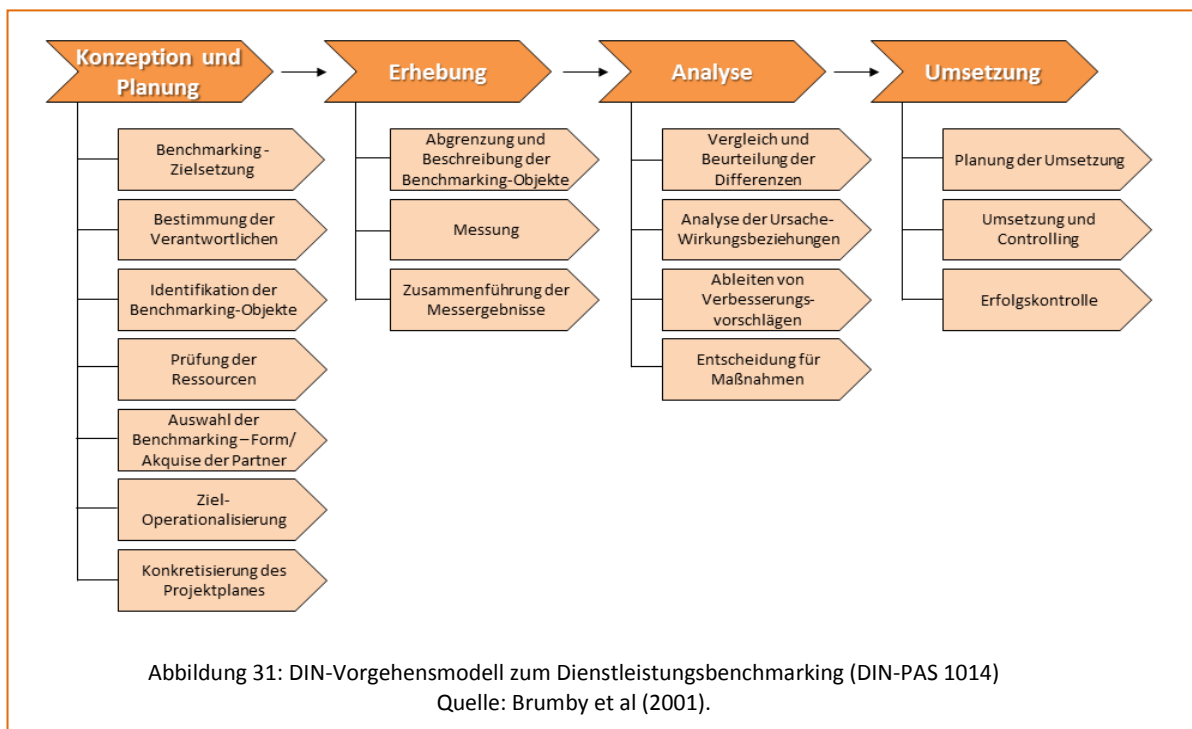
¹²¹ Der dargestellte PDSA-Cycle entspricht im kontinuierlichen Verbesserungsprozess des Qualitätsmanagements dem so genannten Qualitätsregelkreis mit den Elementen Planen, Durchführen, Evaluieren und Verbessern.

Auf dieser Vorgehensweise setzt das Forschungsprojekt BENEFIT (Benchmarkingmethoden und -verfahren für öffentliche Dienstleistungen) auf, welches vom Institut für Wirtschaftsinformatik der Universität des Saarlandes durchgeführt wurde.

Ziele des Projektes waren¹²²:

- die Entwicklung methodisch abgesicherter, validierter und von relevanten Interessengruppen dieses Anwendungsfeldes akzeptierter Methoden und Vorgehensweisen zur Durchführung von Benchmarking-Projekten in der öffentlichen Verwaltung,
- die Erhöhung von Transparenz und die Schaffung eines (Quasi-)Wettbewerbs im Bereich der öffentlichen Dienstleistungen,
- die Steigerung der Akzeptanz und beschleunigte Durchführung von Benchmarking-Projekten mit qualitativ abgesicherten Ergebnissen,
- die Schaffung einheitlicherer Methoden und Verfahren für das Benchmarking öffentlicher Dienstleistungen,
- die Entwicklung von Grundsätzen für ein ordnungsgemäßes Benchmarking von öffentlichen Dienstleistungen und anschließende Erprobung in der praktischen Anwendung,
- die Integration, Konsolidierung und Ergänzung bestehender Ansätze des Vergleichs öffentlicher Dienstleistungen gemäß den im Projekt ermittelten Anforderungen und Test auf Praxistauglichkeit in konkreten Fallstudien.

BENEFIT modelliert die Vorgehensweise beim Benchmarking folgendermaßen:



¹²² Vgl. Griebel (2003a).

7.7 Controlling

Der Begriff Controlling steht für steuern, lenken und beaufsichtigen und bedeutet damit weit mehr als nur Kontrolle. Controlling unterstützt ergebnisorientiertes Steuern mit Hilfe von Zielen. Mit dem Aufbau von Controllingsystemen in der Bundesverwaltung wird das Ziel verfolgt, die unterschiedlichen Steuerungs- und Managementinstrumente in ein integratives und ganzheitliches Konzept einzubetten und so ihr optimales Zusammenwirken zu gewährleisten¹²³. Planung, Kontrolle, Organisation, (Personal-)Führung und Information können als die Kernfunktionen eines Führungssystems angesehen werden. Controlling gewährleistet, dass diese Funktionen nicht isoliert nebeneinander stehen, sondern sinnvoll aufeinander abgestimmt und verknüpft werden. Aufgrund dieser Koordinierungsleistung kommt dem Controlling gewissermaßen eine Querschnittsfunktion zu. Controlling ist im Idealfall ein sich ständig wiederholender, zirkulärer Prozess, der die folgenden Instrumente aufeinander abstimmen kann:

- Situationsanalysen, Zielsysteme, Kennzahlen, Indikatoren und qualitative Verfahren zur Erfassung der Zielerreichung, Zielvereinbarungen über den zeitlichen Rahmen, die Qualitätsstandards und die Ressourcen zur Zielerreichung, Berichtswesen, mit dem gewährleistet wird, dass die steuerungsrelevanten Informationen für jede Berichtsebene gesondert aufbereitet werden, Evaluierung.

Bei der Suche nach einem optimalen Controllingsystem gibt es keine generelle Empfehlung. Controlling ist ein in hohem Maße kontextabhängiges Verfahren, das auf die spezifischen Anforderungen und Gegebenheiten einer Organisation zugeschnitten, also situativ gehandhabt werden sollte. Auf die Frage, welche Steuerungsinstrumente dabei in welcher Art und Weise zum Einsatz kommen, ist deshalb ein weites Spektrum an Antworten denkbar. Während es im operativen Bereich schwerpunktmäßig darum geht, das kurz- und mittelfristige Handeln der Organisation zu planen, befasst sich die strategische Ebene mit der Gesamtausrichtung der Organisation. Stand bisher die Frage "Machen wir die Dinge richtig?" im Vordergrund, richtet sich nun der Fokus auf die Fragestellung "Machen wir die richtigen Dinge?". Unter dem Leitbild der ergebnisorientierten Verwaltungssteuerung ist es das Ziel eines strategischen Controllings, die Wirkungen des Verwaltungshandelns anhand valider Kriterien zu evaluieren und die Verbesserung der Qualität von Verwaltungsdienstleistungen sichtbar zu machen. Eine wichtige Voraussetzung für ein wirksames Controlling ist die ausgewogene Betrachtung aller Zieldimensionen einer Organisation. Durch eine Orientierung am Balanced Scorecard-Ansatz wird einer einseitigen Schwerpunktbildung auf Kosten anderer wichtiger Zieldimensionen vorgebeugt. Die Zielsetzungen von Verwaltungsdienstleistungen lassen sich beispielsweise in die vier Dimensionen "Ressourcen", "Kompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter", "Fachaufgaben" und "Adressatenbezug" gliedern. Die Verbesserung der Qualität soll durch mehr Effizienz beim Ressourceneinsatz, den Ausbau der Personalentwicklung, mehr Effektivität bei der Aufgabenerledigung und einen stärkeren Adressatenbezug erreicht werden.¹²⁴

¹²³ Vgl. BMI (2012), Informationen zu Controlling.

¹²⁴ Vgl. BMI (2012a), Informationen zu Controlling.

7.8 Kosten- und Leistungsrechnung (KLR)

Die Bundesverwaltung setzt für ihre Buchführung ein kamerales System ein. Bei der Kameralistik handelt es sich um eine input-orientierte Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, die Auskunft über die Verwendung von Ressourcen gibt, aber wenig über die damit erzielten Ergebnisse aussagt. Bestimmte, für eine Steuerung der Verwaltung relevante Informationen werden durch die Kameralistik nicht geliefert: So werden insbesondere Erträge, Aufwände und der überjährige Ressourcenverbrauch (Einbeziehung der kalkulatorischen Kosten, zum Beispiel Abschreibungen) nicht abgebildet. Die Kameralistik gibt auch keine Auskunft darüber, welche Leistungen die Verwaltung erstellt und welche Kosten diese Leistungen verursachen. Diese fehlende Verknüpfung lässt keine Zuordnung der Verantwortung für die entstehenden Kosten und die damit erzielten Arbeitsergebnisse zu, eigenverantwortliches Handeln wird dadurch nicht ausreichend gefördert.¹²⁵ Um diese Informationslücke zu schließen, setzt die öffentliche Verwaltung zunehmend das betriebswirtschaftliche Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung als Ergänzung zur Kameralistik ein. So ist in § 7 Absatz 3 der Bundeshaushaltsordnung festgelegt: „In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.“ Gründe für die Einführung einer KLR:¹²⁶

- Schaffung von Kostentransparenz, Periodengerechte Abbildung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs, Ergebnisorientierung, Steigerung des Kostenbewusstseins, Stärkung der Eigenverantwortung, Vergleichbarkeit zwischen Verwaltungen, Optimierung von Ablauforganisationen, Ergänzende und spezielle Informationen für Führungskräfte, Ermittlung von kostendeckenden Entgelten, Unterstützung von Privatisierungsbemühungen.

Die Kosten- und Leistungsrechnung ist ein Teilgebiet des internen Rechnungswesens und ein Instrument des Controlling, in dem Kosten und Leistungen erfasst, verschiedensten Bezugsgrößen zugeordnet und für spezielle Zwecke ausgewertet werden. Im Gegensatz zur Kameralistik stellt die Kosten- und Leistungsrechnung auf die Arbeitsergebnisse, den „Output“, der Verwaltung ab. Ihre Aufgabe ist die Erfassung, Verteilung und Zurechnung der Kosten, die bei der Erstellung der Verwaltungsprodukte oder -dienstleistungen anfallen. Dabei werden auch die kalkulatorischen Kosten (Abschreibungen und Zinsen) berücksichtigt. Hierdurch ist es möglich, den gesamten Ressourcenverbrauch periodengerecht zu ermitteln und transparent zu machen. Mit Hilfe der Kosten- und Leistungsrechnung können zum Beispiel Aussagen zu folgende Aspekten getroffen werden:

- Gesamtkosten einzelner Produkte oder Dienstleistungen, Häufigkeiten einzelner Produkte, Beteiligte am Produkterstellungsprozess, Ressourceneinsatz (zum Beispiel Beschäftigte, Sachmittel) für die Produkterstellung, Kosten einzelner Organisationseinheiten, Kostenanteil von Querschnittsbereichen an den Gesamtkosten.

Die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt die Umstellung von der inputorientierten auf eine ergebnisorientierte Steuerung der Verwaltung. Sie soll das Kostenbewusstsein sowohl bei der Verwaltungsleitung als auch bei den Beschäftigten fördern. Mit der KLR wird eine Vielzahl von Daten

¹²⁵ BMF (2002).

¹²⁶ Ebenda.

erhoben. Diese Datenerhebung darf jedoch nicht zum Selbstzweck geraten und zu einem Datenfriedhof anwachsen. Damit dies verhindert wird, sollte die KLR immer mit anderen Managementinstrumenten (zum Beispiel Benchmarking, Zielvereinbarungen) verknüpft werden. So können zum Beispiel auf Basis der KLR-Daten vergleichbare Produkte oder Bereiche gegenübergestellt und Optimierungspotenzial für die Aufgabenerledigung abgeleitet werden. Oftmals wird hierdurch ein interner Wettbewerbsprozess angestoßen. Oder die KLR wird eingesetzt, um die Zielerreichung im Rahmen von Zielvereinbarungen zu überprüfen. Hauptsächlich wird mit ihr aber eine Verbesserung der Qualität und der Verfügbarkeit steuerungsrelevanter Informationen auf Basis der tatsächlichen Arbeitsergebnisse erreicht. Hierfür wird ein Berichtswesen eingerichtet, das die zur Verfügung stehenden Informationen bedarfsgerecht filtert und der Leitung die Informationen, die sie für die Steuerung benötigt, adressatengerecht bereitstellt. Die Kostenrechnung unterteilt sich in die Kostenartenrechnung, Kostenstellenrechnung, Kostenträgerrechnung und Leistungsrechnung.

Kostenartenrechnung: Die Kostenartenrechnung zeigt auf, welche Kosten für die Erstellung eines Produktes / einer Dienstleistung angefallen sind. Es werden grob zwei Kostenartenklassen unterschieden:

- Personalkosten sowie Sach- und sonstige Kosten (zum Beispiel Büro- und Verwaltungskosten, Materialkosten).

Diese Kosten können zum Teil den Produkten direkt und damit verursachungsgerecht zugerechnet werden. Die Kosten, die nicht direkt zugeordnet werden können, Gemeinkosten (zum Beispiel Kosten für die Behördenleitung), müssen auf andere Weise auf die Produkte "verteilt" werden. In der Regel erfolgt dies durch eine Umlage.

Kostenstellenrechnung: Die Kostenstellenrechnung zeigt auf, wo die Kosten für die Erstellung eines Produktes / einer Dienstleistung angefallen sind. Kostenstellen bezeichnen den Ort der Entstehung der Kosten innerhalb einer Organisation (zum Beispiel Referate oder Stabsstellen).

Kostenträgerrechnung: Die Kostenträgerrechnung zeigt auf, wofür die Kosten innerhalb einer Periode angefallen sind. Als Kostenträger werden Produkte / Dienstleistungen bezeichnet, für deren Erstellung Kosten angefallen sind. Unterschieden wird zwischen externen und internen Produkten. Externe Produkte werden für außerhalb der Behörde stehende Kunden erbracht, interne Produkte für verwaltungsinterne Stellen. Interne Produkte stellen eine "Vorleistung" für die externen Produkte dar und müssen deshalb auf diese verrechnet werden. Die Kostenträgerrechnung ist das zentrale Element der KLR. Sie stellt, kombiniert mit weiteren Kennzahlen (Mengen- und Qualitätsaspekte) die Grundlage für ein umfassendes Controlling.

Leistungsrechnung: Die Leistungsrechnung ist das Pendant zur Kostenrechnung. Sie dient der Leistungstransparenz und der Ermittlung der Effizienz des Verwaltungshandelns. Sie unterteilt sich

in die Bereiche Leistungsarten, Leistungsstellen und Leistungsträger. Durch sie ist es möglich, die Arbeitsergebnisse, den Output, abzubilden.

Setzt man Kosten und Leistung ins Verhältnis, kann die Effizienz einer Behörde ermittelt werden. Verwaltungen, die für ihre Produkte oder Dienstleistungen Gebühren oder andere Entgelte erheben, können so feststellen, ob sie kostendeckend arbeiten. Stehen den Kosten nicht Einnahmen, sondern andere Ziele (zum Beispiel politische) gegenüber, müssen Möglichkeiten (Indikatoren) gefunden werden, den Grad der Zielerreichung zu messen. Die Messung kann neben den Einnahmen auch über Mengen und Qualitäten erfolgen. Die Daten, Zahlen und Fakten, die aus der Kosten- und Leistungsrechnung hervorgehen, bilden die Basis anderer Erfolgsfaktoren der Verwaltung wie Controlling und Risikomanagement. Die Kosten sind ein Indikator, der den Erfolg der Verwaltung ausweist. Wenn Kosten nicht bekannt sind, können Erfolge nicht bewertet und Entscheidungen nicht fundiert getroffen werden. Die Kosten- und Leistungsrechnung soll:

- Kosten dokumentieren, Kosten kontrollieren und die Kostenplanung unterstützen.

Die Verwaltung soll ihre Leistungen ergebnis- und kundenorientiert erbringen. Die Definition von Produkten unterstützt dabei die outputorientierte Prozessgestaltung und hilft dabei, festzustellen, ob die angepeilten Ziele erreicht werden konnten. Dabei macht es jedoch keinen Sinn, jede einzelne Verwaltungsleistung als eigenständiges Produkt zu definieren. Damit die erforderliche Transparenz erhalten bleibt, werden die Leistungen zu überschaubaren Produktgruppen zusammengefasst und später in Produktbereichen zusammengefasst. Der Leitung werden über in der KLR zu den Produkten erhobenen Daten monatliche Kennzahlen zur ergebnisorientierten Steuerung bereitgestellt. Auf Basis dieser Informationen werden erforderliche Maßnahmen veranlasst, die dann ihrerseits Wirkungen in den Leistungsbereichen und in der Leistungserstellung auslösen. Für die Bundesverwaltung hat das Bundesministerium der Finanzen im Auftrag der Bundesregierung auf der Grundlage eines Fachkonzeptes für eine Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung das „Handbuch zur standardisierten Kosten- und Leistungsrechnung des Bundes“, kurz „Standard-KLR“ genannt, entwickelt. Mit der Standard-KLR soll „ein umfassender und gleichgerichteter Einführungsprozess neuer Steuerungsinstrumente in der Bundesverwaltung bereit“ werden.

Die Hauptaufgabe der Standard-KLR besteht darin, Grundsätze für eine KLR-Konzeption verbindlich für die Bundesverwaltung festzulegen. Veröffentlicht wurde die Standard-KLR in der Vorschriftensammlung der Bundesfinanzverwaltung (VSF-H 9001). Bundesbehörden haben die Standard-KLR bei der Konzeption ihres konkreten KLR-Systems zugrunde zu legen.

7.9 Qualitätsmanagement

Die angespannte Haushaltsslage, der demografische und technologische Wandel, die Globalisierung sowie die steigenden Anforderungen von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen stellen die öffentliche Verwaltung zunehmend vor große Herausforderungen: Sie muss mit geringeren finanziellen und personellen Ressourcen immer schneller immer bessere Ergebnisse erzielen. Um die Kompetenz, die Effizienz und Kundenorientierung der Behörden und Beschäftigten der öffentlichen

Verwaltung nachhaltig zu verbessern, ist ein Qualitätsmanagement zunehmend unverzichtbar. Der Koalitionsvertrag 2009 für die 17. Legislaturperiode enthält denn auch ein nachdrückliches Bekenntnis zu einer durchgreifenden Modernisierung der Bundesverwaltung. Für den Erfolg und die Nachhaltigkeit gegenwärtiger und zukünftiger Maßnahmen zur Verwaltungsmodernisierung wie z. B. Aufgabenkritik, Standardisierung von Prozessen, Zielvereinbarungen, strategische Steuerung, wirkungsvolle Fachaufsicht oder zielgenaue Weiterbildung, stellt Qualitätsmanagement eine wichtige Grundlage dar.

Moderne Qualitätsmanagementansätze beruhen auf der Philosophie des Total Quality Management (TQM), der gleichzeitigen Betrachtung von Menschen, Prozessen und Ergebnissen. Wesentliche Prinzipien einer TQM-Strategie sind:

- die konsequente Orientierung an den externen und internen Kundenerwartungen,
- die Prozessorientierung und damit die Sichtweise, dass nur optimale Prozesse zu Produkten und Dienstleistungen führen, die die Kundenerwartungen erfüllen,
- die Kultur der kontinuierlichen Verbesserung,
- das Verständnis von Qualitätsmanagement als originäre Führungsaufgabe und
- die Einbeziehung aller Beschäftigten als wesentlicher Einflussfaktor auf die Qualität.

Der Qualitätsbegriff nach der TQM-Philosophie bezieht sich also nicht nur auf Produkte und Dienstleistungen wie z. B. einzelne Verwaltungsentscheidungen und Beratungsleistungen. Er umfasst gleichermaßen alle planenden, durchführenden und überwachenden Prozesse der Leistungserstellung sowie die Rahmenbedingungen¹²⁷. Die öffentliche Verwaltung nutzt verschiedene Qualitätsmanagementmodelle. Dazu gehören die Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff., das EFQM-Modell für Business Excellence und das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungssystem „Common Assessment Framework“ (CAF). Zentrale Kriterien der Qualitätsbewertung sind in allen drei Modellen die Kunden-, Prozess-, Mitarbeiter- und Ergebnisorientierung. Durch diese ganzheitliche Sicht- und Herangehensweise ist Qualitätsmanagement weit mehr als nur Qualitätskontrolle. Qualitätsmanagement geht nicht die Symptome in Einzelbereichen an, sondern erkennt die verschiedenen Modernisierungsinstrumente gerade in ihrer Wechselwirkung und nutzt sie erst dadurch optimal.

Die Unterschiede der drei Modelle bestehen vor allem in der Bandbreite, im Detaillierungsgrad und in der Gewichtung der zugrunde gelegten Bewertungskriterien – abhängig von der vorrangigen Zielsetzung des jeweiligen Modells. Beim Einsatz von EFQM und CAF führt die Behörde anhand vorgegebener Kriterien eine qualitätsorientierte Selbstbewertung durch. Der Selbstbewertungsprozess ermöglicht den Behörden, ihre Stärken und Verbesserungsbereiche klar zu erkennen und führt letztlich zur Planung, Umsetzung und Überwachung von Verbesserungsmaßnahmen. Die Selbstbewertung mit dem Instrument CAF bietet dabei einen besonders einfachen und leicht handhabbaren Einstieg ins Qualitätsmanagement. Im Gegensatz zur Selbstbewertung nach CAF und EFQM werden bei der externen Auditierung und Zertifizierung eines Qualitätsmanagementansatzes nach DIN EN ISO 9000 ff. nicht die Stärken und Schwächen einer

¹²⁷ Vgl. AWV e.V (1998).

Behörde bewertet, sondern die Konformität des behördlichen Qualitätsmanagements mit den in der Norm geforderten Mindestanforderungen. Das Zertifikat sagt noch nichts über die Effizienz und Effektivität des Systems aus. Gleichwohl lassen sich aus den internen und externen Auditberichten sowie im Rahmen der Qualitätssicherung Verbesserungspotenziale ableiten. Welches der beschriebenen Qualitätsmanagementmodelle für eine Behörde besonders geeignet ist, kann pauschal nicht festgelegt werden. Alle drei Modelle sind geeignet, die öffentliche Verwaltung auf dem Weg zu mehr Leistungs-, Qualitäts-, Kunden- und Mitarbeiterorientierung zu unterstützen. Auf der Basis dieser Modelle sollten behördenspezifische Qualitätsmanagementsysteme auf- und ausgebaut werden, die als „Klammer“ für die verschiedenen Modernisierungsinstrumente fungieren, da sich die einzelnen Modernisierungsinstrumente teilweise gegenseitig bedingen oder sogar aufeinander aufbauen. Aus diesem Grund sollten sie grundsätzlich immer als Gesamtheit betrachtet und systematisch angewendet werden - anderenfalls könnte die Wirksamkeit der einzelnen Modernisierungsinstrumente negativ beeinflusst werden. Die Auswahl eines geeigneten Qualitätsmanagementansatzes sollte anhand der spezifischen Situation und mit Blick auf die Zielsetzung und den Bedarf der einzelnen Behörde erfolgen. Generelle Voraussetzungen für ein erfolgreiches Qualitätsmanagement (-system) und damit für die Beständigkeit der Modernisierungserfolge in der Verwaltung sind jedoch:

- Änderung des Selbstverständnisses der Verwaltung,
- laufende systematische Ermittlung der Anforderungen und Erwartungen der Adressaten des Verwaltungshandelns,
- ausreichender Ressourceneinsatz für ein Qualitätsmanagement,
- angemessene organisatorische Verankerung eines Qualitätsmanagements,
- konsequente Unterstützung durch die Behördenleitung und
- breite Akzeptanz innerhalb der Behörde.

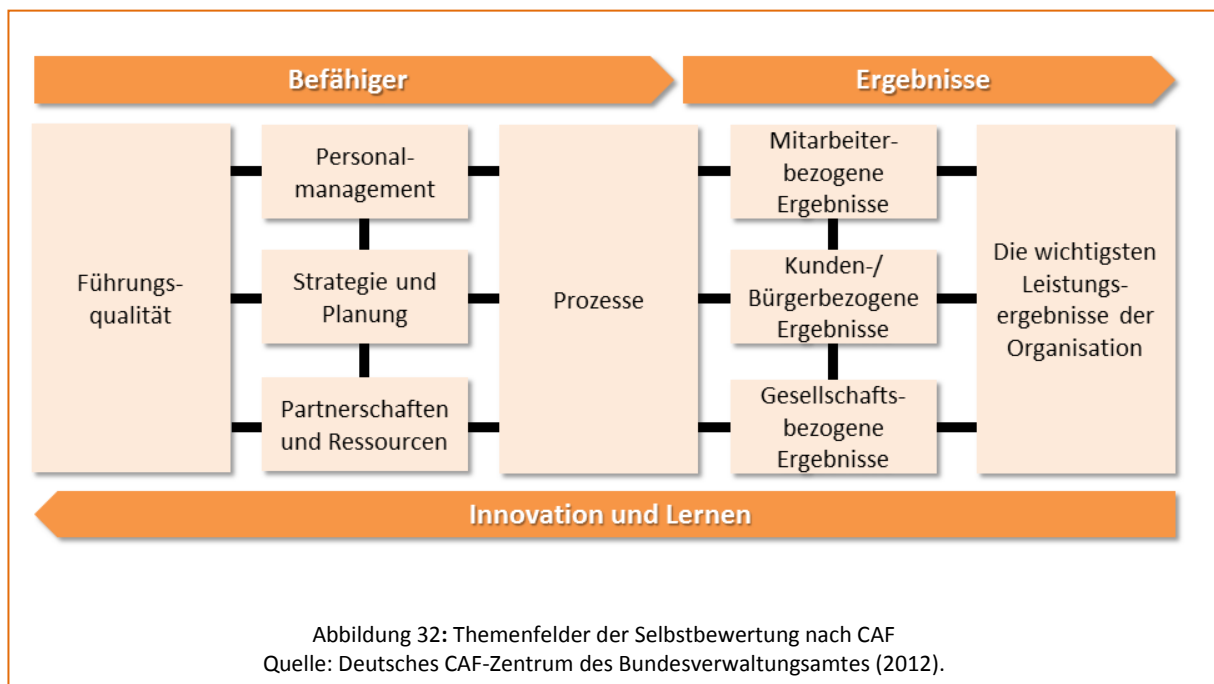
7.9.1 CAF

Auf der 1. Europäischen Qualitätskonferenz im Mai 2000 in Portugal haben die für den öffentlichen Dienst zuständigen Minister beschlossen, in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Gemeinsame Europäische Qualitätsbewertungsmodell "Common Assessment Framework" (CAF) einzuführen. CAF wurde mit dem Ziel entwickelt, die Modernisierung und die Verbesserung der Leistungsfähigkeit in der öffentlichen Verwaltung Europas zu fördern. CAF bietet den Verwaltungsorganisationen unterschiedlichster Größe, Struktur und fachlicher Ausrichtung eine einfache Möglichkeit, ihre Stärken und Verbesserungspotenziale zu erkennen und daraus Verbesserungsmaßnahmen abzuleiten. CAF will die Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung mit den Prinzipien des Total Quality Management (TQM) vertraut machen und sie an die Praxis des PDCA-Zyklus heranführen. PDCA steht für Plan (planen), Do (umsetzen), Check (überprüfen) und Act (anpassen). CAF will als Bindeglied zwischen den verschiedenen Qualitätsmanagement-Modellen dienen, die im öffentlichen Dienst angewendet werden. Schließlich sollen auch Leistungsvergleiche (Benchmarking und Benchlearning) des öffentlichen Sektors unterstützt werden. CAF ist ein leicht handhabbares Qualitätsbewertungsmodell. Es ermöglicht eine Organisationsentwicklung von innen

heraus, indem die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter intensiv in den Veränderungsprozess einbezogen werden. Organisationen, die bereits eine oder mehrere CAF-Selbstbewertungen durchgeführt haben, sehen u. a. folgenden Nutzen:

- Qualität wird definiert, weiterentwickelt und optimiert,
- die Organisation erkennt, wo sie gut ist und entwickelt ein gemeinsames Verständnis davon, wo und wie sie sich verbessern kann,
- fachliche Zusammenhänge innerhalb der Behörden werden besser erkannt ,
- Kommunikationsbarrieren werden erkannt und beseitigt,
- Effektivität und Effizienz der Organisation werden verbessert,
- die Steuerungskompetenz steigt.

Das CAF-Modell umfasst die in der folgenden Abbildung dargestellten 9 Themenfelder, die durch insgesamt 28 Kriterien und 210 Einzelindikatoren konkretisiert werden. Damit bildet CAF die wesentlichen Aspekte ab, die bei einer Organisationsanalyse berücksichtigt werden müssen. Die Themenfelder 1 bis 5 sind die so genannten Befähiger. Hier wird bewertet, was eine Organisation umsetzt und wie sie an ihre Aufgaben herangeht, um die erwünschten Ergebnisse zu erzielen. In den Themenfeldern 6 bis 9 werden die Ergebnisse der Organisation bewertet, die sie für Bürger/Kunden, Mitarbeiter/innen, die Gesellschaft und allgemein in Erfüllung ihres Auftrages erzielt hat.



Die Qualitätsbewertung mit CAF ist eine Selbstbewertung. Sie wird von einer internen, repräsentativ zusammen gesetzten Bewertungsgruppe durchgeführt und hat den Charakter eines Dialogs, in den alle Ebenen der Organisation einbezogen werden. Sichtweisen, Erfahrungen und Kenntnisse zu den Themenfeldern und Indikatoren werden diskutiert und miteinander verglichen. Ein gemeinsames Bild der Situation – Wie ist es jetzt und wo wollen wir hin? wird entwickelt. So findet eine

systematische Analyse der Stärken und Verbesserungsbereiche der Organisation statt. Die so gewonnenen Bewertungsergebnisse liefern eine hervorragende Basis für die Entwicklung und Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen. Der CAF-Prozess beginnt mit einer fundierten Management-Entscheidung über Ziel, Projektorganisation und Ressourcen des Gesamtprozesses und endet mit der Umsetzung eines Aktionsplans in der Linienorganisation. Der CAF-Prozess besteht aus insgesamt 10 Schritten, die ausführlich in einem Leitfaden für die Praxis dargestellt sind. CAF eignet sich besonders als Einstiegsinstrument für die interne Bewertung von Modernisierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung. Behörden können so mit relativ geringem Aufwand einen ersten Überblick über ihre Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale erhalten. Im August 2006 hat das Bundesverwaltungsamt die Fortführung des nationalen CAFZentrums übernommen. Weitergehende Informationen unter <http://www.caf-netzwerk.de/>

7.9.2 EFQM-Modell

Die EFQM (European Foundation for Quality Management) geht davon aus, dass Organisationen nur dann erfolgreich sein können, wenn die Zufriedenheit aller Interessengruppen (Kunden, Beschäftigte, Lieferanten, Partner) im Mittelpunkt des Handelns steht. Das EFQM-Modell for Excellence war zunächst Mitte der 80er Jahre zur Bewertung und Verbesserung von Unternehmen entwickelt und eingeführt worden; 1994 folgte eine Anpassung für den öffentlichen Sektor. Wie beim CAF sind auch hier die zu bewertenden Aspekte in Befähiger- und Ergebnis-Kriterien unterteilt. Die Befähiger-Kriterien befassen sich damit, wie die Organisation bei einem Kriterium vorgeht, die Ergebnis-Kriterien beziehen sich darauf, was die Organisation erreicht. Die Qualitätsanalyse mithilfe des gewichteten Kriterienrasters hilft den Organisationen, eigene Stärken, Schwächen und Verbesserungspotenziale zu erkennen und die Strategie darauf auszurichten. In den Richtlinien der EFQM werden verschiedene Methoden der Selbstbewertung beschrieben, wobei die umfassendste die Selbstbewertung mittels Simulation einer Bewerbung um den europäischen Qualitätspreis ist.

7.9.3 Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff.

DIN EN ISO 9000 ff. ist ein umfassendes internationales Normenwerk zum Qualitätsmanagement. Kernstück der Reihe ist die so genannte Zertifizierungsnorm DIN EN ISO 9001. Sie enthält die Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem, die für eine Zertifizierung durch eine externe Zertifizierungsstelle erfüllt sein müssen. Die weiteren Normen der Reihe umfassen Grundlagen des Qualitätsmanagements, Begriffe sowie Leitfäden etwa zur Leistungsverbesserung und zur Auditdurchführung. Die Einführung eines normkonformen Qualitätsmanagementsystems ist neben der Selbstbewertung nach EFQM und CAF eine weitere Möglichkeit, die zentralen Modernisierungsfelder der öffentlichen Verwaltung – Wirtschaftlichkeit, Produkt- und Prozessqualität sowie Kunden- und Mitarbeiterzufriedenheit – unter eine Gesamtstrategie zu bündeln. Allerdings besteht die Gefahr, dass Normforderungen bürokratisch abgearbeitet werden – vielleicht mit dem kurzfristigen Erfolg einer Zertifizierung, nicht aber mit der Wirkung kontinuierlicher Qualitätsverbesserungen. In jedem Fall müssen die Normforderungen für die

öffentliche Verwaltung sorgfältig interpretiert werden, damit sie wirksam und mit vertretbarem Aufwand umgesetzt werden und ein gelebtes Qualitätsmanagement entsteht.

Praxisbeispiele

Praxisbeispiel 1: Zentralisierung gleichartiger Aufgaben

Untersuchungs-schwerpunkte	Aufgabenkritik Geschäftsprozessanalyse/-optimierung Personalbedarfsermittlung
Vorgehensweise	Vorbereitung: Einbindung verwaltungsinterner Organisationsberater Voruntersuchung: Ermitteln des Untersuchungsbereichs und der geeigneten Erhebungsmethodik Ist-Aufnahme: Erheben der Abläufe, Bearbeitungszeiten und Mengen Ist-Analyse: Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalyse Soll-Konzeption: Aufgabenzentralisierung mit aufbauorganisatorischer Neu- strukturierung, Geschäftsprozessoptimierung, Personalbedarfsberechnung
Eingesetzte Erhe-bungs-techniken	Dokumentenanalyse Interview Workshop Fragebogen Laufzettelverfahren Analytisches Schätzverfahren
Untersuchungs-bereich	alle Organisationseinheiten, die mit der untersuchten Aufgabe befasst waren alle Hierarchieebenen, die in die Aufgabenerledigung eingebunden waren
Besonderheiten des Projektes	unbekannter Untersuchungsbereich aufgrund dezentraler Organisation der Aufgabenwahrnehmung

Ausgangssituation: Beim Auftraggeber handelte es sich um eine Behörde mit vielen dezentralen Dienststellen, bei der die zu untersuchende Aufgabe in verschiedenen Abteilungen und Fachbereichen wahrgenommen wurde. Es konnte nicht sichergestellt werden, dass rechtliche Rahmenbedingungen vollständig und einheitlich eingehalten werden. Selbst in gleich gelagerten Fällen wurden unterschiedliche Verfahrenweisen und technische Unterstützung eingesetzt. Der Aufgabenanfall in den einzelnen Fachbereichen war sehr unterschiedlich, so dass auch unterschiedliche Routinegrade erreicht wurden. Häufig beanspruchte die Aufgabe einen sehr geringen Zeitanteil, so dass ihre Erledigung keine nennenswerten Auswirkungen auf den Personalbedarf der Aufgaben abgebenden Bereiche hatte. Die Aufgabe selbst ist durch rechtliche Vorgaben stark reglementiert. Durch die Bündelung der Aufgabe in einem zentralen Bereich sollten die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sowie eine einheitliche Bearbeitung sichergestellt werden. Soweit im beschriebenen Projekt die Vorgehensweise zum universellen Vorgehensmodell keine Besonderheiten aufweist, wird auf diese Schritte im Detail nicht weiter eingegangen.

Ablauf:

1. Vorbereitung

Die Besonderheit des Untersuchungsprojektes lag darin, dass die Beteiligten an der Aufgabe, und damit der Untersuchungsbereich, nicht umfassend bekannt waren. Dies ließ eine abschließende Eingrenzung des Untersuchungsbereiches vor Beginn der Untersuchung zunächst nicht zu. Die Teilschritte Projektinitiierung und die Situationsanalyse wurden gemäß Vorgehen im Handbuch vorgenommen.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Einbindung Externer prüfen	Durchführung der Untersuchung durch verwaltungsinterne Organisationsberater des BVA Projektleitung BVA gemischtes Projektteam (BVA-Behörde)	personelle Engpässe in der Behörde ließen eine selbständige Durchführung nicht zu erwarteter Know-how-Transfer durch gemischte Projektteams
Zielformulierung	Ziel der Untersuchung war ein Konzept zur: Zentralisierung der Aufgabe Verschlankung des Prozesses eindeutige Abgrenzung von Zuständigkeiten und Verfahrensweisen unter Berücksichtigung der rechtlichen Bestimmungen	
Untersuchungsbereich abgrenzen	Untersuchungsbereich: alle mit der Durchführung der Aufgabe befassten Stellen weitere Abgrenzung in Voruntersuchung notwendig	Untersuchungsbereich konnte ohne Voruntersuchung nicht abschließend festgelegt werden, da nicht bekannt war, wer alles mit der Aufgabe befasst ist
Projektorganisation definieren	keine Einrichtung eines Lenkungsausschusses	Komplexität des Projektes machte Einrichtung eines Lenkungsausschusses nicht erforderlich.

2. Voruntersuchung

Die Durchführung der Dokumentenanalyse sowie deren Auswertung wurden gemäß Handbuch vorgenommen. Weitergehender Informationsbedarf bestand hinsichtlich der eindeutigen Eingrenzung des Untersuchungsbereiches.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Erhebungsbereich (für Voruntersuchung) festlegen	zunächst alle Führungskräfte	Führungskräfte sollten überblicken können, ob und durch wen die Aufgabe in ihrem Zuständigkeitsbereich durchgeführt wird.
Erhebungsmethode festlegen und Ergebnisse dokumentieren	Fragebogen zum Vorkommen der untersuchten Aufgabe, ihren Beteiligten, dem Softwareeinsatz sowie den Zuständigkeiten und Wirkungskreisen innerhalb der Aufgabe	zielgerichtete, zeitgleiche Erhebung mit geringem Aufwand durch Fragebogen
Wirtschaftlichkeit prüfen	überschlägige verbale Bewertung	keine detaillierte Daten für die Durchführung quantitativer oder qualitativer Bewertungsverfahren vorhanden Wirtschaftlichkeit des Projektes konnte bejaht werden, da die zu erwartenden Ergebnisse (Synergieeffekte) in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Aufwand der Untersuchung standen
methodisches Vorgehen für die Hauptuntersuchung festlegen	<p>Workshops zur groben Erhebung des Prozesses und zur Vorbereitung des Tätigkeitskataloges für das Laufzettelverfahren</p> <p>Laufzettelverfahren zur Erhebung des Prozesses und zur Ermittlung von mittleren Bearbeitungszeiten nach Sparten der Aufgabe im Zentralbereich</p> <p>Interviews zur Feststellung der Zuständigkeiten bei unklaren Aufgabenabgrenzungen</p> <p>Analytisches Schätzen zur Ermittlung des Bearbeitungsaufwands bei den abgebenden Organisationseinheiten</p> <p>statistische Auswertung der Fallzahlen nach Sparten der Aufgabe</p>	<p>Erhebung von Aufgaben, Bearbeitungszeiten, aber auch unbekanntem Prozessbeteiligten, Ablaufvarianten, Transport- und Liegezeiten durch Laufzettelverfahren möglich</p> <p>Erhebung der Bearbeitungszeiten nur im Zentralbereich, da Ist-Abläufe und Ist-Bearbeitungszeiten der abgebenden Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Bearbeitungsweisen und des geringen Routinegrades für das Sollkonzept nicht relevant sind</p> <p>Workshops mit Prozessbeteiligten vervollständigen die erhobenen Daten und eröffnen verschiedene Perspektiven</p> <p>Erhebungsmethoden wie Zeitaufnahme, Selbstaufschreibung und Multimomentaufnahme hätten aufgrund des unregelmäßigen Vorkommens der Aufgaben nicht über einen repräsentativen Erhebungszeitraum durchgeführt werden können.</p>

Ergebnisse der Voruntersuchung:
Konkretisierter Projektauftrag Projektplan (Arbeitspakete, Ablauf-, Termin-, Ressourcenplanung) Aussagen zur Wirtschaftlichkeit Untersuchungsmethodik für die Hauptuntersuchung

3. Hauptuntersuchung

Die Prüfung der Notwendigkeit von Teiluntersuchungen und die Durchführung von Informationsveranstaltungen erfolgten gemäß Vorgehen im Handbuch.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung zum Vorgehen
Ist-Erhebung	Erhebung mit Hilfe festgelegter Methoden Analytisches Schätzen zur Erhebung des Bearbeitungsaufwands bei den abgebenden Organisationseinheiten durchführen Fallzahlen aus Statistiken auswerten, nach Sparten der Aufgabe zusammenfassen	
Ist-Analyse	Analyse des Prozesses auf Schwachstellen und Optimierungspotenziale (Schnittstellen, Bearbeitungszeiten, Liegezeiten) Berechnung mittlerer Bearbeitungszeiten für die unterschiedlichen Sparten der Aufgabe zu verlagernde Aufgaben (Teilaufgaben) feststellen Lösungsansätze unter Einbindung des Untersuchungsbereichs erarbeiten und bewerten	Unterscheidung des Personalbedarfs nach Sparten liefert Informationen für die neue Aufbauorganisation
Soll-Konzeption	Sollprozess modellieren Aufbauorganisation anpassen (Geschäftsverteilungsplan) Berechnung des zusätzlichen Personalbedarfs für den Zentralbereich auf Basis der in den abgebenden Bereichen erhobenen Fallzahlen verknüpft mit den Bearbeitungszeiten des aufnehmenden Bereichs	

Ergebnisse der Hauptuntersuchung:
Konzept in Form eines Abschlussberichtes Aufgabenbündelung in zentraler Organisationseinheit inklusive Personalbedarfsaussagen Bereinigung und Verschlinkung des Prozesses unter Beachtung rechtlicher Vorgaben eindeutige Regelung von Zuständigkeiten Empfehlung konkreter Umsetzungsmaßnahmen

Praxisbeispiel 2: Aufgabenkritik in einem Ministerium

Untersuchungs-schwerpunkte	Aufgabenkritik
Vorgehensweise	Vorbereitung: Einbindung verwaltungsinterner Organisationsberater Voruntersuchung: Ermitteln der geeigneten Erhebungsmethodik Hauptuntersuchung: Erheben der Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Mengen, Aufgabenkritik
Eingesetzte Erhebungstechniken	Dokumentenanalyse Interview Workshop
Untersuchungs-bereich	ausschließlich Fachabteilungen alle Hierarchieebenen, die in die Aufgabenerledigung eingebunden waren
Besonderheiten des Projektes	hoher Anteil konzeptioneller, dispositiv-kreativer Aufgaben Vorbereitung und Voruntersuchung wurden zeitgleich durchgeführt

Ausgangssituation: Auslöser der Organisationsuntersuchung war ein Bericht des Rechnungshofes, in welchem unter anderem die folgenden Aspekte angesprochen waren:

- Erledigung gleichartiger Aufgaben in verschiedenen Organisationseinheiten,
- Erledigung nicht-ministerieller Aufgaben,
- geringe Leitungsspanne in den Organisationseinheiten bis hin zu Kleinstreferaten,
- mangelnde Beachtung der Bündelung von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung,
- hohe Abordnungsquote von Mitarbeitern aus nachgeordneten Dienststellen zur Erledigung von Daueraufgaben,
- unzureichende Aufgabenabgrenzung zwischen höherem und gehobenen Dienst.

Soweit im beschriebenen Projekt die Vorgehensweise zum universellen Vorgehensmodell keine Besonderheiten aufweist, wird auf diese Schritte im Detail nicht weiter eingegangen.

Ablauf:

1. Vorbereitung/Voruntersuchung

Die Besonderheit des Untersuchungsprojektes lag darin, dass aus Zeitgründen die Vorbereitung des Projektes und die Voruntersuchung parallel stattfinden mussten. Eine weitere Besonderheit war der hohe Anteil konzeptioneller (dispositiv-kreativer) Aufgaben im Untersuchungsbereich. Die Teilschritte Projektinitiierung und die Situationsanalyse wurden gemäß Vorgehen im Handbuch vorgenommen.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Einbindung Externer prüfen	Durchführung der Untersuchung durch verwaltungsinterne Organisationsberater des BVA Projektleitung BVA gemischtes Projektteam (BVA-Behörde)	externe Projektleitung aufgrund möglicher widersprüchlicher Interessen einer internen Projektleitung (mögliche Befangenheit in Bezug auf die Abschichtung von Aufgaben und folglich einer Änderung der Stellensituation des Ministeriums.) erwarteter Know-how-Transfer durch gemischte Projektteams
Zielformulierung	Ziel der Untersuchung war ein Konzept zur: Rückführung der Fachbereiche auf ihre ministeriellen Kernaufgaben	
Untersuchungsbereich abgrenzen	Untersuchungsbereich: alle Beschäftigten der untersuchten Fachabteilungen	
Projektorganisation definieren	Verzicht auf Lenkungsausschuss	Komplexität des Projektes machte Einrichtung eines Lenkungsausschusses nicht erforderlich Auftraggeber übernahm dessen Rolle

2. Voruntersuchung

Die Durchführung der Dokumentenanalyse sowie deren Auswertung wurden gemäß Handbuch vorgenommen.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Erhebungsbe-reich (für Vorunter-suchung) festlegen	alle Führungskräfte	
Erhebungsmethode festlegen und Ergebnisse dokumentieren	Interviews	
Wirtschaftlichkeit prüfen	überschlägige verbale Bewertung	keine detaillierten Daten für die Durchführung quantitativer oder qualitativer Bewertungsverfahren vorhanden Wirtschaftlichkeit des Projektes konnte bejaht werden, da die zu erwartenden Ergebnisse (Synergieeffekte) in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Aufwand der Untersuchung standen
Methodisches Vorgehen für die	Interviews zur Erhebung der Aufgaben, ihrer Rahmenbedingungen und	Zeitaufnahme, Selbstaufschreibung und Multimomentaufnahme aufgrund der

Hauptunter-suchung festlegen	Schnittstellen sowie Verbesserungsvorschlägen der Beschäftigten	Zielstellung der Untersuchung nicht erforderlich
-------------------------------------	---	--

Eine Erkenntnis der Voruntersuchung war unter anderem, dass zur Entwicklung eines umsetzbaren Konzeptes auch die Einbindung von Vertretern des nachgeordneten Bereiches erfolgen sollte, um die Möglichkeiten einer Aufgabenabschichtung zu verifizieren. Ebenso sollten über Vergleiche mit anderen Ministerien schon vorhandene und erprobte aufgabenkritische Ansätze auf Geeignetheit geprüft werden.

Ergebnisse der Voruntersuchung:
konkretisierter Projektauftrag Projektplan (Arbeitspakete, Ablauf-, Termin-, Ressourcenplanung) Aussagen zur Wirtschaftlichkeit Untersuchungsmethodik für die Hauptuntersuchung

3. Hauptuntersuchung

Die Prüfung der Notwendigkeit von Teiluntersuchungen und die Durchführung von Informationsveranstaltungen erfolgten gemäß Vorgehen im Handbuch.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Ist-Erhebung	Durchführung der Interviews Dokumentation der erhobenen Aufgaben über Aufgabengliederungen Abstimmung der Erhebungsergebnisse mit dem Untersuchungsbereich	
Ist-Analyse	Klassifizierung aller Teilaufgaben in ministerielle und nicht-ministerielle sowie in dauerhafte und zeitweise Aufgaben unter Zuhilfenahme eines Kriterienkataloges. Alle ministeriellen Aufgaben ordnen nach Fach-, Zentral- und Führungs-/Leitungsaufgaben als Basis für die spätere Zuordnung der Aufgaben zu Organisationseinheiten. Die Verbesserungsvorschläge der Beschäftigten themenbezogen auswerten und zusammenfassen. Gespräche mit vergleichbaren Ministerien zu dortigen Lösungsansätzen auch zu Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung in nachgeordnete Bereiche. Zu verlagernde Aufgaben/Teilaufgaben feststellen. Lösungsansätze unter Einbindung des Untersuchungsbereichs erarbeiten und bewerten	
Soll-Konzeption	Erarbeitung eines Soll-Konzeptes auf Basis der ausgewerteten Daten und des während der Ist-Analyse erarbeiteten systematischen Aufgabenkataloges	

Ergebnisse der Hauptuntersuchung:

Konzept in Form eines Abschlussberichtes: Empfehlung eines mehrstufigem Vorgehens bei der Umsetzung

Stufe 1 – Verlagerung aller nicht-ministeriellen Aufgaben einschließlich Stellen in den nachgeordneten Bereich.

Stufe 2 – Bündeln aller Aufgaben, die laut systematischem Aufgabenkatalog thematisch zusammen gehören, in einer Organisationseinheit.

Stufe 3 – Verlagerung von Zentralaufgaben, welche bis zu diesem Zeitpunkt in den Fachreferaten erledigt wurden, in die Zentralabteilung.

Praxisbeispiel 3: Personalbedarfsermittlung in einem Bereich mit gleichartigen Aufgaben

Untersuchungs- schwerpunkte	Personalbedarfsermittlung
Vorgehensweise	Vorbereitung: Einbindung verwaltungsinterner Organisationsberater Voruntersuchung: Ermitteln der geeigneten Erhebungsmethodik Ist-Erhebung: Erheben der Aufgaben, Bearbeitungszeiten und Mengen Ist-Analyse: Würdigung der Ist-Daten Soll-Konzeption: Personalbedarfsberechnung
Eingesetzte Erhe- bungstechniken	Dokumentenanalyse Interview Workshop Selbstaufschreibung Multimomentaufnahme Analytisches Schätzen
Untersuchungs- bereich	alle Organisationseinheiten alle Hierarchieebenen
Besonderheiten des Projektes	überwiegend elektronische Aufgabenerledigung mittels IT-basiertem Work- flow

Ausgangssituation: Auftraggeber war eine Behörde mit mehreren Aufgabenbereichen, die jeweils gleichartige (antragsbasiertes Massenverfahren) Aufgaben überwiegend elektronisch wahrnehmen. Die Aufgaben sind durch rechtliche Vorgaben stark reglementiert. Die aufgabenkritische Betrachtung sowie eine flächendeckende Geschäftsprozessanalyse waren im Vorfeld der Personalbedarfsermittlung abgeschlossen. In Folge der Geschäftsprozessoptimierung wurden in einzelnen Bereichen neue IT-Lösungen eingeführt.

Soweit im beschriebenen Projekt die Vorgehensweise zum universellen Vorgehensmodell keine Besonderheiten aufweist, wird auf diese Schritte im Detail nicht weiter eingegangen.

Ablauf:

1. Vorbereitung

Die Besonderheit des Untersuchungsprojektes lag darin, dass die Aufgabenerledigung überwiegend Workflow-basiert am Bildschirm stattfand. Die Teilschritte Projektinitiierung und die Situationsanalyse wurden gemäß Vorgehen im Handbuch vorgenommen.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Einbindung Externer prüfen	Durchführung der Untersuchung durch externe Berater Projektleitung durch externen Berater gemischtes Projektteam (Externe - Behörde)	personelle Engpässe in der Behörde ließen eine Durchführung in Eigenregie nicht zu. erwarteter Know-how-Transfer durch gemischte Projektteams
Zielformulierung	Feststellung des Personalbedarfs für die Aufgabe	
Untersuchungsbereich abgrenzen	alle beteiligten Beschäftigten	
Projektorganisation definieren	Verzicht auf Lenkungsausschuss	Komplexität des Projektes machte Einrichtung eines Lenkungsausschusses nicht erforderlich Auftraggeber deckt die Rolle ab

2. Voruntersuchung

Die Durchführung der Dokumentenanalyse sowie deren Auswertung wurden gemäß Handbuch vorgenommen.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Erhebungsbereich (für Voruntersuchung) festlegen	Führungskräfte und Prozessverantwortliche	Informationen zur Aufgabenstruktur und -erledigung sollten zur Auswahl der geeigneten Untersuchungsmethodik beitragen
Erhebungsmethode festlegen und Ergebnisse dokumentieren	Interview/Workshop	Interviews/Workshops ermöglichten die bereichsspezifische Informationserhebung
Wirtschaftlichkeit prüfen	überschlägige verbale Bewertung	keine detaillierte Daten für die Durchführung quantitativer oder qualitativer Bewertungsverfahren vorhanden Wirtschaftlichkeit des Projektes konnte bejaht werden, da die zu erwartenden Ergebnisse (Synergieeffekte) in einem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Aufwand der Untersuchung standen
Methodisches Vorgehen für die Hauptun-	Interview/Workshop mit Prozessverantwortlichen und Grundsatz-	Das Laufzettelverfahren konnte nicht eingesetzt werden, da es an ein bestimmtes Me-

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
ter-suchung festlegen	<p>sachbearbeitern zur Ermittlung des repräsentativen Erhebungszeitraumes sowie zur Erhebung des Aufgaben-/Tätigkeitskataloges für die Datenerhebung</p> <p>Selbstaufschreibung zur Ermittlung von mittleren Bearbeitungszeiten an allen Arbeitsplätzen (Erhebungsdauer: 1 Monat)</p> <p>Multimomentaufnahme zur Ermittlung der Verteilzeiten an allen Arbeitsplätzen (Erhebungsdauer: 1 Monat)</p> <p>Ableich der bereichsbezogenen Arbeitszeiten aus der Selbstaufschreibung mit den tatsächlichen Arbeitszeiten aus der Zeiterfassung</p> <p>Analytisches Schätzen zur Ermittlung von Bearbeitungszeiten für saisonale Aufgaben</p> <p>statistische Auswertung der Fallzahlen</p>	<p>dium (Akte/Vorgang) gebunden ist. Bei überwiegend elektronischer Bearbeitung ist sein Einsatz nicht möglich. Eine Zeitaufnahme wäre bei der Vielzahl an Aufgaben und Arbeitsplätzen nicht leistbar und wirtschaftlich gewesen.</p> <p>Selbstaufschreibung ist zur parallelen Datenerhebung an vielen geeignet</p> <p>Multimomentaufnahme dient auch der Plausibilisierung der Daten der Selbstaufschreibung</p> <p>Erhebungsdauer aufgrund der monatlichen Schwankungen der Arbeitsmenge festgelegt</p> <p>Plausibilisierung der Daten der Selbstaufschreibung im Einvernehmen mit der Personalvertretung über anonymisierte Daten der Arbeitszeiterfassung</p> <p>Workshops zur Erhebung von Bearbeitungszeiten für Aufgaben, die über die Selbstaufschreibung nicht abgedeckt worden</p>

Die Ermittlung der repräsentativen Anzahl der erforderlichen Beobachtungen/Notierungen im Rahmen der Multimomentaufnahme, der Anzahl der erforderlichen Rundgänge sowie der Rundgangszeitpunkte wurde gemäß Handbuch vorgenommen.

Ergebnisse der Voruntersuchung:
<p>konkretisierter Projektauftrag</p> <p>Projektplan (Arbeitspakete, Ablauf-, Termin-, Ressourcenplanung)</p> <p>Aussagen zur Wirtschaftlichkeit</p> <p>Untersuchungsmethodik für die Hauptuntersuchung</p>

3. Hauptuntersuchung

Die Prüfung der Notwendigkeit von Teiluntersuchungen erfolgte gemäß Vorgehen im Handbuch. Die umfassende Information des Untersuchungsbereichs zum Vorgehen, zur Zeitplanung sowie zu den eingesetzten Erhebungstechniken wurde im Rahmen von Informationsveranstaltungen vermittelt. Mit den Erhebungsunterlagen wurden auch schriftliche Arbeitsanleitungen verteilt. Über einen Testlauf wurde das Verfahren überprüft.

Teilschritt	Vorgehen im Projekt	Begründung des Vorgehens
Ist-Erhebung	Durchführung von Interviews/Workshops zur Ermittlung des Aufgaben-/Tätigkeitskataloges Durchführung und Auswertung der Selbstaufschreibung sowie Multimomentaufnahme Durchführung von Interviews zum Analytischen Schätzen Ermittlung von Fallzahlen aus Statistiken	-
Ist-Analyse	Bearbeitungszeiten/Verteilzeiten plausibilisieren und analysieren. Berechnung mittlerer Bearbeitungszeiten für die einzelnen Tätigkeiten. Festlegen der Verteilzeitzuschläge	
Soll-Konzeption	Personalbedarf berechnen	

Ergebnisse der Hauptuntersuchung:
Abschlussbericht mit belastbaren Aussagen zum Personalbedarf

Literaturverzeichnis

Verwendete Literatur

Arbeitsgemeinschaft für Wirtschaftliche Verwaltung e.V (AWV), Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung: qualitäts- und prozessorientiertes Verwaltungsmanagement in der Anwendung. Eschborn: AWV, 1998.

Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) (Hrsg., 2012), „Mobiles Arbeiten“ in der Bundesverwaltung, Organisatorische Grundlagen und Regelungsmöglichkeiten): beschlossene Fassung vom 14.09.2012 online einzusehen unter: http://www.intranet.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Oeffentliches-Dienstrecht/Telearbeit_organisatorische_Grundlagen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Stand 08.01.2013)

Bals, H./Hack, H./Reichard, R. (2002), Verwaltungsreform: Warum und wie, Leitfaden und Lexikon, 2. Auflage, München 2002.

Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg., 2001), Handbuch zur Verwaltungsreform, 2. Aufl., Wiesbaden 2001, S.105-118.

Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg., 2005), Handbuch zur Verwaltungsreform, 3. Aufl., Wiesbaden 2005.

Bogumil, J. (2011), Verwaltungsreform auf Länderebene und ihre Auswirkungen auf die Kommune, in: Dahme, H.-J./Wolfahrt, N. (Hrsg., 2011), S.66.

Bokranz, R. / Kasten, L. (2003), Organisations-Management in Dienstleistung und Verwaltung, 4.Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.

Bruhn, M. (2010), Marketing: Grundlagen für Studium und Praxis, 10. Auflage, Gabler Verlag.

Budäus, D. (Hrsg., 1998), Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden 1998.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2005), ITIL und Informationssicherheit – Möglichkeiten und Chancen des Zusammenwirkens von IT-Sicherheit und IT-Service-Management, online einzusehen unter: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Publikationen/Studien/ITIL/itil_pdf.pdf?__blob=publicationFile (Stand 22.03.2012).

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) (2008), BSI-Standards, online einzusehen unter: https://www.bsi.bund.de/ContentBSI/Publikationen/BSI_Standard/it_grundschutzstandards.html (Stand 22.03.2012).

Bundesarbeitsgericht (BAG) (1983), Urteil vom 06.12.1983 – 1 ABR 43/81-,

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (1993), Typische Mängel bei der Ermittlung des Personalbedarfs in der Bundesverwaltung – Schriften , 2. Aufl., Verlag W.

Kohlhammer, Stuttgart; online einzusehen unter:
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/1993-bwv-band-04-typische-maengel-bei-der-ermittlung-des-personalbedarfs-in-der-bundesverwaltung-1> (Stand 21.03.2012).

Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (2006), Einsatz externer Berater in der Bundesverwaltung, Schriftenreihe des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Band 14, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart; online einzusehen unter:
<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/2006-bwv-band-14-einsatz-externer-berater-in-der-bundesverwaltung-1> (Stand: 20.03.2012).

Bundesministerium für Finanzen (BMF) (2002), Kosten- und Leistungsrechnung/Controlling - Grundlagen und Erfahrungsberichte aus der Bundesverwaltung, Berlin, online einzusehen unter:
<http://www.controlling-dinlaken.de/down/Controlling.pdf> (Stand 22.03.2012).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2001), Praxisempfehlungen für die Erstellung und den Abschluss von Zielvereinbarungen im Bundesministerium des Innern und in den Behörden des Geschäftsbereichs des BMI; online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_117/nn_684536/SharedDocs/Publikationen/Bestellservice/praxisempfehlungen_zielvereinbarungen.html?nnn=true (Stand 21.03.2012).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2005) - Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung, DOMEA®-Konzept - Organisationskonzept 2.1 - Dokumentenmanagement und elektronische Archivierung im IT-gestützten Geschäftsgang, online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_108/nn_1006118/SharedDocs/Publikationen/DE/domea_konzept_organisatio_nskonzept_2_1,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/domea_konzept_organisatio_nskonzept_2_1.pdf (Stand 20.03.2012).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2012), Praxisleitfaden - Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_349/SharedDocs/Publikationen/DE/praxisleitfaden_dez_2012,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/praxisleitfaden_dez_2012.pdf (Stand 20.02.2013).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2012a), Informationen zu Controlling, online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_108/nn_684536/sid_934A19231C2122801FE8D792F6637862/DE/Steuerung/Steuerung/steuerung.html?nnn=true (Stand 21.02.2013).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2012a), Informationen zu Controlling, online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_108/nn_684536/sid_934A19231C2122801FE8D792F6637862/DE/Steuerung/Steuerung/steuerung.html?nnn=true (Stand 21.03.2011).

Bundesministerium des Innern (BMI) (2016), Gesundheitsförderungsberichte der unmittelbaren Bundesverwaltung, online einzusehen unter : http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Moderne-Verwaltung/Dienstrecht/Personalmanagement/Foerderung-Gesundheitsmanagements/foerderung-gesundheitsmanagement_node.html (Stand 10.06.2016)

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012a), Informationen zu Vergaberecht-Vorschriften, online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_349/nn_1871936/DE/Steuerung/Strategische_Steuerung/strategische_steueru

[ng_node.html? nnn=true](#) (Stand 22.02.2013).

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) (2012), Informationen zu Vergabeverfahren, online einzusehen unter: <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190678.html> (Stand 20.03.2012).

Bundesrechnungshof (BRH) (2007), Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung; Zusammenfassung aus Band 14 der BWV-Schriftenreihe, online einzusehen unter: http://ecologic.eu/download/verschiedenes/About_us_neu/externe_berater.pdf (Stand 20.03.2012).

Brumby, L.; Griebel, O.; Hans, S.; Pässler, K.; Spiegel, T. (2001) : Vorgehensmodell für das Benchmarking von Dienstleistungen. In: Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.): PAS 1014. Berlin : Beuth, 2001, S.1-14.

Dahme, H.-J./Wolffahrt, N. (Hrsg., 2011), Handbuch kommunale Sozialpolitik, Wiesbaden 2011.

DeMarco, T./ Lister, T. (2003), Bärenango – Mit Risikomanagement Projekte zum Erfolg führen, Hanser Verlag, München.

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016a), Informationen zu V-Modell XT Bund, online einzusehen unter: http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/V-Modell-XT/vmodell_xt_node.html (Stand 20.04.2016)

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016b), Informationen zu Migrationsleitfaden, online einzusehen unter: http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/Migrationsleitfaden-und-Migrationshilfen/migrationsleitfaden_node.html (Stand 20.04.2016).

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016c), Informationen zu UfAB, online einzusehen unter: http://www.cio.bund.de/Web/DE/IT-Beschaffung/Ufab/ufab_node.html (Stand 20.04.2016).

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016d), UfAB V – Unterlage für Ausschreibung und Bewertung von IT-Leistungen, Version 2.0; online einzusehen unter: http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/IT-Beschaffung/ufab_v_version_2_0_final_pdf_download.pdf? blob=publicationFile (Stand 20.04.2016)

Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik (2016e), Informationen zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, online einzusehen unter: http://www.cio.bund.de/Web/DE/Architekturen-und-Standards/Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen/wirtschaftlichkeitsbetrachtungen_node.html (Stand 10.08.2016).

Deutsches CAF-Zentrum des Bundesverwaltungsamtes (2012), Themenfelder der Selbstbewertung, online einzusehen unter: http://www.caf-netzwerk.de/cln_101/nn_2143530/CAF-Netzwerk/Ueber_CAF/Inhalt/inhalt_node.html? nnn=true (Stand 19.03.2012).

Deutsches Institut für Normung e.V. (Hrsg.; 2009), DIN-Fachbericht 158 - „Modell zum prozessorientierten Vorgehen in der öffentlichen Verwaltung“, Beuth Verlag, Berlin.

Die Bundesregierung (2011), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), Erscheinungsdatum 05.10.2011, online einzusehen unter: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Veroeffentlichungen/ggo.pdf;jsessionid=228C178ECC325275EF796088AFF81962.2_cid231?_blob=publicationFile (Stand 21.03.2012).

Eichhorn, P. (2001), Öffentliche BWL als eine Spezielle BWL, in: WiSt, 30, 2001, 8, S.409-416.

Fiedler, J. (2001), Aufgabenkritik und Konzentration auf Kernaufgaben, in: Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg., 2001).

Fischermanns, G. (2010), Praxishandbuch ProzessManagement, 8. Aufl., Dr. Götz Schmidt Verlag, Gießen.

Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation IAO, Business Process Management Tools Marktüberblick, 2014, Fraunhofer Verlag, <http://www.swm.iao.fraunhofer.de/bpmt2014>

Gabler Wirtschaftslexikon, Springer Gabler Verlag (Herausgeber), Stichwort: Telearbeit, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/76619/telearbeit-v8.html>

Giesler, H. (2005): Projektmarketing – Chance und Herausforderung, in: Input, Zeitschrift für die Wirtschaft, Nr. 2/05, S. 14-18.

Grieble, O./Scheer, A.-W. (2000): Grundlagen des Benchmarkings öffentlicher Dienstleistungen; Institut für Wirtschaftsinformatik; Universität Saarbrücken, online einzusehen unter: http://www.uni-saarland.de/fileadmin/user_upload/Fachrichtungen/fr13_BWL/professuren/PDF/heft166.pdf (Stand 20.03.2012).

Grieble, O. (2003), Prozessorientiertes Vorgehensmodell für das Benchmarking von Dienstleistungen, Heft 166, online einzusehen unter: http://www.uni-saarland.de/fileadmin/user_upload/Fachrichtungen/fr13_BWL/professuren/PDF/heft166.pdf (Stand 20.03.2012).

Grieble, O. (2003a): Prozessorientiertes Vorgehensmodell für das Benchmarking von Dienstleistungen, Heft 172, online einzusehen unter: http://www.uni-saarland.de/fileadmin/user_upload/Fachrichtungen/fr13_BWL/professuren/PDF/Heft172.pdf (Stand 21.03.2012).

Hammer, M./Champy, J. (2003), Business Reengineering – Die Radikalkur für das Unternehmen, 7. Aufl., Campus Fachbuch Verlag, Linz.

Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (2006).

Kaplan, R. S./Norton, D. P. (1997), Balanced Scorecard: Strategien erfolgreich umsetzen, Schäffer-Poeschel Verlag.

Kerth, N. L. (2003), Post Mortem – Projekte erfolgreich auswerten, mitp-Verlag, Bonn.

Knaack, I. (2003), Handbuch IT-gestützte Vorgangsbearbeitung in der öffentlichen Verwaltung - Grundlagen und IT-organisatorische Gestaltung des Einführungsprozesses, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1974), Schülerbeförderung: Auswahl des optimalen Beförderungsmittels, Bericht Nr. 25/1974.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (1974), Aufgabenkritik, Bericht Nr. 21/1974.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) (2005), Produkte auf dem Prüfstand - die Verfahren zur Produktkritik.

Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (KBSt) (2003), SAGA Standards und Architekturen für eGovernment-Anwendungen Version 1.1, in: Schriftenreihe der KBSt, ISSN 0179-7263, Band 56.

Krems, B. (2012), Begriff „Leitungsspanne“, In: Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung, In: www.olev.de (Stand 13.03.2012).

Krems, B. (2012a), Begriff „Organisation“, In: Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung, In: www.olev.de (Stand 13.03.2012).

Krems, B. (2012b), Begriff „80-20-Regel“, In: Verwaltungslexikon - Management und Reform der öffentlichen Verwaltung, In: www.olev.de (Stand 15.03.2012).

Lange, K. (2004): Statistik Formelsammlung, 7. Auflage, Verlag Wissenschaftliche Scripten.

Lohninger, H. (2011), Begriff: „Zentraler Grenzwertsatz der Wahrscheinlichkeitsrechnung“ in Grundlagen der Statistik, online einzusehen unter: http://www.statistics4u.info/fundstat_germ/cc_central_limit.html (Stand 13.03.2012).

Meyer, W. (2004): Indikatorenentwicklung – Eine praxisorientierte Einführung (Arbeitspapier 10); Centrum für Evaluation der Universität des Saarlandes, online einzusehen unter: http://www.ceval.de/typo3/fileadmin/user_upload/PDFs/workpaper10.pdf (Stand 20.03.2012).

Naschold, F./Budäus, D./Jann, W./Mezger, E./Oppen, M./Picot, A./Reichard, C./Schanze, E./Simon, N. (2000), Leistungstiefe im öffentlichen Sektor – Erfahrungen, Konzepte, Methoden, 2. Aufl., Berlin 2000.

Pauli, C. (2008) Entwicklung einer Entscheidungshilfe zur Beurteilung der PPP-Eignung kommunaler Bauvorhaben, Kassel 2008.

Pfeifer, T. (2001), Qualitätsmanagement, 3. Auflage, Hanser Verlag, München.

Reichard, C. (1998), Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, D. (Hrsg., 1998).

Röber, M. (2005), Aufgabenkritik im Gewährleistungsstaat, in: Blanke, B./von Bandemer, S./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg., 2005).

Schreyögg, G. / Steinmann, H. (2005), Management - Grundlagen der Unternehmensführung, 6. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.

Schultetus, W.(2005): Praxisrelevanz arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse - Anforderungen an die Unternehmen und wirtschaftlicher Nutzen; Technische Universität Chemnitz.

Siebert, G./Kempf, S. (2002), Benchmarking – Leitfaden für die Praxis, München.

Simitis, S. (2006): Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 6. Aufl., Nomos Verlag, Baden-Baden.

Stockmann, R. (2006), Evaluationsforschung – Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder, 3. Aufl., Leske + Budrich Verlag, Opladen.

Stockmann, R. (2011), „Was ist eine gute Evaluation?“ in „Evaluation - eine Begriffsdefinition“, Nr. 9, Universität des Saarlandes: Centrum für Evaluation, CEval-Arbeitspapier, online einzusehen unter: <http://www.ceval.de/typo3/index.php?id=24> (Stand: 13.03.2012).

Thom, N./Ritz, A. (2008), Public Management – Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor, 4. Aufl., Wiesbaden 2008.

Wimmer, N. (2010), Dynamische Verwaltungslehre: ein Handbuch der Verwaltungsreform, 2. Auflage, Wien 2010, S.146-147.

Gesetze:

Bildschirmarbeitsverordnung (BidscharbV)

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)

Bundeshaushaltsordnung (BHO)

Bundesgleichstellungsgesetz (BGleig)

Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG)

E-Government-Gesetz (EGovG)

Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO)

Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des Bundes (Arbeitszeitverordnung – AZV)

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVÖD)

Weiterführende Literatur

Organisationslehre:

Binner, Hartmut F. (2010), Handbuch der prozessorientierten Arbeitsorganisation - Methoden und Werkzeuge zur Umsetzung, 4. Aufl., Hanser Verlag, München.

Büchel, B. - siehe [Probst, G. J.B. (1998)].

Bühner, R. (2004), Betriebswirtschaftliche Organisationslehre, 10. Aufl., Oldenbourg Verlag, München.

Frese, E. (2000), Organisationsmanagement - Neuorientierung der Organisationsarbeit, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

Gourmelon, A. – siehe [Pippke, W. (2007)].

Kieser, A. / Walgenbach, P. (2010), Organisation, 6. Aufl., Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

Laux, H./ Liermann, F. (2005), Grundlagen der Organisation, 6. Aufl., Springer Verlag, Berlin .

L iermann, F. - siehe [Laux, H. (2005)].
M eixner, H.-E. - siehe [Pippke, W. (2007)].
M ersmann, B. - siehe [Pippke, W. (2007)].
N agel, E. (2002), Verwaltungsorganisation, Staatsaufgaben und Öffentlicher Dienst Bd.48 - Verwaltung anders denken, Nomos Verlag, Baden-Baden.
O lfert, K. (2009), Organisation, 15. Aufl., Kiehl Verlag, Ludwigshafen.
P ippke, W. / Gourmelon, A. / Meixner, H.-E. / Mersmann, B. (2007), Organisation, 2. Aufl. Heymanns Verlag, Köln / Berlin / München.
P robst, G.J.B. / Büchel, B. (1998), Organisationales Lernen. Wettbewerbsvorteil der Zukunft, 2. aktualis. Auflage, Gabler Verlag, Wiesbaden.
P irntke, G. (2007), Moderne Organisationslehre: Aktuelle Konzepte und Instrumente, Expert Verlag; 1.Auflage, Renningen.
P rosch, B. (2000), Praktische Organisationsanalyse, Rosenberger Verlag, Leonberg.
R EFA, Verband für Arbeitsstudien und Betriebsorganisation e.V. (1992), REFA Methodenlehre der Betriebsorganisation: Aufbauorganisation, 1. Aufl., Hanser Verlag, München.
R EFA, Verband für Arbeitsstudien und Betriebsorganisation e.V. (1995), Den Erfolg vereinbaren – Führen mit Zielvereinbarungen, 1. Aufl., Hanser Verlag, München.
S iepmann, H. / Siepmann, U. (2004), Verwaltungsorganisation, 6. Aufl., Kohlhammer Verlag, Köln.
S iepmann, U. - siehe [Siepmann, H. (2004)].
S chreyögg, G. (2008), Organisation - Grundlagen moderner Organisationsgestaltung Mit Fallstudien, 4. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.
S chreyögg, G. (2004), Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation, 4. Aufl., Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
S chmidt, G. (2002), Einführung in die Organisation – Modelle, Verfahren, Techniken, 2. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.
V ahs, D. (2007), Organisation: Einführung in die Organisationstheorie und -praxis , 6. überarbeitete und erweiterte Aufl., Schäffer Poeschel Verlag, Stuttgart.
Prozessmanagement:
A llgermissen, L. – siehe [Becker, J. (2008)].
A llweyer, T. (2009), Geschäftsprozessmanagement, 3.Aufl., w3l GmbH, Witten.
B arthel, C. / Grahm, W. (2004), Der Prozess der Organisationsveränderung, Klinkhardt Verlag, Bad Heilbrunn / Obb.
B ecker, J. / Kugeler, M. / Rosemann, M. (2008), Prozessmanagement. Ein Leitfaden zur prozessorientierten Organisationsgestaltung, 6. überarb. und erw. Aufl., Springer-Verlag GmbH,

Heidelberg.
B ecker, J. / Algermissen, L. / Falk, T. (2009), Prozessorientierte Verwaltungsmodernisierung: Prozessmanagement im Zeitalter von E-Government und New Public Management , 2. Aufl., Springer, Berlin.
B est, E. / Weth, M. (2009), Geschäftsprozesse optimieren: Der Praxisleitfaden für erfolgreiche Reorganisation, 3. überarb. und erw. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden
B ock, P. – siehe [Spiller, D. (2001)].
B recht-Hadraschek, B. – siehe [Feldbrügge, R. (2008)].
B undesrechnungshof (2007), Arbeitshilfe für die Prüfung von Geschäftsprozessen und Geschäftsprozessanalysen, PRÜFUNGSLEITFADEN Version 2.0.
F alk, T. – siehe [Becker, J. (2009)].
F eldbrügge, R. / Brecht-Hadraschek, B. (2008), Prozessmanagement leicht gemacht: Geschäftsprozesse analysieren und gestalten, 2. aktual. Aufl., Redline Wirtschaftsverlag, München.
F ischer, H. / Fleischmann, A. / Obermeier, S. (2006), Geschäftsprozesse realisieren, Vieweg & Sohn Verlag, Wiesbaden.
F ischermanns, G. (2010), Praxishandbuch ProzessManagement, 8. Aufl., Dr. Götz Schmidt Verlag, Gießen.
F leischmann, A. - siehe [Fischer, H. (2006)].
F rost, J. – siehe [Osterloh, M.(2006)].
F üermann, T./ Dammasch, C. (2008), Prozessmanagement. Anleitung zur ständigen Prozessverbesserung (Pocket Power): Anleitung zur ständigen Prozessverbesserung, 3. Aufl., Hanser Verlag, München.
G adatsch, A. (2010), Grundkurs Geschäftsprozess-Management, 6. überarb. und erw. Aufl., Vieweg & Sohn Verlag, Wiesbaden.
G appmaier, M. / Heinrich, L. J. (2000), Geschäftsprozesse mit menschlichem Antlitz, 2. Aufl., Universitätsverlag Rudolf Trauner, Linz.
G ietl, G. / Lobinger, W. (2005), Risikomanagement für Geschäftsprozesse, 1. Aufl., Hanser Verlag, München.
G rahm, W. - siehe [Barthel, C. (2004)].
H einrich, L. J. – siehe [Gappmaier, M. (2000)].
H einz, R. (2000), Kommunales Management - Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
H illebrand, M. – siehe [Königwieser, R.(2008)].
H orvath, P. (2005), Organisationsstrukturen und Geschäftsprozesse wirkungsvoll steuern, 1. Aufl., Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

K nittel, F. (1999), Unternehmerische, soziale und informatorische Aspekte der Geschäftsprozessoptimierung, Institut der Arbeit und Technik, Gelsenkirchen, online einzusehen unter: http://www.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knittel99a.pdf (Stand 23.03.2012).
K ilschewski, R. / Wimmer, M. (2005), Wissensbasiertes Prozessmanagement im E-Government, Lit Verlag, Münster.
K önig, E. / Volmer, G. (2008), Handbuch Systemische Organisationsberatung, 1. Aufl., Beltz Verlag, Weinheim.
K önigswieser, R. / Hillebrand, M. / Ortner, J. (2008), Einführung in die systemische Organisationsberatung, 4. Aufl., Verlag Carl-Auer-Systeme, Heidelberg.
K öhler, P. (2007), ITIL Das IT-Servicemanagement Framework, 2. Aufl., Springer Verlag, Berlin.
K rebs, I. (2002), Produktorientierte Informationssysteme in der Verwaltung, 1. Aufl., Der Andere Verlag, Osnabrück.
K ugeler, M. siehe [Becker, J.(2008)].
L obinger, W. – siehe [Gietl, G. (2005)].
M enne-Haritz, A. (1999), Geschäftsprozesse der Öffentlichen Verwaltung – Grundlagen für ein Referenzmodell für elektronische Bürosysteme, Decker Verlag, Heidelberg.
O bermeier, S. - siehe [Fischer, H. (2006)].
O rtner, J. - siehe [Königswieser, R. (2008)].
O sterloh, M. / Frost, J. (2006), Prozessmanagement als Kernkompetenz: Wie Sie Business Reengineering strategisch nutzen können, 5. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.
O sterloh, M. / Wübker, S. (2002), Wettbewerbsfähiger durch Prozess- und Wissensmanagement, Gabler Verlag, Wiesbaden.
R ichter – von Hagen, C. / Stucky, W. (2004), Business-Process- und Workflow-Management, 1. Aufl., Teubner Verlag, Wiesbaden.
R osemann, M. - siehe [Becker, J. (2008)].
S cheuring, J. (2005), Geschäftsprozesse optimieren (198) – Eine praxisorientierte Einführung in das Prozessmanagement und in den Verbesserungsprozess mit Beispielen, Repetitionsfragen und Antworten, Compendio Bildungsmedien, Zürich.
S chmelzer, H. J. / Sesselmann, W. (2010) , Geschäftsprozessmanagement in der Praxis, 7. Aufl., Hanser Verlag, München.
S eidlmeier, H. (2010), Prozessmodellierung mit ARIS - Eine beispielorientierte Einführung für Studium und Praxis, Vieweg Verlag, Braunschweig/ Wiesbaden
S esselmann, W. – siehe [Schmelzer, H.J. (2007)].
S teffen, R. / Steffen, U. (2002), Geschäftsprozesse organisieren – Wirtschaftlichen Erfolg steigern, Gentner Verlag, Stuttgart.

Steffen, U. - siehe [Steffen, R. (2002)].

Stöger, R. (2005), Geschäftsprozesse erarbeiten, gestalten, nutzen; Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

Stucky, W. - siehe [Richter – von Hagen, C. (2004)].

Spiller, D. / Bock, P. (2001), Effiziente Arbeitsabläufe, Gabler Verlag, Wiesbaden.

Victor, F. / Günther, H. (2005), Optimiertes IT-Management mit ITIL, 2. Aufl., Vieweg & Sohn Verlag, Wiesbaden.

Weth, M. - siehe [Best, E. (2009)].

Wimmer, M. – siehe [Kilschewski, R. (2005)].

Wübker, S. – siehe [Osterloh, M. (2002)].

Verwaltungsmodernisierung/ E-Government:

Andriof, U. - siehe [Klages, H. (1997), In: „Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess“].

Bitter, M. (2004), Strukturveränderungen auf der mittleren staatlichen Verwaltungsebene der Länder. Der rheinland-pfälzische Weg der Verwaltungsmodernisierung, Peter Lang Verlag, Frankfurt.

Bandemer, S. von - siehe [Blanke, B. (2005)]

BearingPoint GmbH / Landesregierung NRW, IBM Deutschland GmbH (2003), E-Government Studie im Auftrag des Innenministeriums von NRW auf empirischen Daten basierend, online einzusehen unter: http://www.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/editors/import/inn/doks/egov/egovstudie2003.pdf (Stand 23.03.2012).

Bonin, H. - siehe [Klewitz-Hommelsen, S.(2005)].

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2002), E-Government-Handbuch (Loseblattsammlung, Gesamtwerk: 4 Ordner), BSI-Schriftenreihe zur IT-Sicherheit, Band 11, Bundesanzeiger Verlag, Köln.

Das Handbuch ist beim Bundesanzeiger Verlag als Loseblattsammlung erhältlich, die Ergänzungslieferungen erscheinen als Beilage zum Bundesanzeiger. Daneben besteht die Möglichkeit, die Module des E-Government-Handbuchs von der Internetseite des BSI (<https://www.bsi.bund.de/ContentBSI/Themen/Egovernment/EgovernmentHandbuch/Onlineversion/onlineversion.html>) kostenlos herunterzuladen (Stand 22.03.2012).

Bundesministerium des Innern, Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung; online einzusehen unter: http://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/ChangeManagement/change_management_node.html (Stand: 23.11.2009)

Bundesministerium des Innern - Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung (2012), Migrationsleitfaden - Version 4.0 – Leitfaden für die Migration von Software; online einzusehen unter: <http://www.cio.bund.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Architekturen-und->

Standards/migrationsleitfaden_4_0_download.pdf?__blob=publicationFile (Stand 23.03.2012).
Carrara, C. (2002), <i>Verwaltungsmodernisierung durch Reengineering - Zur Tragfähigkeit des Neuen Steuerungsmodells</i> , Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
Frankenberger, J.- siehe [Klages, H. (1997), In: „Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen“].
Hill, H. – siehe [Klages, H. (1996)].
Hill, H. – siehe [Klages, H. (1997), In: „Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess“ und „Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen“].
Hoon, C. (2003), <i>Reformen öffentlicher Verwaltungen</i> , Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
IBM Deutschland GmbH - siehe [BearingPoint GmbH (2003)].
Klages, H. / Hill, H. (1996), <i>Wege in die neue Steuerung - Die innovative Verwaltung</i> , Josef Raabe Verlag, Stuttgart.
Klages, H. / Hill, H./ Reichwein, A. / Andriof, U. / Müller, M. (1997), <i>Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess - Anforderungen an ein zukünftiges Prozessmanagement</i> , Josef Raabe Verlag, Stuttgart.
Klages, H. / Hill, H./ Lüder, K. / Frankenberger, J. / Otter, C. (1997), <i>Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen - Eine Dokumentation zum 3. Speyerer Qualitätswettbewerb 1996</i> , Josef Raabe Verlag, Stuttgart.
Klages, H. (1999), <i>Verwaltungsmodernisierung: "harte" und "weiche" Aspekte</i> , 3. Aufl., Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyer.
Klewitz-Hommelsen, S. / Bonin, H. (2005), <i>Die Zeit nach dem E-Government</i> , Band 2, Lit Verlag, Münster.
Koch, R. (2011), <i>New Public Service - Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung</i> , Gabler Verlag, Wiesbaden.
Landesregierung NRW – siehe [BearingPoint GmbH (2003)].
Lorig, W. H. (2001), <i>Modernisierung des öffentlichen Dienstes</i> , Leske und Budrich Verlag, Opladen.
Lüder, K. - siehe [Klages, H. (1997), In: „Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen“].
Mehlich, H. (2002), <i>Electronic Government - Die elektronische Verwaltungsreform: Grundlagen, Entwicklungsstand, Zukunftsperspektiven</i> , Gabler Verlag, Wiesbaden.
Müller, M. - siehe [Klages, H. (1997), In: „Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess“].
Nullmeier, F.- siehe [Blanke, B. (2005)].
Otter, C. - siehe [Klages, Helmut (1997), In: „Modernisierungserfolge von Spitzenverwaltungen“].
Raffetseder, G. E. (2001), <i>Erfolgs- und Misserfolgskriterien der Verwaltungsmodernisierung - Zur Steuerung von Reformprozessen</i> , Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

Reichwein, A. - siehe [Klages, H. (1997), In: „Erfahrungen mit dem Modernisierungsprozess“].

Scheer, A. - W. / Friedrichs, J. (1996), Innovative Verwaltung 2000 – Schriften zur Unternehmensführung Band 57, Gabler Verlag, Wiesbaden.

Schwiering, K. (2005), Electronic Government: Ein Konzept zur innovativen Neugestaltung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Lit Verlag, Münster.

Personalwesen/Personalbedarfsermittlung:

Bayer, P. M. – siehe [Haeckel, R. (2002)].

Bodemer, A. (1995), Personalbedarfsermittlungsverfahren: Analyse der relativen und absoluten Vorteilhaftigkeit der Zeitreihenverfahren für die Ermittlung des zukünftigen quantitativen Soll-Personalbestands, VVF Verlag, München.

Brühl, N. (1999), Personalabbau und Altersstruktur - Eine betriebswirtschaftliche Analyse, 2. Aufl., Hampp Verlag, München.

Dunckel, H. (1999), Handbuch psychologischer Arbeitsanalyseverfahren (Reihe: Mensch Technik Organisation MTO Band 14), Vdf Hochschulverlag AG, Zürich.

Gaugler, E. (2004), Handwörterbuch des Personalwesens, 3. Aufl., Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.

Göbel, A. - siehe [Hopp, H. (2008)].

Haeckel, R. / Bayer, P. M. (2002) , Ermittlung des Personalbedarfs. Neues Konzept 2. Aufl., Springer Verlag , Berlin.

Hentze J. / Andreas, K. (2001), Personalwirtschaftslehre 1: Grundlagen Personalbedarfsermittlung, -beschaffung, -entwicklung und -einsatz, 7. Aufl., Haupt Verlag, Bern.

Hopp, H. (2008), Management in der öffentlichen Verwaltung, 3. Aufl., Schäffer-Poeschel Verlag.

Kammel, A. - siehe [Hentze J. (2001)].

Kuhlang, P. (2001), Prozessoptimierung und analytische Personalbedarfsermittlung, Donau Universitäts-Verlag, Krems.

Kossbiel, H. / Spengler, T. (2005), Modellgestützte Personalentscheidungen, Band 9, Hampp Verlag, Mering.

Lorse, J. (2001), Personalmanagement im öffentlichen Dienst, Luchtermann Verlag, Neuwied.

REFA, Verband für Arbeitsstudien und Betriebsorganisation e.V. (1997), REFA Methodenlehre der Betriebsorganisation: Datenermittlung, 1. Auflage, Fachbuchverlag Leipzig, München.

Riekhof, Hans-Christian (2006), Strategien der Personalentwicklung - mit Praxisberichten von Bosch, Gore, Hamburg-Mannheimer, Opel, Philips, Siemens, Volkswagen; Weidmüller und Weka Verlag, 6. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.

Spengler, T. - siehe [Kossbiel, H. (2005)].

Weber, W. - siehe [Gaugler, E. (2004)].

Public Management/Organisationsmanagement:

Budäus, D. (1998), Public Management, 4. Aufl., Edition Sigma Verlag, Berlin .

Budäus, D. (2004), Öffentliche Verwaltungen zwischen Krisenreaktionismus und konstruktiver Reform, Universität für Wirtschaft und Politik (Arbeitsbereich Public Management), Hamburg.

Budäus, D. (2002), Strategisches Management in öffentlichen Verwaltungen, Universität für Wirtschaft und Politik (Arbeitsbereich Public Management), Hamburg.

Hill, H. (2001), Modernisierung - Prozess oder Entwicklungsstrategie? 1. Aufl., Campus Fachbuch, Frankfurt.

Hollstein, H. (2002) , Arbeitspapiere zum Public Management - Strategische Führung in der Verwaltung, Haupt Verlag, Bern.

Kirk, W. (2008), Public Management: Personalmanagement und Planung, 1. Aufl., Books on Demand GmbH, Norderstedt.

Proeller, I. – siehe [Schedler, K. (2011)].

Schedler, K. / Proeller, I. (2011), New Public Management, 5. Aufl., UTB Verlag, Stuttgart.

Speier-Werner, P.(2006), Public Change Management: Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor, 1. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.

Thom, N. / Wenger, A. P. (2003), Organisationsmanagement: Inhalte, Verankerung und Träger - Bestandsaufnahme und Ausblick, Verlag IOP, Bern.

Wenger, A. P. – siehe [Thom, N.(2003)].

Wolff, M. (2003), Informationsorientiertes Organisationsmanagement, Hampp Verlag, München.

Zielinski, H. (2003), Management im öffentlichen Sektor, VS Verlag, Wiesbaden.

Management-Instrumente:

Alt, Jens – siehe [Scherer, Andreas G. (2002)].

Bachmann, P. (2009), Controlling für die öffentliche Verwaltung, 2. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.

Broekmate, L. / Dahrendorf, K. / Dunker, K. (2001), Die neue Kommunalverwaltung - Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Band 4, Jehle Verlag, München.

Buchholtz, K. (2001), Verwaltungssteuerung mit Kosten- und Leistungsrechnung, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.

Bundesministerium des Innern (2003), COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK (CAF) - Verbesserung der Organisation durch Selbstbewertung, online einzusehen in: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2003/COMMON_ASSESSMENT_FRAMEWORK_CAF_-_Id_92452_de.pdf;jsessionid=835D88ECB0D466E0D1604CC274D9368F.2_cid239?__blob=publicationFile (Stand 23.03.2012).

D ahrendorf, K. - siehe [Broekmate, L.(2001)].
D unker, K. - siehe [Broekmate, L. (2001)].
D unkhorst, P. (1999), Handbuch Qualitätsmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Nomos Verlag, Baden-Baden.
E gger, A. / Grün, O. / Moser, R. (1999), Managementinstrumente und Managementkonzepte, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
G rün, O. - siehe [Egger, A.(1999)].
H ill, H. - siehe [Klages, H. (1996)].
H omann, K. (2005), Verwaltungscontrolling, Gabler Verlag, Wiesbaden.
K lages, H. / Hill, H. (1996), Controlling im Neuen Steuerungsmodell - Werkstattberichte zur Einführung von Controlling, Josef Raabe Verlag, Stuttgart.
K rüger, F. (2004), Mind-Mapping, 2. Aufl., Humboldt Verlag, Baden-Baden.
L eiser, W. – siehe [Vahs, D. (2007)].
M oser, R. - siehe [Egger, A. (1999)].
N öllke, M. (2010), Kreativitätstechniken, 6. Aufl., Rudolf Haufe Verlag, München.
N oak, K. (2005), Kreativitätstechniken, Cornelsen Verlag, Berlin.
R ichter, M. (2000), Controllingkonzeption für öffentliche Verwaltungsbetriebe, Dr. Kovac Verlag, Hamburg.
R udnitzki, D. (2002), BenchMark, BoD Verlag, Norderstedt.
S chäffer, U. – siehe [Weber, J. (2008)].
S cherer, A. G. / Alt, J. (2002), Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit-Organisationen, Schäffer-Poeschel Verlag, Stuttgart.
T öpfer, A. (2000), Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen, Gabler Verlag, Wiesbaden.
V ahs, D./ Leiser, W. (2007), Change Management in schwierigen Zeiten - Erfolgsfaktoren und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von V eränderungsprozessen, 2. veränderteDeutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden.
V ollmuth, H. J. (2008), Controllinginstrumente von A-Z - 31 ausgewählte Werkzeuge zur Unternehmenssteuerung, 7. Aufl., Haufe Verlag, München.
W eber, J. / Schäffer, U. (2000), Balanced Scorecard & Controlling, 3. Aufl., Gabler Verlag, Wiesbaden.
W eber, J. (2005), Das Advanced-Controlling-Handbuch - Alle entscheidenden Konzepte, Steuerungssysteme und Instrumente, 1. Aufl., Wiley-VCH Verlag, Weinheim.

Weber, J. (2008), Das Advanced-Controlling-Handbuch – Volume 2 Richtungsweisende Konzepte, Steuerungssysteme und Instrumente, 1. Aufl., Wiley-VCH Verlag, Weinheim.

Projektmanagement:

Ewert, W. / Janßen, W./ Kirschnik-Janssen, D.(2004), Handbuch Projektmanagement öffentliche Dienste, 3.Aufl., Kellner Verlag, Bremen / Boston.

Haeske, U. (2008), Team- und Konfliktmanagement, 3. Aufl., Cornelsen Verlag, Berlin.

Janßen, W. - siehe [Ewert, W.(2004)].

Kirschnik-Janssen, D. - siehe [Ewert, W. (2004)].

König, E. / Volmer, G. (2003), Praxis der Systemischen Organisationsberatung, 3. Aufl., Deutscher Studien Verlag, Weinheim und Basel.

Kunow, I. - siehe [Litke, H.-D. (2006)].

Litke, H.-D. / Kunow, I. (2006), Projektmanagement, 5. Aufl., Haufe Verlag, München.

Pfetzing, K. (2011), Ganzheitliches Projektmanagement, 4. Aufl., Dr. Götz Schmidt Verlag, Gießen.

Potzel, U. / Gottwald, T. (2006), Projektmanagement in der öffentlichen Verwaltung, Walhalla & Praetoria Verlag, Regensburg.

Rohde, A. - siehe [Pfetzing, K. (2011)].

Schneider, H. (1996), Lexikon zu Team und Teamarbeit, Wirtschaftsverlag Bachem, Köln.

Anhang

A1 Katalog möglicher Optimierungspotenziale in Geschäftsprozessen

Die hier aufgezeigten Optimierungspotenziale sind Ergebnisse einer Querschnittsprüfung des Bundesrechnungshofes aus den Jahren 2002-2007¹²⁸. Die in den Geschäftsprozessen angetroffenen Schwachstellen sind nachfolgend als Fallbeispiele nach inhaltlichen Kategorien aufgelistet und in knapper Form – getrennt nach Sachverhalt a) und Würdigung b) – dargestellt. Ausschließlich fach- bzw. behördenspezifische Mängel sind nicht aufgeführt.

1. Prozessorientierung

1a) AKV-Prinzip¹²⁹ verletzt

- Einzelne oder mehrere Prozessbeteiligte besaßen nicht alle notwendigen Kenntnisse, Informationen und Befugnisse, um ihre Aufgaben optimal wahrnehmen zu können. Die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Prozessbeteiligten und / oder weiteren Prozessverantwortlichen waren nicht eindeutig geregelt.

¹²⁸ Aktenzeichen VII 4 - 2002 – 0676; die zugehörigen Prüfungsdokumente sind in das Intranet des Bundes eingestellt.

¹²⁹ Prinzip der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, vgl. § 4 Abs. 5 GGO; siehe auch <http://www.olev.de>

- Fehlen notwendige Informationen oder Kenntnisse, können (Zwischen-)Produkte nicht optimal oder nicht wirtschaftlich hergestellt werden. Überlappende und fehlende Zuständigkeiten insbesondere von Prozessverantwortlichen können u. a. zu erhöhten Rüst- und unnötigen Liegezeiten führen.

1b) Mangelnde Prozesstransparenz

- Den Prozessbeteiligten war (teilweise) nicht bekannt / bewusst,
 1. wie der Prozess vor und / oder nach ihren eigenen Aktivitäten abließ oder
 2. in welchem Prozessschritt sich ein bestimmtes Zwischenprodukt gerade befand.
- Mangelnde Prozesstransparenz vom Typ 1 kann dazu führen, dass die Prozessbeteiligten aufgrund ihrer Unkenntnis falsche Entscheidungen treffen und mittelbar unnötig Mehrarbeit durch andere Prozessbeteiligte oder höher bezahlte Arbeit verursachen. Schädliche Auswirkungen des Typs 2 sind vor allem mangelnde Auskunftsfähigkeit gegenüber anfragenden Kunden.

1c) Mangelnde Ergebnisverantwortung

- Den Prozessbeteiligten – einschließlich der Kunden in G2G-Prozessen¹³⁰ – war nicht bekannt, inwieweit ihre Aktivitäten Einfluss auf die Gestaltung und / oder Wertschöpfung des Endproduktes hatten. In anderen Fällen waren den Prozessverantwortlichen die Ziele, die den Betrieb des Geschäftsprozesses begründeten, nicht bekannt.
- Eine verbesserte Kenntnis des Gesamtprozesses und seiner Ziele sowie eine direkt empfundene Ergebnisverantwortung können zu einer höheren Motivation der Prozessbeteiligten und damit zu Qualitätsverbesserungen beitragen.

1d) Unzureichende Rollenwahrnehmung

- Für den Geschäftsprozess hatte man keinen Prozessbeauftragten und / oder keinen Prozessbesitzer¹³¹ benannt oder dafür Benannte nahmen ihre Rollen nicht hinreichend wahr.
- Ein Prozessverantwortlicher hat dafür zu sorgen, dass alle am Prozess beteiligten Personen und maßgeblichen Komponenten in möglichst optimaler Weise agieren. Ein Prozessbesitzer muss sich in regelmäßigen Abständen, z. B. vom Prozessverantwortlichen, über das Prozessgeschehen berichten lassen und steuernd eingreifen, sobald Wirtschaftlichkeits- und / oder andere Defizite zu erkennen sind. Werden diese Rollen nicht oder nur ungenügend ausgefüllt, ist die wirtschaftliche Aufgabenerledigung nicht sichergestellt.

1e) Ungenügende Wertschöpfung

¹³⁰ Government-to-Government (Prozess zwischen Behörden).

¹³¹ Auch „Prozesseigner“ gebräuchlich.

- Im Prozessablauf gab es Prozessschritte, in denen keine oder eine unwirtschaftliche Wertschöpfung erzielt wurde, sei es dass Personen unnötig Kenntnis nahmen oder dass Zwischenprodukte mehrfach in gleicher Weise geprüft wurden, ohne dass ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn erreicht wurde.
- Gemäß dem Prozessgedanken sollen nur solche Arbeitsschritte Bestandteil des Geschäftsprozesses sein, die auch eine wirtschaftliche Wertschöpfung erbringen, ansonsten werden Personal- und Sachaufwand ohne Gegenwert verbraucht.

1f) Prozessdokumentation unzureichend

- Die Dokumentation von Geschäftsprozessen fehlte gänzlich oder war unzureichend, weil sie z. B. nicht fortgeschrieben worden und / oder nicht logisch aufgebaut war. Bisweilen kam es vor, dass geeignete Prozessdokumentationen vorhanden, den Prozessbeteiligten aber nicht zugänglich waren.
- Vor allem um
 - Prozessverantwortlichen den notwendigen Überblick für Steuerungsmaßnahmen zu geben,
 - Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP) prüfen und vornehmen zu können oder
 - neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können, ist eine aktuelle, korrekte und vollständige Prozessdokumentation unverzichtbar.

1g) Informationsmanagement unzureichend

- Benötigte oder nützliche Informationen von Beschäftigten oder in elektronischen oder Papierdokumenten vorhandene prozessbezogene Informationen wurden nicht oder nicht effizient genutzt.
- Wenn Prozessbeteiligte die vorhandenen Informationen nicht optimal nutzen, können sie ihre Aufgaben nicht optimal wahrnehmen.

1h) Finanzierung des Prozessbetriebs nicht gesichert

- Es war nicht sichergestellt, dass die für den (Weiter-)Betrieb des Geschäftsprozesses benötigten Haushaltsmittel (dauerhaft) zur Verfügung standen.
- Bevor über den (Weiter-)Betrieb eines (wirtschaftlichen) Geschäftsprozesses entschieden wird, muss geklärt sein, wie die notwendigen Haushaltsmittel für die gesamte Betriebszeit bereitgestellt werden.

2. Prozessbetrieb

2a) Abläufe nicht standardisiert

- Einzelne Subprozesse des Geschäftsprozesses waren nicht standardisiert, sodass die einzelnen Produktdurchläufe mehr oder minder voneinander abwichen.
- Nicht-standardisierte Abläufe führen zu erhöhten Reibungsverlusten, z. B. in Form von erhöhten Rüstzeiten oder überlappenden Zuständigkeiten, weil sich die Prozessbeteiligten jeweils individuell auf die Arbeitsabläufe einstellen müssen. Mittelbar kann dies zu schwankenden Produktqualitäten führen.

2b) Unnötige Schnittstellen / Schnittstellen nicht definiert

- Im Prozessablauf gab es viele Schnittstellen, an denen Zwischenprodukte von einem Prozessbeteiligten an einen anderen oder von einer beteiligten Organisationseinheit an eine andere übergeben wurden. Dabei kam es auch zu Rekursionen und / oder Kreisläufen, in denen einzelne Beteiligte mehrfach in den Prozess eingebunden waren. Die jeweils zu übergebenden Zwischenprodukte waren teilweise nicht (exakt) definiert.
- Schnittstellen sind, insbesondere wenn Übergabeparameter nicht festgelegt sind, einerseits eine Fehlerquelle, wenn z. B. Daten übernommen werden müssen; andererseits können sie Transportzeiten und Rüstkosten verursachen, wenn die nächsten Prozessbeteiligten in den Prozess eingreifen. Vielfach kommt es auch zu vermeidbaren Liegezeiten an Schnittstellen, wenn etwa Boten Vorgänge nur zweimal am Tag weiterbefördern. Häufig können Schnittstellen durch veränderte Ablauffolgen oder Bündelung von Tätigkeiten eliminiert werden.

2c) Medienbrüche

- An Schnittstellen von Prozessen wechselten die Medien, in denen das Zwischenprodukt dargestellt bzw. weiterverarbeitet wurde; beispielsweise wurden Ausdrücke von bis dahin elektronisch geführten Daten gefertigt, die im weiteren Prozessverlauf von Hand weiterbearbeitet wurden.
- Durch den Wechsel von Trägermedien entstehen in der Regel Übertragungsfehler, Qualitätseinbußen, verlängerte Durchlaufzeiten und erhöhter Personalaufwand.

2d) Ineffizientes Formularwesen:

- Man verwendete in Geschäftsprozessen – auch für Produkte – unnötig viele unterschiedliche Formulare. In anderen Fällen fehlten für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendige Formulare. Verwendete Formulare waren teilweise nicht (vollständig) standardisiert.
- Um den Prozess mit minimalem Personal- und Sachaufwand betreiben zu können, sind standardisierte Formularemuster in sachgerechter Anzahl zweckmäßig.¹³²

2e) Zu lange Durchlaufzeiten

- Durchlaufzeiten von Geschäftsprozessen waren unnötig lang; dies wurde insbesondere an dem ungünstigen Verhältnis zwischen Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten (teilweise 1:10 und schlechter) deutlich. Lange Durchlaufzeiten entstanden beispielsweise durch Boteneinsatz in großen Intervallen (z. B. zweimal pro Tag) oder fehlende Vertreterregelungen und dadurch verursachte Liegezeiten. Bisweilen hatten auch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die am Prozess be-

¹³² Während hier, wie im Rahmen der Prüfung angetroffen, auf die papiergebundenen Formulare Bezug genommen wird, ist grundsätzlich der Übergang zu elektronischen Vorgängen mit elektronischen Formularen anzustreben. Hierzu stellte die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 die Basiskomponente Formular-Managementsystem bereit.

teiligt waren, die Liegezeiten zu verantworten. Bei großem Antragsvolumen führten lange Durchlaufzeiten teilweise zu erheblichem Rückstau.

- Es ist nachteilig für das Ansehen der Verwaltung, wenn Kunden wesentlich länger auf das Produkt warten müssen, als es die Bearbeitungszeit erfordert.

2f) Redundante Vorgänge

- Einzelne oder mehrere Teilprozesse des Geschäftsprozesses wurden redundant ausgeführt. So kam es vor, dass Antragsteller neben ihrem Antrag in Briefform parallel einen Antrag als Fax übersandten und die Behörde, ohne die Übereinstimmung zu prüfen, beide als eigenständige Anträge bearbeitete.
- Redundante Vorgänge sind zu vermeiden, da sie mehrfachen bzw. unnötigen Bearbeitungsaufwand verursachen.

2g) Mangelnde Auslastung von Beschäftigten

- Im Geschäftsprozess fielen – z. B. saisonal – schwankende Arbeitsaufkommen an. Es gelang nicht, das Arbeitsaufkommen so zu verteilen, dass die Prozessbeteiligten auf Dauer ausgelastet waren. Ursache hierfür war beispielsweise eine zu lange Dauer von befristeten Arbeitsverträgen.
- Mangelhafte Auslastung von Beschäftigten ist durch geeignete personalwirtschaftliche Vorkehrungen und organisatorische Regelungen grundsätzlich zu vermeiden.

2h) Zu hoch vergütete Prozessbeteiligte

- Prozessbeteiligte waren teilweise überqualifiziert, wurden aber nach ihrer Qualifikation entlohnt. In anderen Fällen hätten geringer vergütete Beschäftigte höher bezahlte durch Unterstützungsarbeiten entlasten können.
- Personalkosten lassen sich reduzieren, wenn an Prozessschritten nur Beschäftigte mit maßgeblicher Qualifikation beteiligt werden.

2i) Defizite bei der Einbindung Externer

- In Geschäftsprozessen waren Mitarbeiter/innen externer Unternehmen befristet oder dauerhaft beteiligt. Hierbei kam es zu verschiedenen Mängeln, u. a. fehlten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.
- Die Einbindung Externer in einen Geschäftsprozess kann sinnvoll und wirtschaftlich sein. Dabei müssen jedoch die einschlägigen Bestimmungen beachtet, die Wirtschaftlichkeit geprüft und mögliche Risiken (Know-how-Verlust, Monopolisierung u. a.) abgewendet werden.

2j) Outsourcing-Möglichkeiten nicht genutzt

- Geschäftsprozesse hätten zu wirtschaftlichen Bedingungen
 - von privaten Unternehmen, von beliebigen Institutionen oder vom nachgeordneten Bereich wahrgenommen werden können.
- Wirtschaftliche Outsourcing-Möglichkeiten sollten genutzt werden, um den Bundeshaushalt zu entlasten.

3. Produkte / Produktqualität

3a) Keine Produkte definiert / Produktkosten nicht ermittelt

- Es war nicht (vollständig) bewusst / bekannt, welche Produkte in den Geschäftsprozessen hergestellt wurden. Insbesondere gab es auch keinen Bezug zum KLR-Produktkatalog. Die Kosten der (auch definierten) Produkte waren nicht bekannt.
- Das vielfach noch anzutreffende Denken, „Ich mache hier meine Verwaltungsarbeit wie gewohnt (gut), das wird schon richtig sein.“, kann dazu führen, dass ohne Kundenorientierung Verwaltungsarbeit „um ihrer selbst willen“ betrieben wird und Personalkosten unnötig anfallen.

3b) Gesetzliche Bestimmungen verletzt

- Das Produkt als Ergebnis des Geschäftsprozesses genügte nicht in allen Punkten den gesetzlichen Bestimmungen. Teilweise wurden mehr Produkte hergestellt, als vom Gesetzgeber gefordert.
- Die Produkte der Verwaltung müssen – neben der wirtschaftlichen Herstellung – auch den gesetzlichen Bestimmungen genügen.

3c) Unkenntnis über Kundenstruktur und -Interessen

- Es war (teilweise) nicht bekannt, wer die Abnehmer der Produkte waren und ggf., in welche Kundensegmente sie zerfielen. Teilweise war nicht bekannt, welche Anforderungen die Kunden an die Produkte stellten.
- Sofern den Prozessverantwortlichen und den übrigen Prozessbeteiligten nicht bekannt ist, welche Kunden bzw. welche Kundengruppen die Produkte erhalten bzw. nachfragen und was sie vom Produkt fordern, können der Prozess und die in der Regel nicht vollkommene Kundenzufriedenheit nicht verbessert werden.

3d) Kundenakzeptanz zu gering

- Im Geschäftsprozess hergestellte Produkte wurden nicht oder nur in sehr geringem Umfang von Kunden nachgefragt / bestellt.

- Solange eine Akzeptanz der Produkte beim Kunden nicht erreicht werden kann, können sich die Herstellungskosten nicht amortisieren und der Prozess bleibt unwirtschaftlich. Kann mittelfristig die Akzeptanz der Produkte nicht ausreichend verbessert werden, ist der Prozess einzustellen. Hierzu sind ggf. gesetzliche Rahmenbedingungen anzupassen.

3e) Online-Nutzbarkeit suboptimal

- Eine Dienstleistung, die mittels eines Geschäftsprozesses realisiert wurde, konnte externen Nutzern online zur Verfügung gestellt werden. Hierbei hatte der Nutzerkomfort aber noch mehr oder minder große Defizite.
- Durch Online-Nutzung von Dienstleistungen können erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Kundenorientierung / Nutzerzufriedenheit erzielt werden, die auch realisiert werden sollten. Diesen Ansatz verfolgte auch die eGovernment-Initiative BundOnline 2005.

3f) Missverständliche Bescheide

- Gestaltung und Wortlaut von Bescheiden (als Produkte eines Geschäftsprozesses) waren für den Adressaten / Bürger unverständlich oder missverständlich.
- Dies kann Adressaten verärgern oder zu kostspieligem Fehlverhalten veranlassen. Mündliche und schriftliche Rückfragen können darüber hinaus Zusatzaufwand in der Behörde verursachen.

3g) Unzureichende Qualitätssicherung

- Es waren keine hinreichenden Maßnahmen getroffen worden, um die Qualität der Arbeit der Prozessbeteiligten zu prüfen und damit mittelbar eine angemessene Qualität der Produkte sicherzustellen; z. B. war kein Beauftragter für die Qualitätssicherung im Prozess ernannt oder es gab keine Handbücher, die die Qualitätssicherung im (gesamten) Prozess regelten.
- Hinreichende Qualitätssicherung ist notwendig, um eine ausreichende Produktqualität sicherzustellen und so eine angemessene Kundenzufriedenheit zu erreichen.

3h) Defizite bei der Gebühreneinnahme

- Wurden Produkte gegen Entgelt bzw. gegen festgelegte Gebühren an Kunden abgegeben, war nicht bekannt, ob die belieferten Kunden ihre Rechnungen ganz oder teilweise (innerhalb der festgelegten Frist) beglichen hatten. In anderen Fällen hätten Gebühren schneller vereinnahmt werden können.
- Wenn eine Behörde nicht prüft, ob sie ihre Gebühren fristgerecht oder überhaupt erhalten hat, können dem Bund Einnahme- zumindest aber Zinsverluste entstehen. Nachteilig für den Bundeshaushalt ist es auch, wenn Gebühren nicht unmittelbar zum gesetzlich vorgesehenen Termin, sondern mit Verzögerung vereinnahmt werden.

4. Posteingang

4a) Unwirtschaftliche Eingangsmedien

- Der Anteil des elektronischen Eingangs am Gesamtumfang aller möglichen Posteingangsformen (Brief, Fax etc.) war gering. Zu den elektronischen Medien zählten auch Disketten, Magnetbänder und Magnetbandkassetten.
- Es kann z. B. zu erhöhtem Personalaufwand, Zeitverlusten und Übertragungsfehlern führen, wenn Dokumente mittels Scanner in ein Workflow-System übernommen werden müssen. Das Einlesen von Daten aus übersandten elektronischen Medien verursacht höheren Personalaufwand als deren Übersendung mittels Datenleitungen.

4b) Formlose Anträge / Formulartoleranz

- Es wurde den Kunden kein Formular vorgeschrieben oder es wurden merkliche Abweichungen vom vorgeschriebenen Formular akzeptiert.
- Zusätzlicher Personalaufwand ist nötig, um die Daten der Antragsteller zu erfassen.

4c) Manuelles Sortieren

- Es existierten z. B. verschiedene Belegarten, die aber nicht automatisch erkannt wurden, sondern nach dem papiergebundenen Eingang manuell sortiert werden mussten.
- Durch automatisches Erkennen verschiedener Belegarten, z. B. nach Scannen und Erfassen oder durch Eingang via Fax-Server in ein Workflow-Verfahren, könnte Personalaufwand eingespart werden.

4d) Niedrige Erkennungsraten beim Scannen

- Es wurden Scanner eingesetzt, um papiergebundene Eingänge zu erfassen und für die weitere Bearbeitung in ein IT-System zu überführen. Die Erkennungsrate des Scanners bzw. des nachgelagerten OCR-Systems lag deutlich unter 90 % bisweilen unter 50 %. Teilweise konnten Dokumente wegen mangelnder Papierqualität nicht gescannt werden.
- Durch schlechte Erkennungsraten des Scanners wird zusätzliche manuelle Arbeit notwendig, die beträchtliche Personalkosten verursacht.

4e) Keine Fax-Server

- Im signifikanten Umfang gingen Anträge per Fax ein. Mit erheblichem Aufwand mussten deshalb Faxgeräte bedient und gewartet werden; so mussten Papierausgaben des Faxgerätes entnommen und mittels eines Scanners in ein IT-System übernommen werden.

- Bei Einsatz eines (quasi wartungsfreien) Fax-Servers könnten die Eingänge ohne Medienbruch in das IT-System übernommen, auf die Faxgeräte verzichtet und erhebliche Personalkosten eingespart werden. Auch der Versand der Bescheide kann auf diesem Wege durchgeführt werden. Grundsätzlich sollten Daten langfristig nur über Datenleitungen übermittelt werden.

5. IT-Unterstützung

5a) Verwaltungsvorschrift veraltet

- Die Verwaltungsvorschrift, die dem Geschäftsprozess zugrunde lag bzw. seine Teilprozesse (teilweise) maßgeblich bestimmte, war veraltet, weil sie z. B. standardmäßig noch Papierdokumente anstelle von elektronischen Dokumenten vorsah.
- Um die Möglichkeiten der aktuellen Informationstechnik für einen wirtschaftlichen Verwaltungsablauf nutzen zu können, müssen erforderlichenfalls die entsprechenden Verwaltungsvorschriften (rechtzeitig) angepasst werden.

5b) Veraltete Informationstechnik

- Durch Einsatz veralteter Informationstechnik, z. B. von Stapelverarbeitungssystemen, die angeforderte Zwischenprodukte jeweils erst (gebündelt) am Folgetag liefern konnten, entstanden unnötig lange Liege- bzw. Bearbeitungs- und damit auch Durchlaufzeiten. Auch zeitweiliger Ausfall der IT-Systeme und überlange Antwortzeiten führten zu verlängerten Bearbeitungszeiten.
- Nach Durchführung der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist diejenige Informationstechnik einzusetzen, die auf Dauer ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ermöglicht. Durch sachgerechte Software-Pflege ist das IT-System auf wirtschaftlichem Stand zu halten.

5c) Mangelnde Automatisierung / kein Workflow

- In verschiedenen Teilprozessen des Geschäftsprozesses nahmen die Prozessbeteiligten manuelle Tätigkeiten wahr, die auch mittels Informationstechnik automatisch abgearbeitet werden könnten. Teilweise wurden automatische Verfahren erfolgreich pilotiert, dann aber nicht in den Wirkbetrieb überführt.
- Unzureichende Automatisierung führt auf Dauer zu vermeidbarem manuellem Arbeitsaufwand. Vor allem der Einsatz von Workflow-Verfahren kann zu erheblichen Effizienzgewinnen führen.

5d) Mangelnder Bedienungskomfort

- Die für den Geschäftsprozess eingesetzten IT-Systeme waren gekennzeichnet durch mangelnden Bedienungskomfort u. a. in Form von unübersichtlichen Bildschirmmasken, kryptischen Eingabeaufforderungen und geringer Fehlertoleranz.

- Ungenügender Bedienungskomfort der IT-Systeme führt zu überlangen Bearbeitungszeiten und unzufriedenen Prozessbeteiligten und damit zu verlängerten Durchlaufzeiten.

5e) Online-Technik suboptimal

- Eine Dienstleistung, die mittels des Geschäftsprozesses realisiert wurde, konnte externen Nutzern online zur Verfügung gestellt werden. Hierbei bestanden aber noch Defizite technischer Art; beispielsweise wurden eingehende Daten nicht unmittelbar in ein internes Workflow-Verfahren übernommen.
- Durch die Online-Nutzung von Dienstleistungen kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erheblich verbessert werden. Werden die technischen Möglichkeiten nicht vollständig genutzt, werden auf Dauer unnötige Personal- und Sachkosten verursacht.

5f) Kein ePayment

- Für die Produkte, die im Geschäftsprozess hergestellt wurden, mussten entsprechend gesetzlicher Vorschriften Gebühren vereinnahmt werden. Die Behörde nutzte hierfür nicht die Technik des ePayment, beispielsweise durch Einsatz der im Rahmen von BundOnline 2005 bereitgestellten elektronischen Bezahlplattform.
- Mittelfristig sollten alle Gebühren, soweit dies gesetzlich zulässig ist, elektronisch vereinnahmt werden, um Prozesskosten einzusparen und Einnahmen schneller zu erzielen.

5g) Ineffizientes Datenmanagement

- Die für den Geschäftsprozess benötigten Daten wurden technisch nicht effizient verwaltet oder nicht (effizient) zur Verfügung gestellt.
- Wenn Prozessbeteiligte die benötigten Daten nicht in der erforderlichen Qualität, z. B. Aktualität, erhalten, können sie ihre Aufgaben im Prozess nicht optimal wahrnehmen.

6. Projektorganisation in GPA/O-Projekten

6a) Mangelnde Einbindung von Organisations-, IT- und Fachseite

- Die zuständigen Organisations-, IT- und Fachreferate waren nicht oder nicht hinreichend in die Planung und Durchführung des GPA/O-Projektes eingebunden.
- Wird die spezifische Kompetenz eines oder mehrerer der drei genannten Bereiche nicht hinzugezogen, führt die Projektplanung und / oder die Projektdurchführung in der Regel zu unwirtschaftlichen Geschäftsprozessen.

6b) Keine / unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- Vor der Durchführung des GPA/O-Projektes wurde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt oder diese wies Mängel auf.
- Die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden GPA/O-Maßnahmen muss vor Projektbeginn nachgewiesen sein.

6c) Keine (messbaren) Projektziele

- Für ein GPA/O-Projekt waren keine bzw. keine messbaren Ziele festgelegt. Bisweilen fehlten auch – z. B. mittels eines Leitbildes verankerte – strategische Behördenziele, auf denen die spezifischen Projektziele hätten aufbauen können. Die Projektziele waren nicht auf Teilziele projiziert, die nach festen Meilensteinen abzarbeiten waren.
- Der Erfolg eines Projektes ist nicht messbar, wenn keine (messbaren) Projektziele festgelegt sind; die Arbeit am bzw. im Projekt kann dann nicht mehr sinnvoll gesteuert werden. Bei größeren Projekten müssen Meilensteine definiert werden, an denen der Projektfortschritt evaluiert und ggf. nachgesteuert werden kann.

6d) Kein Projekt-Controlling / kein Berichtswesen

- Es war kein Projekt-Controlling und / oder kein Berichtswesen für das GPA/O-Projekt eingerichtet.
- Ohne Projekt-Controlling und Berichtswesen ist eine Behörde nicht in der Lage, den Projektfortschritt bzw. den Zielerreichungsgrad zu ermitteln und ggf. steuernd in das Projekt einzugreifen.

6e) Beratungsangebote von Kompetenzzentren nicht genutzt

- Im Rahmen der eGovernment-Initiative BundOnline 2005 (BOL2005) wurden den teilnehmenden Behörden verschiedene Hilfen, wie Kompetenzzentren, Basiskomponenten (z. B. Zahlungsverkehrsplattform, Formular-Managementsystem) und Beratungskräfte (CAT, RAP) zentral angeboten. Weiterhin gab es so genannte „Einer-für-Alle“-Lösungen (EfA), bei denen eine Behörde eine für mehrere nutzbare Dienstleistung entwickelte. Behörden nutzten diese Möglichkeiten nicht bzw. nur teilweise.
- Wenn auf die zentral angebotenen Hilfestellungen der Projektgruppe BOL2005 nicht zurückgegriffen wird, bleiben deren gebündeltes (und vielfach auch überlegenes) Know-how sowie die dafür aufgewandten Mittel ungenutzt und die Projektarbeiten verlaufen zumeist unwirtschaftlich.

7. GPA/O-Maßnahmen

7a) Prozessanalysen unzureichend

- Der geprüfte Geschäftsprozess war nicht oder nur unvollständig analysiert; so wurde beispielsweise der Prozess nicht systematisch auf Schwachstellen untersucht oder Prozessanalysen endeten an Grenzen von Organisationseinheiten.
- Ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ist nur dann zu erreichen, wenn die Prozesse vollständig analysiert und alle vorhandenen Schwachstellen beseitigt werden.

7b) Prozessoptimierung unzureichend

- Mittels einer Prozessanalyse waren Schwachstellen des Prozesses erhoben worden. Die ermittelten Schwachstellen wurden jedoch nicht beseitigt bzw. nicht umfassend.
- Sofern eine Prozessanalyse Schwachstellen ergibt, müssen diese beseitigt, d. h. der Prozess entsprechend optimiert werden, wenn ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln erreicht werden soll.

7c) Personalbedarfsermittlung fehlerhaft

- Nach Optimierung des Geschäftsprozesses war der Personalbedarf (von Teilprozessen) des Geschäftsprozesses ermittelt, dabei aber die anerkannten Methoden nicht oder nicht korrekt angewendet worden.
- Grundsätzlich erfordert eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung, dass der zugehörige Prozess zuvor umfassend bzw. vollständig optimiert wurde. Der Personalbedarf ist grundsätzlich mit anerkannten, im Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung für die Bundesverwaltung genannten Methoden durchzuführen.

7d) Prozessmodellierungssoftware nicht genutzt

- Eine kostenpflichtig erworbene Prozessmodellierungssoftware wurde nicht bzw. nicht im sachgerechten Umfang genutzt.
- Sofern eine Behörde eine, in der Regel teure, Prozessmodellierungssoftware beschafft, sollte sie diese auch so einsetzen, dass die Beschaffung wirtschaftlich war.

7e) Kein Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)

- Es gab kein (effizientes) Vorschlags- und Verbesserungswesen, um Hinweise der Beschäftigten zur Verbesserung der Prozesse nutzen zu können. Nach Abschluss von GPA/O-Maßnahmen hatte man keinen KVP etabliert, um auch weiterhin mögliche Optimierungen im Prozess zu suchen oder um den Prozess, etwa wegen gesetzlicher Änderungen, laufend anpassen zu können.

- Um maßgebliche Verbesserungen im Prozess erreichen zu können, ist das Fach- und Erfahrungswissen der Prozessbeteiligten unverzichtbar. Um diese zu nutzen, müssen Mechanismen etabliert sein, die Vorschläge systematisch einfordern, zügig auswerten und ggf. umsetzen.

- **A2 Musterdokumente**

Angebotsgliederung		M U S T E R	
1	Unternehmensdarstellung		
1.1	Unternehmensdaten		
	•	Unternehmensgeschichte	
	•	Umsatz	
	•	Personal	
1.2	Durchgeführte Organisationsprojekte		
	•	Referenzprojekte	
2	Projektspezifische Anforderungen		
2.1	Ressourcenplanung		
	•	Anzahl Beratungspersonal	
	•	Ausbildung, Erfahrung, Referenzen	
	•	Einsatz der Beratenden im Projekt	
2.2	Einbindung der Ressourcen des Auftraggebers		
	•	Räume	
	•	Arbeitsmaterial	
2.3	Kommunikation		
	•	Kommunikationsplan Lenkungsausschuss	
	•	Kommunikationsplan Beschäftigte	
2.4	Zeitplanung		
	•	Beginn der Untersuchung	
	•	geplanter Endtermin	
	•	ggf. Meilensteine	
2.5	Aufwands- und Kostenkalkulation		
	•	Aufwand der Untersuchung	
	•	Tagessatz (brutto)	
	•	Reisekosten	
	•	Materialkosten	
	•	Gesamtkosten	
3	Projektkonzeption		
3.1	Problemdarstellung		
3.2	Untersuchungsbereich		
3.3	Grundsätzliches Untersuchungskonzept		
3.4	Geplantes Vorgehen		

Zielbeziehungsmatrix

Bereich:

Datum:

Bearbeiter:

Tragen Sie jedes Ziel unter derselben Nummer sowohl horizontal als auch vertikal ab.

Vergleichen Sie dann jedes Ziel einer Zeile mit allen Zielen der Spalten.

Kennzeichnen Sie dabei die Zielbeziehungen:

N – neutral

H – komplementär

Ziele

Ziele		Ziele															
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	
1																	
2																	
3																	
4																	
5																	
6																	
7																	
8																	
9																	
10																	
11																	
12																	
13																	
14																	
15																	

Projekttitlel

Projektgegenstand

1. Ausgangssituation
2. Ziele
3. Untersuchungsbereich
4. wichtige Rahmenbedingungen
5. Termine/Meilensteine
6. Projektaufbauorganisation

Projektleitung:

Projektteam:

Unterschriften der Auftragspartner

Für ...

Ort, Datum

Auftraggeber

Für ...

Ort, Datum

Auftragnehmer

Selbstaufschreibung – Chronologischer Tagesbericht

Erhebungsbogen

Organisationseinheit		DP/Arbeitsplatz, Stelleninhaber	Blatt	Datum
Lfd. Nr.	Periodisch/gelegentlich wiederkehrende Aufgaben (ggf. auf Beiblatt begründen!)	Minuten je Woche oder ⇨	Minuten je Monat	(Summe) Minuten im Jahr
Summe:				

Erhebungsbogen				
Organisationseinheit		DP/Arbeitsplatz, Stelleninhaber	Blatt	Datum
Lfd. Nr.	Aufgaben	Einzelfälle in Minuten	Fälle insgesamt	Minuten insgesamt
			Summe:	

Ermittlung des repräsentativen Erhebungszeitraumes für:

Datum:

Analytisches Berechnungsver-
fahren

Organisationseinheit:

Ermittlungsgrundlage(n):

Monat	(geschätzter) Arbeitsanfall je Monat in %	100 = Normalauslastung Begründung für Abweichun- gen: (ggf. gesondert erläutern)	• = für Er- hebung geeignete Monate	Monat
Jan				Jan
Feb				Feb
Mrz				Mrz
Apr				Apr
Mai				Mai
Jun				Jun
Jul				Jul
Aug				Aug
Sep				Sep
Okt				Okt
Nov				Nov
Dez				Dez

gewählter Erhebungszeitraum:

Multimomentaufnahmebogen

Beobachter:						Datum:				
Uhrzeiten:										
Rundgang Nr.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ablaufart 1										
Ablaufart 2										
Ablaufart 3										
Ablaufart 4										
Ablaufart 5										
Ablaufart 6										
Ablaufart 7										
Ablaufart 8										
Ablaufart 9										
Beobachtungen/Rundgang										
Besondere Vorkommnisse:										
Bemerkungen:										

**Protokollblatt
zur Aufgabengliederung**

Blatt-Nr.:

Ordnungsnummer:	+	-	Aufgabenbeschreibung	V/O	U/O

Rasterblatt zur Aufgabengliederung

Bereich:

Datum:

Aufgabe:

Bearbeiter:

a	b	c	d	e	f	g	
							1
							2
							3
							4
							5
							6
							7
							8
							9
							10

Funktionsverteilungsplan	Bereich:	Datum:
		Bearbeiter:
Aufgabe:	<input type="checkbox"/> Ist <input type="checkbox"/> Soll	

	Ordnungs- nummer	Aufgabe	Beteiligte Stellen											
1														
2														
3														
4														
5														
6														
7														
8														
9														
10														
11														
12														
13														
14														
15														
16														
17														
18														
19														
20														
21														
22														
23														
24														
25														
26														

Fehlermöglichkeits- und Einfluss-Analyse

Bereich:

Datum:

Bearbeiter:

Prozess												
Teilprozess												
Potentielle Fehler	Potentielle Folgen	Potentielle Ursachen	A	B	E	RPZ	Abstellmaßnahmen	Wirkung	A	B	E	RPZ

Präferenzmatrix	Bereich:	Datum:
		Bearbeiter:

		Bewertungskriterien												Punktesumme je Kriterium	Gewichtungsfaktor in %	Rang
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
Bewertungskriterien		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12			
1																
2																
3																
4																
5																
6																
7																
8																
9																
10																
11																
12																

Nutzwertanalyse		Projekt:		Datum:		Blatt von			
Nr.	Bewertungskriterium	Gewichtungs- faktor (Gf)	Rang- folge	Teilnutzwerte der Alternativen					
				Alternative 1		Alternative 2		Alternative 3	
				Ziel- erfüllungs- faktor (Zf)	Teil- nutzwert (TN)	Ziel- erfüllungs- faktor (Zf)	Teil- nutzwert (TN)	Ziel- erfüllungs- faktor (Zf)	Teil- nutzwert (TN)
Gesamtnutzwert (GN)		100							

Interview-Themenliste zur Ist-Erhebung und zur Schwachstellenermittlung (exemplarische Auflistung)

Organisatorische Einbindung:
Bezeichnung der Stelle (Abteilung, Referat ...)
Unterstellungs-(Weisungsbefugnisse) / Überordnungsverhältnisse (Weisungsbefugte)
Organigramm des Bereichs (soweit vorhanden)
Vertretungsregelung (einseitig, gegenseitig; vollumfänglich, nur Teilaufgaben)
Dauer der Zugehörigkeit zum Bereich / zur Stelle
Aktualität der Darstellung des Aufgabengebietes im Geschäftsverteilungsplan
Existenz aktueller Arbeitsplatzbeschreibung bzw. Stellenbeschreibung
Ziele, Aufgaben, Arbeitsweise:
Zielsetzungen für die Stelle, den Aufgabenbereich (Ziele konkret, verständlich und nachvollziehbar)
Aufgaben der Stelle / des Bereichs mit geschätztem Prozentanteil an der Gesamtarbeitszeit
Kompetenzen und Befugnisse zu den jeweiligen Aufgaben (Prinzip der Zusammenführung von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung)
Arbeitsaufkommen (gleichmäßiger Arbeitsanfall, saisonale Schwankungen, Terminaufgaben)
Absehbare Entwicklungen hinsichtlich der vorhandenen Aufgaben bzw. neue Aufgaben / des Mengenaufkommens der Stelle / des Bereichs
System der Aufgabenverteilung (Mengenteilung, Spezialisierung)
Arbeitsanweisungen oder Richtlinien für die jeweiligen Aufgaben (aktuell, überarbeitungsbedürftig)
Aufgabenüberschneidungen oder Kompetenzprobleme mit anderen Stellen oder Bereichen (ausreichende Aufgabenabgrenzung oder Doppelarbeit; Anhaltspunkte für sinnvolle Aufgabenzusammenlegungen)
Überflüssige Aufgaben oder Aufgaben, die wegfallen können
Aufgaben, die sinnvoller Weise in diesem Bereich wahrgenommen werden sollten
Aufgaben oder Tätigkeiten, die aufgrund anderweitiger Prioritäten oder Arbeitsbelastungen über längere Zeiträume zurückgestellt werden müssen (Bearbeitungsrückstände)
Für die Stelle oder den Bereich geführte Statistiken oder Übersichten (angemessene oder überflüssige Datenhaltung)
Sachmittelausstattung der Stelle/Stand der IT-Unterstützung der Aufgabenerledigung
Auslastung der Stelle (Mehrarbeit / Überstunden)
Belastung durch Dienstreisen und sonstige dienstlich bedingte Abwesenheiten
Information, Kommunikation, Zusammenarbeit:
Informationslage der Stelle (zeitnahe Verfügbarkeit aller für die Aufgabenerledigung relevanten Informationen (Informationsverzögerungen/-defizite, zusätzlicher Informationsbedarf)
Zuverlässigkeit der Informationen
Interner Informationsaustausch (Turnus von Referatsbesprechungen)
Wichtige Kommunikationspartner
Fachliche Schnittstellenbereiche

Entscheidungsverhalten vorgesetzter und sonstiger beteiligter Stellen (zeitnahe Entscheidungen, Arbeitsverzögerungen durch hohe Liegezeiten)

Führungsverhalten Vorgesetzter

Gremientätigkeit:

Zugehörigkeit zu Gremien, Arbeitskreisen, Ausschüssen, Projektgruppen (Bezeichnung, Sitzungshäufigkeit, regelmäßiger Aufwand, eigene Funktion innerhalb des Gremiums)

Zuarbeit für sonstige Gremien (Bezeichnung, Sitzungshäufigkeit, Aufwand)

Erfordernis bestehender oder zusätzlicher Gremienarbeit

Verbesserungsvorschläge:

Was hat sich bewährt und sollte beibehalten werden?

Was kann optimiert werden?

Arbeitsplatzbeschreibung

Tätigkeitsdarstellung und -bewertung

Stand

Teil I: Tätigkeitsdarstellung

Anlass:

<input type="checkbox"/> Einstellung	<input type="checkbox"/> Aufgabenänderung	<input type="checkbox"/> Umsetzung/Versetzung
<input type="checkbox"/> Tarifvertragsänderung	<input type="checkbox"/> Musterarbeitsplatz	<input type="checkbox"/> Sonstiges

mit Wirkung vom (Datum)

1. Arbeitsplatzinhaber/in

1.1	Name, Vorname	1.2	Geburtsdatum	1.3	Datum der Übernahme des Arbeitsplatzes
1.4	bisherige Bewertung				gemäß Tätigkeitsdarstellung
	Vergütungs-/Lohn-/Entgeltgruppe	Fallgruppe	Teil	Abschnitt	Unterabschnitt
	BAT/TVöD				vom
<input type="checkbox"/>	vollzeitbeschäftigt	<input type="checkbox"/>	teilzeitbeschäftigt mit	Wochenstunden.	

2. Organisatorische Eingliederung des Arbeitsplatzes

<table border="1"> <tr> <td style="width: 5%; text-align: center;">2.1</td> <td>Beschäftigungsdienststelle</td> </tr> </table>	2.1	Beschäftigungsdienststelle	<table border="1"> <tr> <td style="width: 5%; text-align: center;">2.2</td> <td>Organisationseinheit</td> </tr> </table>	2.2	Organisationseinheit
2.1	Beschäftigungsdienststelle				
2.2	Organisationseinheit				
<table border="1"> <tr> <td style="width: 5%; text-align: center;">2.3</td> <td>Dienstposten-Nr./Stellenbezeichnung</td> </tr> </table>	2.3	Dienstposten-Nr./Stellenbezeichnung	<table border="1"> <tr> <td style="width: 5%; text-align: center;">2.4</td> <td>Funktion</td> </tr> </table>	2.4	Funktion
2.3	Dienstposten-Nr./Stellenbezeichnung				
2.4	Funktion				

3. Aufgaben des Arbeitsplatzinhabers/der Arbeitsplatzinhaberin

3.1	Aufgabenkreis
3.2	Tariflich geforderte persönliche Voraussetzungen (Schul- und berufsbildender Abschluss, Prüfungen - auch schreibtechnische -, Patente, erworbene Fähigkeiten; mehr-/langjährige Berufserfahrung u. a.)

4. Organisatorische Eingliederung und Befugnisse des Arbeitsplatzinhabers / der Arbeitsplatzinhaberin

4.1	Dem Arbeitsplatzinhaber/Der Arbeitsplatzinhaberin sind die folgenden Mitarbeiter ständig unmittelbar unterstellt (nur Funktionen)
4.2	Der Arbeitsplatzinhaber/Die Arbeitsplatzinhaberin ist unmittelbar unterstellt (Funktion + Besoldungs- oder Vergütungs-/Lohngruppe)
4.3	Der Arbeitsplatzinhaber/Die Arbeitsplatzinhaberin vertritt (nur Funktionen)
4.4	Der Arbeitsplatzinhaber/Die Arbeitsplatzinhaberin wird vertreten durch (nur Funktionen)
4.5	Der Arbeitsplatzinhaber/ Die Arbeitsplatzinhaberin hat folgende Befugnisse

5. Beschreibung der Tätigkeiten, die eine Bewertung als Arbeitsvorgänge ermöglichen, in dem dieser Beschreibung zugrunde liegenden Zeitraum

Bezugszeitraum (vom-bis zum)	Zeitanteil
(Fortlaufend nummerieren: 5.1, 5.2 usw.)	
5.1	

6. Qualifikation für den Arbeitsplatz

6.1 Schul- oder Hochschulausbildung, Fachprüfungen

6.2 Sonstige erforderliche Fachkenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen

Zu 1 - 6

Ich bestätige die Richtigkeit dieser Tätigkeitsdarstellung, insbesondere die Übereinstimmung der von der/dem Tarifbeschäftigten auszuübenden Tätigkeiten mit dem Arbeitsplatzinhalt. Der/Die Tarifbeschäftigte übt die Tätigkeit tatsächlich aus

seit (Datum)

Die Erläuterung/Ausfüllanweisung zu diesem Vordruck habe ich beachtet.

Unterschrift, Amts-/Dienstbezeichnung

Als Arbeitsplatzinhaber/ Arbeitsplatzinhaberin habe ich die vorstehende Tätigkeitsdarstellung zur Kenntnis genommen. Mir wurde eine 4-wöchige Äußerungsfrist zugestanden. Ich nehme auch zur Kenntnis, dass die Tätigkeitsdarstellung Mittel für die tarifgerechte Einreihung, nicht jedoch Bestandteil des Arbeitsvertrages ist.

Ort, Datum

Unterschrift

Teil II: Tätigkeitsbewertung

7. Festlegung der Arbeitsvorgänge und ihre Zuordnung zu Tätigkeitsmerkmalen

Arbeitsvorgänge				Tätigkeitsmerkmale		
zu lfd. Nr.	Gebildet aus Teil 1 Nr. 5 lfd. Nr.	Bezeichnung	Anteil an der gesamten Arbeitszeit in %	erfüllte Anforderungen	Verg.-/Lohn- gruppe, Fallgruppe, Teil, Abschnitt, Unterabschnitt	Begründung
1	2	3	4	5	6	7

8.1 Für die Eingruppierung des Arbeitsplatzinhabers/der Arbeitsplatzinhaberin sind folgende Arbeitsvorgänge maßgebend

Arbeitsvorgänge		Wertigkeit				
Nr.	Anteil an der Gesamtarbeitszeit in %	Vergütungs-/Lohngruppe	Fallgruppe	Teil	Abschnitt	Unterabschnitt

8.2 Erfüllung personenbezogener Anforderungen gem. § 22 Abs. 2 Unterabsatz 5 BAT (vgl. Nr. 3.2)

8.3 Die gesamte auszuübende Tätigkeit ist mithin bewertet nach
Vergütungs-/Lohngruppe

zu 7 – 8

Die Bewertung wurde durchgeführt von	Für den organisatorischen Teil (Arbeitsvorgänge)
Organisationseinheit	
Ort, (Datum)	Unterschrift, Amtsbezeichnung
Unterschrift, Amtsbezeichnung	