



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern

über die Prüfung

Organisationsarbeit in der Bundesverwaltung: Ziele, Aufgaben, Strukturen und Kompetenzen

(Querschnittsprüfung)

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

	Inhaltsverzeichnis	Seite
0	Zusammenfassung	3
1	Anlass, Gegenstand und Durchführung der Prüfung	6
2	Wahrnehmung von Organisationsaufgaben	7
2.1	Zuständigkeit für die Wahrnehmung von Organisationsaufgaben	7
2.2	Personalkapazität und Aufgabenumfang der zentralen Organisationsreferate	10
2.3	Dezentrale Wahrnehmung von Organisationsaufgaben	13
3	Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten und Externen	15
3.1	Zusammenarbeit mit Stabsstellen	15
3.2	Zusammenarbeit mit den Fachbereichen	18
3.3	Unterstützung durch Dienstleistungszentren des Bundes bei der Wahrnehmung laufender Organisationsaufgaben	19
3.4	Unterstützung durch Externe bei der Durchführung von Organisationsuntersuchungen	22
4	Behördenziele als Maßstab für die Organisationsarbeit	24
4.1	Zielstruktur	24
4.2	Trennung von Zielen und Maßnahmen	26
4.3	Messbarkeit der Ziele	27
4.4	Transparenz und Anwendung der Ziele für die Organisationsarbeit	29
5	Qualität und Umfang der Organisationsarbeit	31
5.1	Aufgabenkritik	31
5.2	Geschäftsprozessanalyse und -optimierung	34
5.3	Personalbedarfsermittlung	38
5.4	Aufbauorganisation	40
5.5	Fortschreibung organisatorischer Dokumente	43
6	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern	44
7	Abschließende Bewertung	44

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Organisationsarbeit in der Bundesverwaltung untersucht. Schwerpunkte der Prüfung waren Ziele, Aufgaben und Strukturen für die Organisationsarbeit sowie die Kompetenzen der mit diesen Aufgaben betrauten Beschäftigten. Hierzu hat der Bundesrechnungshof sieben Teilprüfungen bei obersten und oberen Behörden durchgeführt. Im Wesentlichen hat er dabei festgestellt:

- 0.1 Alle geprüften Behörden verfügten über eine zentrale Organisationseinheit in der Verwaltungsabteilung, die für die Wahrnehmung der Organisationsaufgaben zuständig war (Organisationsreferat). Darüber hinaus waren bei einigen Behörden Organisationsaufgaben auch auf das Personal- und das Haushaltsreferat verteilt. Dadurch steigt der Abstimmungsbedarf. (Tz. 2.1)
- 0.2 Die Personalkapazitäten der Organisationsreferate reichten überwiegend nur für Routineaufgaben aus, die für die Wirtschaftlichkeit der Behörden notwendige konzeptionelle Arbeit kam in der Regel zu kurz. Die Zusammenlegung mit anderen Aufgaben führte bei zwei Behörden zur Vernachlässigung der Organisationsarbeit. (Tz. 2.2)
- 0.3 Bei dezentraler Organisationsarbeit in Fachabteilungen wurden die Organisationsreferate überwiegend nicht beteiligt. Wegen fehlender Organisationskenntnisse der Fachreferate mussten Prozessbeschreibungen oder Organisationsvorschläge teilweise aufwendig überarbeitet werden. (Tz. 2.3)
- 0.4 Behörden übertrugen Organisationsaufgaben auf Stabsstellen. Weil Verantwortlichkeiten unklar und Schnittstellen nicht eindeutig definiert waren, konnten sachlich zusammenhängende Aufgaben nicht ganzheitlich bearbeitet werden. (Tz. 3.1)
- 0.5 In den geprüften Behörden war den Beschäftigten die Notwendigkeit von Organisationsmaßnahmen noch nicht durchgängig bewusst. Die Organisationsreferate sollten für eine größere Akzeptanz sorgen, indem sie die Fachreferate bei ihren Aufgaben sachgerecht unterstützen. (Tz. 3.2)
- 0.6 Die Beauftragung eines Dienstleistungszentrums mit Organisationsaufgaben trug bei einer Behörde nicht zu einer deutlichen Entlastung des Organisationsreferates bei. Eine andere Behörde hatte die Aufgabenübertragung nicht schriftlich vereinbart.

Damit fehlte die Grundlage, um die erforderlichen Erfolgskontrollen durchführen zu können. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für die Aufgabenverlagerung führten die Behörden nicht durch. (Tz. 3.3)

- 0.7 Der Einsatz Externer bei der Durchführung von Organisationsuntersuchungen war nicht immer wirtschaftlich. Zum Teil fehlten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen und die untersuchten Behörden waren unzureichend in die Untersuchungen eingebunden. (Tz. 3.4)
- 0.8 Die Zielbildung durch die Behörden war noch nicht hinreichend systematisch. Formulierten Ziele bauten nicht aufeinander auf und entsprachen nicht den einschlägigen Anforderungen, z. B. hinsichtlich ihrer Messbarkeit. (Tzn. 4.1 bis 4.4)
- 0.9 Eine umfassende Aufgabenkritik und andere umfassende Organisationsuntersuchungen führten die meisten geprüften Behörden nur in großen Zeitabständen durch. Die übrigen aufgabenkritischen Betrachtungen waren nicht ausreichend, da sie nur die Aufgaben einzelner Organisationseinheiten separat betrachteten oder nur einzelne Aufgaben anlassbezogen in Frage stellten. (Tz. 5.1)
- 0.10 Die Prozessorientierung hatte in den Behörden noch nicht die Bedeutung erlangt, die ihr nach einschlägigen Vorgaben für die Bundesverwaltung zukommt. Die Behörden hatten überwiegend noch keine vollständige Bestandsaufnahme ihrer Geschäftsprozesse durchgeführt. Mögliche Optimierungspotenziale blieben so unentdeckt. (Tz. 5.2)
- 0.11 Die meisten geprüften Behörden kamen der Verpflichtung, ihren Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen, nicht hinreichend nach. (Tz. 5.3)
- 0.12 Einige geprüfte Behörden veränderten ihre Aufbauorganisation, ohne dabei die Auswirkungen auf ihre Geschäftsprozesse zu berücksichtigen. Die organisatorischen Maßnahmen entsprachen nicht den Anforderungen an methodische Organisationsuntersuchungen. Behörden, die auf mehrere Standorte verteilt waren, hatten nur unzureichende technische Voraussetzungen für eine standortübergreifende Kommunikation geschaffen. (Tz. 5.4)

- 0.13 Die geprüften Behörden schrieben ihre Aufgabenkataloge, Prozessdarstellungen und Personalbedarfsermittlungen nach Abschluss von Organisationsuntersuchungen überwiegend nicht fort. Damit fehlten wesentliche Voraussetzungen für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. (Tz. 5.5)
- 0.14 Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Es werde dazu die Querschnittsprüfungsmitteilung zur Unterrichtung an die anderen Ressorts weitergeben und die Empfehlungen im Ausschuss für Organisationsfragen weiter behandeln. (Tz. 6)

1 **Anlass, Gegenstand und Durchführung der Prüfung**

In den vergangenen Jahren stellte der Bundesrechnungshof vielfach fest, dass Organisationsaufgaben – häufig einhergehend mit einer Reduzierung des Personaleinsatzes in (zentralen) Organisationsreferaten – zu anderen Organisationseinheiten, insbesondere zu Stabsstellen und in die Fachabteilungen, verlagert wurden.

Mit dieser Querschnittsprüfung sollte insbesondere erhoben werden,

- welche Organisationsaufgaben in Behörden der Bundesverwaltung wahrgenommen werden,
- welche Ziele und Maßstäbe der Organisationsarbeit zugrunde liegen,
- welche Organisationseinheiten für die Wahrnehmung dieser Aufgaben zuständig sind und
- ob diese über die dafür erforderlichen Kompetenzen (Befugnisse und organisatorisches Know-how) verfügen.

Hinweise zu diesen Prüfungsfeldern gibt das vom Bundesministerium des Innern (BMI) herausgegebene Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch).¹

In diese Querschnittsprüfung haben wir zwei oberste und fünf obere Behörden aus insgesamt sechs Ressorts einbezogen. Die Prüfungen haben wir in den Jahren 2009 bis 2014 durchgeführt. Die Empfehlungen, die wir aus unserer ressortübergreifenden Querschnittsprüfung abgeleitet haben, sollen unmittelbarer und mittelbarer Bundesverwaltung sowie Zuwendungsempfängern Hilfestellung für ihre Organisationsarbeit sein.

Wir haben unsere querschnittlichen Feststellungen und Empfehlungen dem BMI mit der Prüfungsmitteilung vom 12. Januar 2015 übersandt. Das BMI hat dazu mit Schreiben vom 15. Juni 2015 Stellung genommen. Diese Stellungnahme wurde in der Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

¹ Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, herausgegeben vom BMI, Online-Version www.orghandbuch.de, überarbeitete Fassung vom Juni 2015.

2 Wahrnehmung von Organisationsaufgaben

2.1 Zuständigkeit für die Wahrnehmung von Organisationsaufgaben

- 2.1.1 Alle geprüften Behörden hatten eine zentrale Organisationseinheit (Referat oder Sachgebiet) in der für Verwaltungsaufgaben zuständigen Abteilung, die für die Wahrnehmung der Organisationsaufgaben zuständig war (nachfolgend pauschal als Organisationsreferat bezeichnet, unabhängig von weiteren Aufgaben).

Dem Organisationsreferat ordneten die geprüften Behörden in ihren Geschäftsverteilungsplänen im Wesentlichen folgende Organisationsaufgaben zu:

- Erstellung und Fortschreibung allgemeiner organisatorischer Regelungen (z. B. Geschäftsordnung, Aktenplan)
- Durchführung von aufgabenkritischen Untersuchungen (insbesondere Zweckkritik) und Vakanzenprüfungen (einschließlich Erstellung und Fortschreibung von Aufgabenkatalogen)
- Gestaltung, Analyse und Optimierung der Geschäftsprozesse (einschließlich Prozessdokumentation, Arbeitsanweisungen und Vordruckgestaltung)
- Gestaltung und Überprüfung der Aufbauorganisation (einschließlich Organigramm, Geschäftsverteilungsplan, Organisations- und Dienstpostenplan sowie sonstiger Dokumentationen)
- Erstellung und Fortschreibung von Arbeitsplatzbeschreibungen
- Bewertung von Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen
- Durchführung und Fortschreibung von Personalbedarfsermittlungen
- Angelegenheiten des Stellenhaushalts
- Angelegenheiten der Arbeitszeit und der Telearbeit

Bei den Untersuchungen der Aufbau- und Ablauforganisation unterschieden die Behörden zum Teil zwischen (umfassenden) Organisationsuntersuchungen (und -beratungen), sonstigen ablauf- und aufbauorganisatorischen Projekten bzw. Maßnahmen sowie der Mitwirkung an Projekten anderer Organisationseinheiten unter organisatorischen Aspekten. Je nach Detaillierungsgrad der Aufgabenbeschreibungen in den Geschäftsverteilungsplänen führten sie auch die Umsetzung von Organisationsmaßnahmen gesondert auf. Die Erfolgskontrolle organisatorischer Veränderungen erwähnten sie nicht explizit.

In einigen Behörden waren diese Organisationsaufgaben auf mehrere zentrale Organisationseinheiten verteilt:

- Das Personalreferat war bei zwei Behörden für die Beschreibung von Arbeitsplätzen bzw. Dienstposten sowie für die tarifliche Bewertung zuständig.
- Das Haushaltsreferat war bei einer Behörde für die Führung des Stellenplanes und die Stellenbewirtschaftung zuständig. Hierzu gehörte auch, die Stellenbesetzungsliste zu führen.
- Drei Behörden übertrugen Teile der Organisationsaufgaben auf Stabsstellen.

Die Zusammenarbeit mit dem Personal- und dem Haushaltsreferat beschrieben die jeweiligen Organisationsreferate als reibungslos und unproblematisch. Die Zusammenarbeit mit Stabsstellen und deren Aufgaben werden gesondert unter Textziffer 3.1 behandelt. Die dezentrale Organisationsarbeit in den Fachreferaten ist Gegenstand der Textziffer 2.3.

- 2.1.2 Das „Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung“ (KLR-Handbuch) enthält in einer Anlage ein Beispiel für einen Produktsteckbrief zum Produkt „Organisationsangelegenheiten“.² Das Produktziel ist danach die „Bereitstellung einer auf die Aufgabenerfüllung zugeschnittenen Aufbau- und Ablauforganisation“. In dem Produktsteckbrief sind beispielhaft einzelne Organisationsaufgaben aufgeführt. Ausführlicher wird das Aufgabenspektrum eines Organisationsreferates im Organisationshandbuch beschrieben.³

Zusammengefasst sollten in einem Organisationsreferat folgende Aufgaben wahrgenommen werden:

- Dokumentation organisatorischer Sachverhalte und Regelungen
(z. B. Anpassung und Weiterentwicklung des Geschäftsverteilungsplanes, des Organigramms, der Geschäftsordnung, von Geschäftsprozessmodellen und Arbeitsanweisungen)

² VV Nummer 4 zu § 7 BHO, Anlage „Handbuch zur Kosten- und Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung“, E-VSF: H 90 01, Stand: 6. November 2013, mit der Anlage „Beispiele für Steckbriefe interner Verwaltungsprodukte“, Produktsteckbrief „Organisationsangelegenheiten“.

³ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 1.3 „Die Organisationsuntersuchung“, Unterabschnitt 1.3.4 „Die Organisatoren“.

- Regelmäßige organisatorische Verbesserungen und Anpassungen an geänderte Rahmenbedingungen
(z. B. Analyse und Reorganisation von Arbeitsprozessen, Kommunikationsstrukturen, Sachmittelausstattung und Informationsflüssen, neue Arbeitsplatzmodelle wie Telearbeit, mobiles Arbeiten)
- Überprüfung und Festlegung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten
- Durchführung umfassender Organisationsuntersuchungen
(Aufgabenkritik, Geschäftsprozessanalyse und -optimierung, Personalbedarfsermittlung⁴)
- Beratung von Organisationseinheiten und Behördenleitung
- Stellenplanung und -bewirtschaftung
(Personalbedarfsermittlung, Tätigkeits- und Dienstpostenbewertungen, Anforderungsprofile, Vakanzenprüfungen)
- Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen
- Durchführung von Erfolgs- und Wirkungskontrollen

Das Aufgabenspektrum der zentralen Organisationsreferate sollte sich daran orientieren.

Organisations- und Personalaufgaben sollten möglichst entflochten werden. Die Trennung zwischen organisatorischen Vorgaben (Gestaltung und Wertigkeit der Dienstposten, Stellensoll) und dem Personaleinsatz fördert eine sachgerechte Organisation. Ein personenbezogenes Organisieren, das sachliche Kriterien außer Acht lässt, kann damit von vornherein erschwert werden.

Schnittstellen zwischen den Personal- und Organisationsreferaten einer Behörde lassen sich wegen der Wechselwirkungen zwischen diesen Bereichen aber nie ganz vermeiden. Es ist daher generell notwendig, dass das Organisationsreferat eng mit dem Personalreferat zusammenarbeitet. Die Zuordnung von Organisationsaufgaben zum Personalreferat (personenunabhängige Arbeitsplatz- oder Dienstpostenbeschreibung und -bewertung) stellt jedoch zusätzliche Anforderungen an die Zusammenarbeit der beiden Verwaltungsreferate.

⁴ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 1.3 „Die Organisationsuntersuchung“, Unterabschnitt 1.3.1 „Begriffe und Grundlagen“.

Abgesehen von Stellenforderungen im Haushaltsaufstellungsverfahren sollte ein Haushaltsreferat in der Regel nicht mit der Stellenverwaltung (Organisationsangelegenheit) und -besetzung (Personalangelegenheit) befasst sein. Die Übertragung der Stellenverwaltung auf das Haushaltsreferat erfordert ein funktionierendes Kommunikationsdreieck mit dem Organisations- und dem Personalreferat, bei dem die Gefahr besteht, dass das Organisationsreferat nicht im erforderlichen Maße informiert oder sogar übergangen wird.

Auch wenn bei der Prüfung keine nennenswerten Abstimmungsschwierigkeiten zwischen den beteiligten Organisationseinheiten genannt wurden, sollte die Zusammenführung aller Organisationsaufgaben in einem Referat angestrebt werden. Eine funktionierende Zusammenarbeit hängt u. a. von dem Engagement der handelnden Personen ab und kann leicht durch personelle Veränderungen beeinträchtigt werden.

- 2.1.3 Wir empfehlen, alle genannten Kernaufgaben der Organisationsarbeit möglichst in einer zentralen Organisationseinheit zu bündeln. Dies fördert eine ganzheitliche und systematische Organisationsarbeit.

2.2 Personalkapazität und Aufgabenumfang der zentralen Organisationsreferate

- 2.2.1 Die Stellensituation der geprüften Behörden und die Personalkapazität der dortigen Organisationsreferate für Organisationsaufgaben zum Zeitpunkt der jeweiligen örtlichen Erhebungen ist in Tabelle 1 dargestellt.

Behörde	Planstellen/Stellen zum Zeitpunkt der Erhebungen (grob gerundet)	Anzahl der im Organisationsreferat für Organisationsaufgaben eingesetzten Beschäftigten (VZÄ) ⁵	Anteil der Organisationsbeschäftigten an der Gesamtstellenzahl (gerundet)
Behörde 1	750	5,0 *	0,7 %
Behörde 2	500	3,0	0,6 %
Behörde 3	2 500	23,5	1,0 %
Behörde 4	320	0,3	0,1 %
Behörde 5	250	2,0 *	0,8 %
Behörde 6	200	3,1	1,6 %

⁵ Anzahl der Vollzeitäquivalente (VZÄ) ohne Referatsleitungen und ohne Kapazitäten für Organisationsangelegenheiten von Geschäftsbereichen.

Behörde	Planstellen/Stellen zum Zeitpunkt der Erhebungen (grob gerundet)	Anzahl der im Organi- sationsreferat für Or- ganisationsaufgaben eingesetzten Beschäf- tigten (VZÄ) ⁵	Anteil der Orga- nisationsbeschäf- tigten an der Ge- samststellenzahl (gerundet)
Behörde 7	1 800	7,0	0,4 %

Tabelle 1: Anzahl der Planstellen und Stellen der geprüften Behörden und der in den Organisationsreferaten eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) für Organisationsaufgaben der Behörde

Quelle: Bundeshaushaltsplan und geprüfte Behörden (eigene Darstellung)

* In diesen Angaben sind Anteile für andere Aufgaben enthalten.

Den Organisationsreferaten aller geprüften Behörden waren zusätzlich zu den Organisations- auch andere Aufgaben zugewiesen.

U. a. waren folgende weitere Aufgaben dort angesiedelt:

- Innerer Dienst
- Liegenschaftsverwaltung
- Justitiariat
- Fortbildung
- Öffentlichkeitsarbeit
- Datenschutz, Geheimschutz
- IT-Angelegenheiten

Bei der Aufgabenverteilung auf die einzelnen Beschäftigten der Organisationsreferate gab es in den geprüften Behörden folgende Fallkonstellationen:

- Zwei Behörden ordneten das Personal innerhalb des Referates ausdrücklich den verschiedenen Aufgabengebieten zu, sodass die dem Bereich Organisation zugewiesenen Beschäftigten fast ausschließlich für Organisationsaufgaben zuständig waren.
- Eine Behörde richtete sowohl reine Organisations- als auch Mischdienstposten ein.
- Bei einer Behörde hatten alle Beschäftigten des Organisationsreferates zusätzlich andere Aufgaben.

- In einem anderen Fall mussten die für andere Aufgaben zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Organisationsaufgaben vertretungsweise mit erledigen.

Insbesondere die beiden zuletzt genannten Situationen führten dazu, dass die Organisationsaufgaben in der Regel nachrangig bearbeitet wurden. Die Beschäftigten erledigten im Wesentlichen die Routineaufgaben des laufenden Tagesgeschäftes. Aufgrund starker Inanspruchnahme für die übrigen Aufgaben sahen sie sich kaum in der Lage, konzeptionelle Organisationsarbeit zu leisten. Dies traf auch auf Behörden zu, denen nur sehr geringe Personalkapazitäten für die Organisationsarbeit zur Verfügung standen. Wegen der hohen Arbeitsbelastung führte das Organisationsreferat einer Behörde seine Aufgaben überwiegend anlassbezogen aus, für eigene Initiativen blieb kaum Raum.

Wenn den Organisationsreferaten ressourcenzehrende Aufgaben wie Innerer Dienst und Liegenschaftsverwaltung zugewiesen waren, mussten sich auch die Referatsleitungen mehr mit diesen Aufgaben als mit der Organisationsarbeit befassen. Die Organisationsaufgaben hatten in diesen Fällen nur selten eine hohe Priorität und wurden deshalb häufig vernachlässigt.

- 2.2.2 Eine wirksame und effiziente Organisationsarbeit kann maßgeblich zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung beitragen und sollte daher einen Schwerpunkt in der Verwaltungsarbeit einer Behörde bilden. Die laufende Fortentwicklung der Ablauf- und Aufbauorganisation ist eine Daueraufgabe der Organisationsreferate. Nach den Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (VV) zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) soll die *„Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit [...] die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken.“*⁶ Hierzu genügt es nicht, Routineaufgaben (wie die Fortschreibung des Organisations- und des Geschäftsverteilungsplanes oder Eingruppierungen) zu erledigen. Eine effektive Organisationsarbeit erfordert ein konzeptionelles, methodisches Vorgehen. Nur so können die organisatorischen Arbeitsbedingungen einer Behörde kontinuierlich verbessert werden.

Die Organisationsreferate der geprüften Behörden haben ihre konzeptionellen Aufgaben seit Jahren nicht hinreichend wahrgenommen. Das Ausmaß und die Intensität der Organisationsarbeit hingen bei den geprüften Behörden maßgeblich von den für

⁶ Vgl. VV Nummer 1 Absatz 1 Satz 1 zu § 7 BHO.

Organisationsaufgaben vorgehaltenen Personalkapazitäten und dem Umfang fremder Aufgaben der Organisationsreferate ab. Einige Organisationsreferate konnten ihre Organisationsaufgaben nicht umfassend und zielgerichtet erledigen, weil sie stark durch andere Aufgaben belastet waren.

Die Behörden sollten daher insbesondere prüfen, ob ihre Organisationsreferate von „sonstigen“ Aufgaben entbunden werden können. Sie sollten die verbleibenden Aufgaben priorisieren, um eine fachlich notwendige und strukturierte Organisationsarbeit zu ermöglichen. Es muss Raum bleiben, um über das Tagesgeschäft hinaus konzeptionelle Organisationsarbeit leisten zu können.

Wenn der Bereich Organisation ein „Anhängsel“ zu einer ressourcenaufwendigen anderen Aufgabe oder nur mit 0,3 Beschäftigten bzw. weniger als 1 % der Gesamtpersonalkapazität ausgestattet war, erklärt sich, warum im Wesentlichen nur Routineaufgaben wahrgenommen werden konnten und die konzeptionelle Organisationsarbeit zu kurz kam.

Damit Organisationsaufgaben zielgerichtet und kontinuierlich erledigt werden können, sollten die Behörden ihren Personalbedarf für Organisationsaufgaben ermitteln und ihre Organisationsreferate entsprechend ausstatten.

Bei Organisationsreferaten, die in Bezug auf ihre Leitungsspanne auch ohne zusätzliche Aufgaben tragfähig wären, könnte eine Entlastung von anderen Aufgaben zu einer effektiven Organisationsarbeit beitragen. Wenn die Personalstärke des Organisationsbereiches kein eigenes Organisationsreferat rechtfertigt, sollten zumindest klare Zuständigkeiten für Organisationsarbeit innerhalb des Referates, in der Regel durch ein eigenes Sachgebiet, festgelegt werden.

- 2.2.3 Wir empfehlen, die Organisationsreferate mit ausreichenden Ressourcen für die Wahrnehmung der Organisationsaufgaben auszustatten. Die Behörden sollten prüfen, inwieweit die Organisationsreferate von anderen Aufgaben entlastet werden können. Die Organisationsarbeit der Behörden sollte einen höheren Stellenwert bekommen.⁷

2.3 Dezentrale Wahrnehmung von Organisationsaufgaben

- 2.3.1 Drei geprüfte Behörden wiesen ihren Fachreferaten ausdrücklich Organisationsaufgaben zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung zu. Diese Referate waren insbeson-

⁷ In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass bis vor einigen Jahren in einem Bundesministerium der Leiter des Organisationsreferates ein unmittelbares Vortragsrecht vor dem Staatssekretär hatte.

dere für die Gestaltung ihrer Geschäftsprozesse selbst verantwortlich (vgl. Tz. 5.2).⁸ Bei einer Behörde hatte das Organisationsreferat dabei eine beratende Funktion. In den zwei anderen Behörden erstellten eine Abteilung bzw. einzelne Referate eigene Qualitätsmanagement-Handbücher für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich. Die darin enthaltenen Prozessbeschreibungen erstellten sie ohne Beteiligung des Organisationsreferates. Bei der einen Behörde hatte die Stabsstelle für das Qualitätsmanagement alle Prozesse überarbeitet und wenn nötig angepasst. Insoweit hatte eine Qualitätssicherung stattgefunden. Bei der anderen war das Organisationsreferat formell im Wege der Mitzeichnung an dem Vorgang beteiligt.

Bei einer Behörde stellten einzelne Referate selbst Überlegungen an, welche ablauf- oder aufbauorganisatorischen Lösungen für ihre Probleme geeignet sein könnten. In einem Vermerk erläuterten sie die Sachlage und erklärten Ziel und Zweck der angestrebten Organisationsmaßnahme. Die Veränderungsvorschläge richteten die Referate zunächst an ihre Abteilungsleitung, die bei Billigung ggf. das Organisationsreferat einschaltete. Die Prüfung der von den Fachreferaten vorgeschlagenen Organisationsmaßnahmen durch das Organisationsreferat führte zu einer – im Einzelfall vollständigen – Überarbeitung der Lösungsvorschläge. Die Fachreferate akzeptierten dies. Sie waren mit den Ergebnissen der organisatorischen Überprüfung zufrieden, weil das Organisationsreferat nach ihrer Ansicht über umfassende organisatorische Kenntnisse verfügte.

In den geprüften Behörden hatten die Beschäftigten der Fachreferate in der Regel keine Organisationskenntnisse.

- 2.3.2 Um organisatorische Lösungen erarbeiten zu können, benötigen die Organisatoren neben Fachkenntnissen über den jeweiligen Untersuchungsbereich insbesondere Kenntnisse über methodische Organisationsarbeit. Über diese Kenntnisse verfügen die Beschäftigten der Fachreferate in der Regel nicht.

Es ist zweckmäßig, dass die Referatsleiterinnen und Referatsleiter dafür zuständig sind, Veränderungsvorschläge für ihre jeweilige Organisationseinheit zusammen mit ihren Beschäftigten zu entwickeln. Die eigenständige Erstellung referatsspezifischer Qualitätsmanagement-Handbücher sowie weitere referatsinterne Organisationsentscheidungen ohne Einbeziehung des Organisationsreferates können jedoch dazu füh-

⁸ Bei einer Behörde war auch der vorübergehende abteilungsinterne Aufgaben- und/oder Personalausgleich eine Angelegenheit der jeweiligen Abteilungsleitung.

ren, dass Prozessbeschreibungen oder Organisationsvorschläge aufwendig überarbeitet werden müssen. Durch Einschaltung des abteilungsübergreifend agierenden Organisationsreferates kann sichergestellt werden, dass relevante Standards angewendet, organisatorische Prinzipien beachtet und referats- oder abteilungsübergreifende Aspekte berücksichtigt werden. Die Fachreferate sollten bei organisatorischen Überlegungen frühzeitig Kontakt mit dem Organisationsreferat aufnehmen. Eine vorherige Beratung mit den Organisatoren kann dazu beitragen, dass anstehende Organisationsmaßnahmen effektiver und schneller umgesetzt werden können.

Durch die zentral koordinierende Tätigkeit des Organisationsreferates kann zudem verhindert werden, dass unnötige Doppelarbeit in den Fachabteilungen anfällt, redundante Lösungen entwickelt oder Behördenstandards nicht eingehalten werden. Zu organisatorischen Entscheidungen sollte daher grundsätzlich die Kompetenz des Organisationsreferates eingeholt werden.

- 2.3.3 Wir empfehlen, die Fachabteilungen anzuhalten, bei allen wesentlichen organisatorischen Entscheidungen und Fragen das Organisationsreferat zu beteiligen. Durch eine engere Zusammenarbeit mit dem Organisationsreferat kann die dezentrale Wahrnehmung von Organisationsaufgaben deutlich verbessert werden.

3 Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten und Externen

3.1 Zusammenarbeit mit Stabsstellen

- 3.1.1 Drei Behörden hatten Teile ihrer Organisationsaufgaben auf Stabsstellen übertragen, die im Wesentlichen für Controlling bzw. Qualitätsmanagement zuständig waren. Daraus ergaben sich beispielsweise folgende Situationen:

- In einer geprüften Behörde oblag der Stabsstelle u. a. die Mitwirkung bei der Aufstellung des Geschäftsverteilungsplanes. Sofern die Stabsstelle im Zusammenhang mit ihren Controlling-Aufgaben eine Änderung der Aufbauorganisation⁹ für erforderlich hielt, stimmte sie diese unmittelbar mit den betroffenen Fachabteilungen und der Behördenleitung ab. Dabei beteiligte sie das Organisationsreferat nicht. Die Behörde änderte die Zuständigkeit der Stabsstelle in „Mitwirkung bei der Bearbeitung organisatorischer Regelungen“, ohne diese

⁹ Z. B. Umbenennung, Zusammenlegung bzw. Neueinrichtung von Referaten oder Umsetzung von Beschäftigten.

Aufgabe genauer zu beschreiben und die Zusammenarbeit zwischen Stabsstelle und Organisationsreferat zu regeln.

- Eine andere geprüfte Behörde siedelte in ihrer Stabsstelle ein Verfahren zur Aufgabensteuerung an, bei dem sie auf der Basis von Verbesserungsvorschlägen der Beschäftigten aufgabenkritische Überlegungen anstellte (vgl. Tz. 5.1). Mit der Einführung dieses Steuerungsverfahrens brach das Organisationsreferat die laufenden Organisationsuntersuchungen ab und führte daraufhin nur noch Routineaufgaben¹⁰ durch. Die Stabsstelle beteiligte das Organisationsreferat zunächst nur, indem sie ihm Aufträge zur Umsetzung einzelner Optimierungsvorschläge erteilte. Unsere Prüfung führte dazu, dass die Kommunikation mit dem Organisationsreferat intensiviert wurde. Die formale Zusammenarbeit zwischen der Stabsstelle und dem Organisationsreferat regelte die Behörde nicht.
- Bei zwei Behörden erstellte eine Stabsstelle Prozessbeschreibungen als Bestandteile ihres Qualitätsmanagement-Handbuches. Das Organisationsreferat beteiligten sie dabei nicht. Die Schnittstellen zwischen ihren Organisationsreferaten und ihren Stabsstellen definierten die Behörden nicht.

Auch ohne ausdrückliche Aufgabenübertragung nahmen einzelne Stabsstellen Organisationstätigkeiten wahr. Die Stabsstelle einer Behörde regelte zusammen mit einer Fachabteilung die Abarbeitung von Arbeitsrückständen. Den Vertretern der Stabsstelle war nicht bekannt, ob das Organisationsreferat bei dieser organisatorischen Maßnahme beteiligt war. Sie gaben an, dass es zum Teil „*Reibungsverluste*“ in der Zusammenarbeit mit dem Organisationsreferat gebe. Andere Beschäftigte der Behörde erklärten, dass das Organisationsreferat und die Stabsstelle unabhängig voneinander arbeiten würden. Hinweise auf eine aktive, formelle Zusammenarbeit zwischen der Stabsstelle und dem Organisationsreferat gab es nicht.

- 3.1.2 Behörden sind nach sachlichen und rationellen Gesichtspunkten zu organisieren. Bei der Bildung von Dienstposten und Organisationseinheiten sind die Aufgaben sachgerecht zu bündeln. Sachlich zusammengehörige Aufgaben sind möglichst geschlossen einer Organisationseinheit zuzuordnen (Gebot des Sachzusammenhangs).¹¹

¹⁰ Z. B. Vakanzenprüfungen, Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen, Dienstpostenbewertungen und die Dokumentation organisatorischer Veränderungen.

¹¹ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 1.1.1.1 „Aufbauorganisation“.

Die Aufbauorganisation, die Aufgabenkritik und die Geschäftsprozessorganisation gehören zum Kernbereich der Organisationsarbeit (vgl. Tz. 2.1). Organisationsarbeit bedeutet, durch methodisches Vorgehen Sachverhalte zu analysieren, Mängel herauszuarbeiten, Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln und die unter Abwägung aller Vor- und Nachteile geeignete Alternative vorzuschlagen.

Controlling soll das Management unterstützen. Die Führungsunterstützung soll dazu beitragen, dass die Einhaltung der Ziele laufend beobachtet, bei Bedarf nachgesteuert und so sichergestellt wird, dass die Ziele erreicht werden. Controlling strebt an, Informationen so auszuwählen und aufzubereiten, dass sie den Blick auf erfolgskritische Faktoren lenken und ermöglichen, die Entwicklung zu beurteilen, eine Informationsüberlastung dabei aber zu vermeiden. Die Vorschläge des Controllings können den Anstoß zu organisatorischen Untersuchungen geben, sollten den Ergebnissen einer systematischen Organisationsuntersuchung jedoch nicht vorgreifen.

Um einer Vorwegnahme organisatorischer Entscheidungen vorzubeugen und eine systematische und insbesondere lösungsneutrale Organisationsarbeit zu ermöglichen, sollten die Behörden Steuerungs- und Organisationsaufgaben in gesonderten Organisationseinheiten klar voneinander trennen.

Die geprüften Behörden haben zusammengehörende Organisationsaufgaben auf verschiedene Organisationseinheiten verteilt. Wenn Stabsstellen organisatorische Entscheidungen trafen, konnten die Organisationsreferate ihre Kernaufgaben nicht mehr wahrnehmen. Ihre Tätigkeit beschränkte sich dann auf Dokumentations- und Routineaufgaben. Bisweilen wurden auch systematische Organisationsuntersuchungen über längere Zeit verhindert.

Die Behörden versäumten auch, die Zusammenarbeit zwischen Organisationsreferat und Stabsstelle zu regeln. Das führte teilweise dazu, dass die Organisationsreferate in wichtigen organisatorischen Angelegenheiten übergangen wurden.

- 3.1.3 Wir empfehlen, Kernaufgaben der Organisationsarbeit, die in Stabsstellen wahrgenommen werden, in das Organisationsreferat zu verlagern, und die Zuständigkeiten eindeutig abzugrenzen. Wenn Behörden Stabsstellen haben, muss eine effektive Zusammenarbeit zwischen Organisationsreferaten und Stabsstellen sichergestellt werden.

3.2 Zusammenarbeit mit den Fachbereichen

- 3.2.1 Die Einschätzungen der Fachreferate zur Arbeit ihrer Organisationsreferate waren in den geprüften Stellen sehr verschieden. Bei zwei Behörden wurde sie als unterstützende Dienstleistung, bei den übrigen Behörden eher als Einschränkung oder sogar Gängelung wahrgenommen. Die Fachreferate dieser Behörden gaben an, dass sie die Aufträge des Organisationsreferates (oder ggf. einer Stabsstelle) als störend empfanden und sie „*gezwungener Maßen*“ abarbeiteten. Vertreter eines Organisationsreferates erklärten ausdrücklich, dass es an der nötigen Akzeptanz für die zentrale Organisationsarbeit fehlte.

Bei einer Behörde lag die Organisationsverantwortung formal beim Organisationsreferat, Impulsgeber waren aber eher die Fachbereiche. Diese gaben an, dass das Organisationsreferat den Vorschlägen der Fachseite für organisatorische Veränderungen generell positiv gegenüber stehe.

Für die Fachreferate verschiedener Behörden war wesentlich, dass die Beschäftigten des Organisationsreferates gute Kenntnisse über die Behörde insgesamt hatten und über Erfahrungen in der Anwendung von Organisationsmethoden verfügten. Zum Teil äußerten sie die Erwartung, dass das Organisationsreferat jederzeit als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung steht, auch ohne exakt formulierten Auftrag schnell und unbürokratisch tätig wird und dabei die Interessen anderer Abteilungen berücksichtigt.

- 3.2.2 Die überwiegende Haltung der Fachreferate, dass Organisationsarbeit störend und belastend sei, deutet darauf hin, dass den Beschäftigten die Notwendigkeit der Organisationsarbeit überwiegend nicht bewusst ist. Dies kann auch auf dem Verhalten der Organisatoren in der Vergangenheit beruhen.

Eine planvolle Organisationsarbeit ist für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln der Behörden von zentraler Bedeutung. Dafür ist es erforderlich, dass die Beschäftigten der Organisationsreferate eng und vertrauensvoll mit den Fachreferaten zusammenarbeiten. Dies erfordert gegenseitigen Respekt und Akzeptanz der jeweiligen – möglicherweise gegensätzlichen – Interessen. Die Fachreferate verfügen über spezielles Fachwissen, die Organisationsreferate über Methoden- und abteilungsübergreifende Behördenkenntnisse. Gemeinsam können sie organisatorische Lösungen für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung entwickeln, wenn sich die Organisatoren als Dienstleister verstehen und die Fachreferate diese Unterstützung annehmen.

Zu der Rolle eines Organisators gehört auch, zwischen verschiedenen Interessengruppen zu vermitteln. Indem sie die übergreifenden Ziele der geplanten Organisationsmaßnahmen transparent machen, die Belange der davon betroffenen Referate beachten, diese stets beteiligen und in die Entscheidungsfindung einbinden, können die Organisatoren selbst zu erheblich mehr Verständnis für organisatorische Maßnahmen beitragen. Sie haben die Aufgabe, bei der Umsetzung von Vorgaben der Behördenleitung für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung auch die Interessen der betroffenen Referate soweit als sachgerecht möglich zu beachten. Für die Tätigkeit eines Organisators sind daher in besonderem Maße Kommunikationsfähigkeiten gefordert. Dies verlangt neben der fachlichen Qualifikation (Methoden und Techniken des Organisierens) auch die Qualifikation, kooperativ mit anderen zusammenzuarbeiten („soziale Kompetenz“). Bei Bedarf sollten die Organisatoren entsprechend qualifiziert werden.

Außerdem sollte auch die Behördenleitung die Organisationsarbeit stärken und für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit werben. Bei großen Organisationsmaßnahmen sollte die Hausleitung die Vorhaben durch Change Management unterstützen.

Anstöße für organisatorische Untersuchungen und Maßnahmen sollten im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses von allen Bereichen der Behörden kommen.

- 3.2.3 Wir empfehlen, den Fachabteilungen in den Behörden die Bedeutung einer wirksamen Organisationsarbeit für ein wirtschaftliches Arbeiten zu vermitteln. Die Organisationsreferate sollten in ihrer Rolle als interner Dienstleister die Fachabteilungen bei der Aufgabenwahrnehmung sachgerecht unterstützen. Die Beschäftigten der Organisationsreferate müssen dazu ausreichende Kommunikationsfähigkeit besitzen.

3.3 Unterstützung durch Dienstleistungszentren des Bundes bei der Wahrnehmung laufender Organisationsaufgaben

- 3.3.1 Zwei Behörden vergaben die tarifliche Bewertung ihrer Arbeitsplätze (Eingruppierungen) an ein Dienstleistungszentrum:
- Eine Behörde erstellte die Tätigkeitsdarstellungen selbst und leitete sie zur Bewertung dem Dienstleistungszentrum zu. Eine spürbare Entlastung entstand dadurch nicht. Die Behörde beklagte, dass der Aufwand für diese Teiltätigkeit deutlich gestiegen sei. Hinzu kam der Abstimmungsaufwand mit dem Dienstleis-

tungszentrum. Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die auch Qualitätsaspekte einbezieht, führte die Behörde in diesem Zusammenhang nicht durch.

- Eine Behörde übertrug unter Hinweis auf fehlende eigene Kapazitäten die tariflichen Arbeitsplatzüberprüfungen sowie zahlreiche weitere Verwaltungsaufgaben¹² auf ein großes Dienstleistungszentrum des Bundes.¹³ Verwaltungsvereinbarungen oder andere Dokumente, in denen die Aufgabenerledigung durch das Dienstleistungszentrum im Detail geregelt war, konnte die Behörde nicht vorlegen.

Eine Behörde schloss die Wahrnehmung der Organisationsarbeit durch ein Dienstleistungszentrum generell aus. Der laufende Betrieb erfordere umfassende Kenntnisse über die Aufgaben der Behörde und sei daher vor Ort selbst sicherzustellen.

- 3.3.2 Die Bundesverwaltung hat mehrere Dienstleistungszentren eingerichtet, die zum Teil auch ressortübergreifend für Behörden anderer Geschäftsbereiche ihre Dienstleistungen anbieten. Die Bündelung von Verwaltungsaufgaben in Dienstleistungszentren soll Synergieeffekte erbringen und damit zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung beitragen.

Nach § 7 Absatz 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen grundsätzlich angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Finanzwirksame Maßnahmen sind alle Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts unmittelbar oder mittelbar beeinflussen. Dazu gehören gemäß VV Nummer 1 Absatz 3 zu § 7 BHO auch „*Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung*“, somit auch die Verlagerung von Aufgaben in ein Dienstleistungszentrum.¹⁴

Die Abgabe von Querschnittsaufgaben an ein Dienstleistungszentrum führt oft zu Einsparungen durch Skaleneffekte und größere Professionalität.¹⁵ Dies gilt vor allem dann, wenn es sich um etablierte Dienstleistungen wie Beihilfe oder Reisekosten handelt. Die Wirtschaftlichkeit der Erbringung durch das Dienstleistungszentrum

¹² U. a. Besoldungs-, Entgelt-, Kindergeld- und Beihilfeangelegenheiten, Bearbeitung von Reisekosten, Umzugskosten und Trennungsgeld, Erfassung der Arbeitszeit, Interne Revision, Zuwendungsangelegenheiten.

¹³ Insgesamt arbeitete Personal des Dienstleistungszentrums im Umfang von rund 26 Planstellen/Stellen für diese Behörde.

¹⁴ Vgl. auch Organisationshandbuch, Abschnitt 3.4.3 „Prüfung der Nutzung von Dienstleistungszentren“. Die Nutzung von Dienstleistungszentren als Möglichkeit der Aufgabenverlagerung sollte danach auch unter Wirtschaftlichkeitsaspekten geprüft werden.

¹⁵ Die angestrebten Erfolge treten aber nur dann ein, wenn die abgebende Behörde die zugehörigen Stellen einspart.

muss zuvor durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ermittelt werden. Dies sollte zumindest in der Form geschehen, dass für das in Rede stehende Mengengerüst der Dienstleistungen die in der Kundenbehörde und im Dienstleistungszentrum eingesetzten Vollzeitäquivalente verglichen werden. Stellt sich trotz positivem Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dennoch nachträglich heraus, dass keine Entlastung durch die Aufgabenverlagerung eingetreten ist¹⁶, muss die betroffene Behörde die Ursachen für die ausgebliebenen Synergien ermitteln.

Die Verlagerung von Aufgaben hat Einfluss auf die Arbeitsabläufe bei der abgebenden Behörde. Die betroffenen Geschäftsprozesse und die Schnittstellen zum Dienstleister sollten daher überprüft und soweit möglich optimiert werden. Zusätzliche Schnittstellen können dann in Kauf genommen werden, wenn durch die Beauftragung eines Dienstleistungszentrums Synergieeffekte eingetreten sind, die den Schnittstellenaufwand zumindest kompensieren.

Grundsätzlich ist es zweckmäßig, dass Behörden zumindest die Routineaufgaben der Organisationsarbeit (vgl. Tz. 2.1.2) mit eigenem Personal bewältigen. Dadurch wird u. a. auch eine ggf. notwendige Anpassung von Tätigkeitsdarstellungen und -bewertungen erleichtert. Solange die Personalkapazitäten der Behörden für die Wahrnehmung der Daueraufgaben der Organisationsarbeit nicht ausreichen, können sie die Unterstützung durch Dienstleistungszentren des Bundes in Anspruch nehmen.

Als Grundlage einer funktionierenden und rechtlich gesicherten Zusammenarbeit sollte zwischen einem Auftraggeber und einem Dienstleister eine Verwaltungsvereinbarung geschlossen werden.¹⁷ In ihr werden im Wesentlichen Umfang und Qualität der Dienstleistungen, Arbeitsabläufe, Fristen und Aufsichtsführung geregelt. Ohne diese Kriterien werden die erforderlichen Erfolgskontrollen erheblich erschwert.

- 3.3.3 Wir empfehlen, laufende organisatorische Aufgaben grundsätzlich mit eigenem Personal zu erledigen und die erforderlichen Kompetenzen aufzubauen. Die Behörden sollten im Einzelfall prüfen, ob die Aufgabenwahrnehmung durch ein Dienstleistungszentrum wirtschaftlich ist. Sie sollten die Verlagerung von Aufgaben in Verwaltungsvereinbarungen regeln, um die erwarteten Leistungen jederzeit kontrollieren zu können.

¹⁶ Z. B. weil die weiterhin in der abgebenden Behörde erforderlichen Arbeiten aufwendiger sind als vorher.

¹⁷ Solange für diese Dienstleistung keine Verpflichtung zur Inanspruchnahme eines Dienstleistungszentrums vorliegt.

3.4 Unterstützung durch Externe bei der Durchführung von Organisationsuntersuchungen

- 3.4.1 Zwei geprüfte Behörden vertraten die Ansicht, dass es grundsätzlich besser sei, Organisationsuntersuchungen mit eigenem Personal durchzuführen. Wesentlich sei, dass die eigenen Beschäftigten die erforderlichen Kenntnisse über die Aufgaben der Behörde hätten. Denkbar sei ggf. eine externe Unterstützung unter eigener Federführung (Coaching). Am ehesten für eine Fremdvergabe geeignet sei die Durchführung von Personalbedarfsermittlungen. Hierfür nutzte eine Behörde die Unterstützung eines großen Dienstleistungszentrums des Bundes.

Eine weitere Behörde nahm für ein Organisationsprojekt die Dienstleistungen einer externen Beratungsfirma in Anspruch, die das Projekt moderierend unterstützte. Neben der Leitung von Workshops stellte die Beratungsfirma auch ein Methodenhandbuch für die Mitglieder der Projektgruppe zur Verfügung. Vor dem Organisationsprojekt sowie für die Fortsetzung des Projektes nach einer Unterbrechung führte die Behörde keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch. Die Unterbrechung des Projektes führte beispielsweise dazu, dass erneut Workshops durchgeführt, Aufgabenkataloge angepasst und bisherige Optimierungsvorschläge überprüft werden mussten. Das Organisationsreferat sollte nicht mit dem Projekt beauftragt werden und war nicht daran beteiligt. Nach mehr als drei Jahren Projektlaufzeit hatte die Behörde die erwarteten Erfolge des Projektes nicht erreicht.

Eine andere Behörde sah mangels Personalkapazität keine Möglichkeit, Organisationsuntersuchungen mit eigenem Personal zu bewältigen. Sie hatte eine Organisationsuntersuchung mit externer Unterstützung noch nicht in Betracht gezogen.

- 3.4.2 Organisationsuntersuchungen führt das Organisationsreferat in der Regel als Linienaufgabe mit internem Personal durch.¹⁸ Wenn Externe mit Organisationsuntersuchungen beauftragt werden, sollte grundsätzlich das Organisationsreferat die Federführung haben.

Da Organisationsuntersuchungen¹⁹ zu den finanzwirksamen Maßnahmen gemäß VV Nummer 1 Absatz 3 zu § 7 BHO gehören, müssen Behörden für ein Projekt eine

¹⁸ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 1.3 „Die Organisationsuntersuchung“, Unterabschnitt 1.3.1 „Begriffe und Grundlagen“. In Abhängigkeit von Untersuchungsschwerpunkt und Untersuchungsbereich kann eine Organisationsuntersuchung ausnahmsweise auch als einmalige Aufgabe vom Untersuchungsbereich in eigener Regie durchgeführt werden, jedoch immer mit beratender Unterstützung des Organisationsreferates.

¹⁹ Organisationsuntersuchungen von relevanter Größe.

angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchführen.²⁰ Dabei sind alle Alternativen – Durchführung durch eigenes Personal, durch ein Dienstleistungszentrum des Bundes oder durch ein privates Beratungsunternehmen – zu berücksichtigen.

Wenn Behörden dennoch Externe mit einer Organisationsuntersuchung beauftragen, überlassen die Auftragnehmer in der Regel die Umsetzung und Evaluation der Untersuchungsergebnisse den untersuchten Behörden. Deshalb sollten die Beschäftigten der Organisationsreferate intensiv bei den Organisationsuntersuchungen mitwirken. Sie werden damit in die Lage versetzt, die Untersuchungsergebnisse selbst zu evaluieren und fortzuschreiben. Zudem können sie bei der Zusammenarbeit mit den Externen organisatorisches Fachwissen aufbauen oder erweitern.

Wegen der fehlenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung konnte eine geprüfte Behörde nicht rechtfertigen, warum es das Know-how des eigenen Organisationsreferates nicht nutzte und stattdessen ein privates Beratungsunternehmen beauftragte. Die zeitlich befristete Unterstützung durch eine Beratungsfirma und die Bereitstellung eines Methodenhandbuches reichten nicht aus, um eine kontinuierliche Organisationsarbeit sicherzustellen. Insbesondere die fehlende Beteiligung des Organisationsreferates hat dazu geführt, dass erneut Workshops, eine Überarbeitung der Aufgabenkataloge und eine Überprüfung der Optimierungsvorschläge erforderlich wurden. Diese Doppelarbeit hätte bei konsequenter Abwicklung des Projektes durch das Organisationsreferat vermieden werden können.

Solange die Personalkapazitäten eines Organisationsreferates für die Durchführung einer Organisationsuntersuchung nicht ausreichen, sollte die Behörde die Unterstützung eines Dienstleistungszentrums, das Organisationsdienstleistungen anbietet, in Anspruch nehmen. Sie sollte ihr Organisationsreferat jedoch so ausstatten, dass es mittelfristig Organisationsuntersuchungen zumindest steuern und begleiten kann.

- 3.4.3 Vor der Vergabe von Beratungsleistungen sind für geplante Organisationsuntersuchungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Bevor private Dienstleistungen in Anspruch genommen werden, sollten verfügbare Kapazitäten bei Dienstleistungszentren des Bundes für Organisationsberatungen genutzt werden.

²⁰ Nach VV Nummer 2 Absatz 2 zu § 7 BHO sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung neuer Maßnahmen, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (abschließende Erfolgskontrolle) vorzunehmen. Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Die Beschäftigten der Organisationsreferate sollten intensiv in die Organisationsuntersuchungen durch Externe einbezogen werden.

4 Behördenziele als Maßstab für die Organisationsarbeit

4.1 Zielstruktur

- 4.1.1 In allen geprüften Behörden waren Stabsstellen für den Zielbildungsprozess zuständig. Das Organisationsreferat war bei allen Behörden an der Entwicklung und Fortschreibung der Ziele nicht beteiligt.

Die geprüften Behörden hatten beispielsweise folgende Zielstrukturen festgelegt:

- Eine Behörde nahm hauptsächlich Forschungsaufgaben wahr. Sie legte für ihre mittelfristige Forschungsplanung²¹ strategische Ziele zugrunde. Sie nahm eine weitere thematische Untergliederung vor und definierte für jedes Thema ein Unterziel. Diese Unterziele ordnete die Behörde nicht den strategischen Zielen zu. Die strategischen Ziele und die abgeleiteten Unterziele stellte sie in unterschiedlichen Textdokumenten zusammen. Ziele für ihre übrigen Aufgaben legte die Behörde nicht fest.
- Eine andere Behörde richtete zur Steuerung ihrer Aufgabenwahrnehmung eine nach thematischen Schwerpunkten strukturierte Vorhabenplanung ein. Zur Konkretisierung dieser thematischen Schwerpunkte legten die Abteilungen jährliche Ziele und Vorhaben für das nächste Arbeitsjahr fest. Die Ziele erfasste die Behörde in einer Excel-Tabelle, die Abwicklung der Vorhaben verwaltete sie mit einem speziellen Projektplanungs- und Steuerungssystem. Eine Zuordnung der Vorhaben zu den Zielen der Abteilungen dokumentierte sie nicht.
- Bei einer dritten Behörde gab die Amtsleitung ihre Ziele als „*Richtschnur*“ für die von den Abteilungen selbst zu entwickelnden Abteilungsziele vor. Nach kurzer methodischer Einweisung in die Formulierung von Zielen (teilweise durch externe Berater) definierten alle Abteilungsleitungen die Ziele für ihre jeweilige Abteilung. Die Abteilungsziele verknüpfte die Behörde nicht mit den übergeordneten Zielen der Amtsleitung. Die Abteilungen legten die von den Organisationseinheiten zu erledigenden Aufgaben fest, ordneten diese aber nicht den jeweiligen Abteilungszielen zu. Die Ziele dokumentierte die Behörde in einer Excel-Tabelle, die Aufgabenkataloge erfasste sie in einer Datenbank.

²¹ 5-Jahres-Planung für Forschungsprojekte.

- 4.1.2 Die zielorientierte Steuerung einer Behörde setzt voraus, dass systematisch eine Zielstruktur entwickelt wird, bei der ggf. mehrstufig aus Oberzielen Unterziele entwickelt werden. Die Zielvorgaben der Behördenleitung geben den Rahmen dafür, dass in den Abteilungen und Referaten kreative Potenziale entfaltet, Unterziele und letztlich auch Maßnahmen aus den übergeordneten Zielen abgeleitet werden. Eine methodische Herangehensweise schafft die nötige Transparenz, um Ziele priorisieren und Zielkonflikte erkennen zu können. Sie trägt dazu bei, dass alle Arbeitsebenen die so entstandene Zielstruktur akzeptieren und verinnerlichen.

Eine Zielstruktur mit abgeleiteten operativen Zielen und festgelegten Zielkennzahlen ist eine wesentliche Grundlage, um eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung – beispielsweise durch organisatorische Maßnahmen – zu unterstützen. Die Effektivität eines Steuerungssystems hängt ganz wesentlich von der Qualität und dem systematischen Aufbau der steuerungsrelevanten Informationen ab.

Die geprüften Behörden hatten zum Teil mehrere Zielebenen festgelegt, die Zusammenhänge aber nicht strukturiert dargestellt. Da sie ihre Planungs- und Steuerungsinformationen in verschiedenen Dateien bzw. IT-Systemen verwalteten, entstand kein übersichtliches Zielsystem. Es fehlte daher die nötige Transparenz, um auch abteilungsübergreifende Zielkonflikte erkennen zu können. Der konkrete Bezug der Maßnahmen und Aufgaben zu den Amts- und Abteilungszielen war nicht erkennbar.

Die Zielstruktur sollte die Basis für das gesamte Aufgabenspektrum einer Behörde sein. Es reicht nicht, Ziele nur für einen Teilbereich der Aufgaben (z. B. Forschungsaufgaben) zu definieren. Für die darüber hinausgehenden Aufgaben fehlt damit die Grundlage. Letztlich muss jede wahrgenommene Aufgabe für die Erreichung mindestens eines Behördenziels erforderlich sein.

Die Behörden haben die Organisationsreferate nicht beim Aufbau einer Zielstruktur beteiligt und damit das Methodenwissen der Organisatoren nicht genutzt. Die Zielbildung ist ein wesentlicher Bestandteil des Organisationswissens.²² Durch Einbeziehung der Organisationsreferate in den Zielbildungsprozess könnten die aufgeführten – ausschließlich methodischen – Mängel künftig vermieden werden.

- 4.1.3 Wir empfehlen, grundsätzlich eine alle Aufgaben umfassende Zielstruktur aufzubauen und dabei eine systematische Ableitung der Einzelziele aus den strategischen Zielen

²² Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 2.1.1.1 „Zielformulierung“.

len sicherzustellen. Die operativen Ziele sind als Maßstab für eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung erforderlich.

Um ein methodisches Vorgehen bei der Zielfindung der Behörden sicherzustellen, sollten die Organisationsreferate in den Planungs- und Steuerungsprozess einbezogen werden.

4.2 Trennung von Zielen und Maßnahmen

4.2.1 Beispiele für Zielformulierungen der geprüften Behörden auf den unterschiedlichen Zielebenen sind in Tabelle 2 zusammengestellt.

Zielebene	Beispiele für Zielformulierungen
1. Oberziele (strategische Behörden- ziele)	• Verbesserung der [...] • Erhöhung der Sicherheit [...] • Verminderung der [...]
2. Mittelziele (Abteilungs- bzw. Referatsziele)	• Sichere und wirtschaftliche Abwicklung [...] • Entwicklung wirkungsvoller Maßnahmen [...] • Höchstmaß an externer Kundenzufriedenheit [...] • Stärkung der Kooperation mit [...] • [...] Verbesserung der Erlössituation • Positive Außenwirkung [...]
3. Unterziele (für die Ar- beitsebene)	• Wissensaustausch und Informationsbeschaffung • Bereitstellung spezieller Infrastruktur

Tabelle 2: Ausgewählte Beispiele für Zielformulierungen der geprüften Behörden
Quelle: Dokumente der geprüften Behörden (eigene Darstellung)

4.2.2 Ziele geben dem Handeln Orientierung; sie legen das Ergebnis fest, was erreicht werden soll, ohne den Weg zur Zielerreichung vorzugeben. Deshalb sollten Zielformulierungen strikt von der Festlegung von Aufgaben und Maßnahmen getrennt werden. Ein unstrukturiertes Nebeneinander von Zielen, Maßnahmen und (Einzel-)Aufgaben lässt eine systematische Ziel- und Aufgabensteuerung nicht zu.

Den geprüften Behörden ist es überwiegend nicht gelungen, Ziele zu definieren. Sie beschrieben in ihren Zielkatalogen oder sonstigen Dokumenten in der Regel keine angestrebten Zustände.

Hauptsächlich führten sie – auch bei der Beschreibung der „Leitungsziele“ – anstelle von Zielen konkrete Aufgaben bzw. Maßnahmen auf. Dagegen verwendeten sie für die Beschreibung der Abteilungs- und Referatsziele zum Teil sehr abstrakte, Leitbild-typische Formulierungen, die durch fehlende Operationalisierung nicht für eine Zielerreichungskontrolle geeignet waren.

Für Steuerungszwecke geeignete Ziele waren deshalb häufig nicht benannt. Den Behörden fehlte damit die wesentliche Voraussetzung, um ihre Ressourcen ergebnisorientiert und damit wirtschaftlich einzusetzen. Sie konnten nicht prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang die festgelegten Maßnahmen wirklich erforderlich waren.

- 4.2.3 Wir empfehlen, erst nach Aufbau einer Zielstruktur die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen zu bestimmen, um eine klare Trennung sicherzustellen.

4.3 Messbarkeit der Ziele

- 4.3.1 Drei geprüfte Behörden hatten Messgrößen (auch bezeichnet als Kennzahlen) für einen Teil ihrer Ziele benannt. Eine Behörde formulierte beispielsweise in Produktsteckbriefen „*Qualitätsansprüche an das Produkt sowie Qualitätskennzahlen.*“ Wesentliche Messgrößen waren personelle und finanzielle Ressourcen sowie die termingerechte Bearbeitung (Start- und Endzeitpunkt). Eine andere Behörde erstellte vierteljährlich einen Controllingbericht, der sich auf acht operative Ziele mit zum Teil mehreren Messgrößen bezog. Für ein operatives Ziel legte sie die Messgrößen Gesamtkosten und Gesamterlöse fest. Auf die Höhe ihrer Erlöse hatte die Behörde kaum Einfluss. Für einen geplanten stufenweisen Aufgabenabbau legte eine andere Behörde weder Messgrößen noch Meilensteine fest. Die zu erreichenden Zielwerte für die definierten Messgrößen legten diese drei Behörden nicht fest.

Eine andere Behörde gab ihren Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern zu erreichende Fallzahlen für die Erledigung ihrer Aufgaben vor, die ein Großteil der Beschäftigten bereits zu diesem Zeitpunkt weit übertraf. Dennoch hob die Behörde diese Vorgabe in den Folgejahren nicht an. Gleichzeitig waren andere Organisationseinheiten damit stark überfordert. Die Organisationseinheiten waren aufgrund unterschiedlicher Aufgabenumfänge und -komplexitäten nicht vergleichbar.

- 4.3.2 Für die Erfolgskontrolle zu den wahrgenommenen Aufgaben ist es erforderlich, Ziele zu formulieren, die den SMART-²³ oder vergleichbaren Kriterien entsprechen. Sie müssen insbesondere messbar sein.

Zur vollständigen Beschreibung eines Zieles als Handlungsanleitung für die Aufgabenträger gehört

- die Konkretisierung des Zielinhalts (was genau soll erreicht werden) und
- die Festlegung des angestrebten Ausmaßes der Zielerreichung (z. B. wie viel, wie groß, wie schnell).

Diese messbaren Zielvorgaben bilden zusammen mit der Festlegung eines Zeitbezugs die Grundlage, um den Grad der Zielerreichung – im Sinne einer Erfolgskontrolle – überprüfen zu können.

Um das erreichte Ausmaß der Zielerreichung bestimmen zu können, ist es erforderlich, Messgrößen festzulegen. Hierfür kommen z. B. Quoten, Bearbeitungszeiten oder Häufigkeiten in Betracht. Für definierte Messgrößen sind Zielwerte (Sollwerte) festzulegen. Die Ziele werden damit operational und können von den Aufgabenträgern durch konkrete zielführende Handlungen angestrebt werden.

Die Behörden haben bei der Beschreibung ihrer Ziele diese Kriterien weitgehend nicht beachtet. Sie gaben z. B. als Messgröße nur Endtermine an, die ohne inhaltliche Vorgaben als alleinige Messgröße nicht geeignet sind. Die Kontrolle der Zielerreichung beschränkt sich dann lediglich auf die zeitgerechte Abwicklung. Auch Messgrößen, auf die eine Behörde kaum Einfluss hat, sind für Steuerungszwecke nicht geeignet.

Das „A“ der SMART-Kriterien steht auch dafür, dass Ziele „anspruchsvoll“ bzw. „ambitioniert“ sein sollten. Ziele und Zielwerte, die auch ohne besondere Anstrengungen einfach zu erreichen sind, tragen nicht dazu bei, die Motivation und Leistung der Beschäftigten und den Behördenerfolg signifikant zu steigern. Die Ziele sollten vielmehr eine Herausforderung darstellen und damit im Sinne des Maximalprinzips zur Wirtschaftlichkeit beitragen. Für Organisationseinheiten, deren Aufgaben nicht vergleichbar sind, helfen einheitliche Zielvorgaben nicht.

²³ In Wissenschaft und Praxis anerkannte Regel zur Formulierung von Zielen: S = spezifisch, M = messbar, A = anspruchsvoll, R = realistisch, T = terminiert. (Es gibt verschiedene leicht abgewandelte Übersetzungen der ursprünglich englischen Begriffe.)

Wenn Zielwerte für definierte Kennzahlen nicht existieren, kann der Grad der Zielerreichung nicht festgestellt und ein möglicher Steuerungsbedarf nicht aufgezeigt werden.

- 4.3.3 Wir empfehlen, bei der Zieldefinition die Mindestanforderungen an Ziele einzuhalten.²⁴ Insbesondere ist auf die Messbarkeit der Zielerreichung zu achten. Die Behörden sollten ihre Controlling- oder Steuerungssysteme auf sachgerechte, mit Zielwerten versehene Messgrößen stützen.

4.4 Transparenz und Anwendung der Ziele für die Organisationsarbeit

- 4.4.1 Die geprüften Behörden erfassten ihre Ziele, Maßnahmen und Kennzahlen in unterschiedlichen Systemen und Dokumenten (vgl. Tz. 4.1). Vollständige Kenntnisse der steuerungsrelevanten Daten hatten zumeist nur die für den Zielbildungsprozess zuständigen Stabsstellen.

Die Beschäftigten der Behörden kannten in der Regel ihre referatsspezifischen Ziele und Maßnahmen. Bei einer Behörde konnten sie auch referatsübergreifende Vorhaben der eigenen Abteilung sowie alle behördenübergreifenden Vorhaben einsehen. Eine andere Behörde benannte ausgewählte Beschäftigte, die in einem festgelegten Rahmen Daten ihrer eigenen Organisationseinheit erfassen und lesen konnten. Auf das Controlling-System einer weiteren Behörde hatten neben der Stabsstelle auch die Amtsleitung, die Abteilungsleitungen und je eine Sachbearbeiterin bzw. ein Sachbearbeiter pro Abteilung²⁵ Zugriff, soweit es die eigene Abteilung betraf.

Eine Behörde formulierte ihre strategischen Ziele in den Protokollen von Dienstbesprechungen, die sie den Besprechungsteilnehmern zur Verfügung stellte. Diese gaben den Inhalt des Protokolls mündlich oder schriftlich²⁶ an ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter.

Darüber hinaus veröffentlichten die geprüften Behörden ihre Ziele nicht.

Die Leiter der Organisationsreferate verfügten zum Teil über ein eingeschränktes, ihre eigene Organisationseinheit betreffendes Leserecht für das in ihrer Behörde betriebene Steuerungs- oder Controlling-System bzw. die für Steuerungszwecke erstellte Datenbank. Die für Organisationsfragen zuständigen Beschäftigten hatten keinen

²⁴ Vgl. z. B. SMART-Regeln.

²⁵ Als Ansprechpartner für die Stabsstelle.

²⁶ Z. B. durch themenabhängige Weitergabe von Auszügen des Protokolls an einzelne Referate.

direkten Zugriff auf die Informationen. Die Zielkataloge der Fachabteilungen standen den Organisationsreferaten nicht zur Verfügung.

- 4.4.2 Die strategischen Ziele einer Behörde und die daraus abgeleiteten operationalisierten Einzelziele sind grundlegend für den Erfolg ihres Verwaltungshandelns. Wenn Ziele fehlen oder den Beschäftigten die für sie maßgeblichen Ziele der Behörde nicht oder nicht hinreichend bekannt sind, können sie ihr Handeln nicht daran ausrichten.

Es ist auch zweckmäßig, dass alle Beschäftigten die gesamte Zielstruktur kennen. So wird für jeden Einzelnen deutlich, welchem „höheren“ Ziel die eigene Tätigkeit dient und welche Zusammenhänge mit Aufgaben und Zielsetzungen anderer Abteilungen und Referate bestehen. Ein besseres Verständnis der Gesamtstrategie kann einen positiven Einfluss auf die Motivation der Beschäftigten haben.

Außerdem ist die Kenntnis der formulierten Ziele eine wichtige Voraussetzung für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Sie trägt dazu bei, dass die Beschäftigten Ideen entwickeln, wie die Aufgabenwahrnehmung verbessert werden kann. Sind jedoch keine Ziele vorgegeben oder die Ziele nicht bekannt, wird diese Entwicklung behindert und das Potenzial der Beschäftigten nicht genutzt.

In den geprüften Behörden war eine hinreichende Transparenz der Ziele nicht sichergestellt. Die Beschäftigten kannten nur die Ziele ihrer eigenen Organisationseinheit; deren Beachtung kann daher weitgehend unterstellt werden. Darüber hinaus hatten aber nur ausgewählte Beschäftigte nur einen zudem nur begrenzten Einblick in die Zielstruktur ihrer Behörde. Insgesamt hatten die Beschäftigten einen unterschiedlichen Kenntnisstand. Die Einbindung der einzelnen Aufgaben in die Gesamtstrategie der Behörde war den Beschäftigten nicht bekannt. Von einer in mehreren Regierungsprogrammen geforderten ergebnis- und wirkungsorientierten Steuerung waren die geprüften Behörden noch weit entfernt.²⁷

Da die Ziele einer Behörde die Grundlage für eine effektive Organisationsarbeit bilden, ist es besonders bedenklich, dass selbst Organisationsreferate keine vollständige Kenntnis der Behördenziele hatten. Bei einer umfassenden Kenntnis könnten die Behördenziele bei allen Organisationsmaßnahmen der Behörden berücksichtigt werden.

²⁷ Vgl. Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ (Kabinettsbeschluss vom 13. September 2006, Kapitel 3 und 5b) sowie Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ (Kabinettsbeschluss vom 18. August 2010, Kapitel 7 und 8).

Die Organisationsreferate sollten daher umfassende Leserechte für das jeweilige Ziel- oder Controlling-System haben.

- 4.4.3 Wir empfehlen sicherzustellen, dass die strategischen und operativen Ziele allen Beschäftigten der jeweiligen Behörde – und insbesondere den Organisationsreferaten – hinreichend bekannt sind. Die Behörden sollten die nötige Transparenz herstellen, um aufgabenkritische Überlegungen zu unterstützen und ein ziel- und ergebnisorientiertes Handeln aller Beschäftigten zu fördern.

5 Qualität und Umfang der Organisationsarbeit

5.1 Aufgabenkritik

- 5.1.1 Bei einer geprüften Behörde führte das Organisationsreferat regelmäßig umfangreiche Organisationsuntersuchungen nach dem Organisationshandbuch einschließlich Aufgabenkritik durch. Die übrigen Behörden hatten teilweise seit mehr als zehn Jahren keine umfassende Aufgabenkritik durchgeführt und ihre Ablauf- und Aufbauorganisation nicht umfassend methodisch untersucht.²⁸

Die Behörden richteten z. B. folgende Verfahren ein, um ihren Aufgabenbestand zu überprüfen:

- Eine Behörde legte in ihrem Qualitätsmanagement-Handbuch fest, zweimal jährlich „auffällige“ Forschungsprojekte zwischen Referatsleitung, Abteilungsleitung und Präsident inhaltlich zu besprechen. Dabei entschied sie über die Fortsetzung oder den Abbruch einzelner Projekte, aber auch über die generelle Anpassung der Forschungsschwerpunkte. Weitergehende aufgabenkritische Überlegungen zu den Linienaufgaben stellte die Behörde nicht an.
- Eine Behörde prüfte jeweils nur beim Ausscheiden von Beschäftigten, ob der Dienstposten oder die einzelnen Aufgaben weiterhin erforderlich waren. Darüber hinaus fand keine Zweckkritik statt.
- Eine Behörde stützte ihre aufgabenkritischen Überlegungen auf Verbesserungsvorschläge der Beschäftigten (vgl. Tz. 3.1). Eine Projektgruppe stimmte die eingereichten Einsparvorschläge mit der Amtsleitung ab und gab die angenommenen Vorschläge zwecks Umsetzung an die jeweils zuständige Organisationseinheit ab. In diesem Zusammenhang erhielt auch das Organisationsreferat Aufträ-

²⁸ Eine Behörde brach ihre Organisationsuntersuchungen wegen eines Projektes zur Ziel- und Aufgabensteuerung ab (vgl. Tz. 3.1).

ge, z. B. einen Dienstposten einzurichten. Da bereits die Zustimmung der Amtsleitung vorlag, setzte es den Auftrag ohne eigene ergänzende methodische Untersuchungen nach grober Plausibilitätsprüfung um. Nach Auskunft der Projektgruppe hätte das Organisationsreferat das Recht gehabt, der Maßnahme begründet zu widersprechen und eigene Optimierungsvorschläge zu unterbreiten. Es machte davon keinen Gebrauch. Bei den übrigen Aufträgen wurde das Organisationsreferat nicht beteiligt. Für Aufgaben, die von diesem Verfahren nicht erfasst wurden, führte die Behörde keine Aufgabenkritik durch.

- Eine Behörde hielt eine Aufgabenkritik nicht für notwendig, weil die Aufgaben durch die für sie maßgeblichen Gesetze vorgegeben seien.
- Eine Behörde erklärte, sie nähme aufgabenkritische Einzelbetrachtungen „*situativ*“ vor.
- Eine Behörde führte Aufgabenkritiken üblicherweise auf Antrag einzelner Referate „*anlassbezogen*“ durch. Die Referate wandten sich an das Organisationsreferat, wenn sie der Ansicht waren, wegen nicht ausreichender Personalressourcen ihre Aufgaben nicht mehr vollständig bearbeiten zu können. Ansonsten wurde das Organisationsreferat grundsätzlich dann beteiligt, wenn die Behörde neue Aufgaben erhielt oder Aufgaben abgeschichtet werden sollten. Die Mitwirkung des Organisationsreferates war nicht formell verankert, verlief im Wesentlichen mündlich und wurde nicht dokumentiert.

Zwei der geprüften Behörden beklagten, durch die pauschalen haushaltsgesetzlichen Stelleneinsparungen in allen Arbeitsbereichen mit den Personalkapazitäten an eine kritische Grenze gelangt zu sein. Deshalb hätten sie zunehmend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Personal befristet einzustellen. Das befristete Personal sei allerdings für einige Kernaufgaben der Behörden nicht oder nur bedingt einsetzbar. Eine Zweckkritik hatten sie seit Jahren nicht durchgeführt.

- 5.1.2 Organisationsuntersuchungen können eine wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung maßgeblich unterstützen. Eine wesentliche Organisationsuntersuchung ist die Aufgabenkritik. Zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit gehört nach den VV zu § 7 BHO „*auch die Prüfung, ob eine Aufgabe [überhaupt] durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss.*“²⁹ Um sicher-

²⁹ Vgl. VV Nummer 1 Absatz 1 zu § 7 BHO.

zustellen, dass sie ihre Ressourcen sparsam verwendet, muss die Verwaltung ihren gesamten Aufgabenbestand fortlaufend kritisch hinterfragen (Zweckkritik). Eine regelmäßige Aufgabenkritik ist Voraussetzung für eine sachgerechte und flexible Anpassung der Aufgaben an Änderungen der politischen Ziele und Schwerpunkte sowie an sich ändernde personelle Ressourcen.

Die Organisation der meisten Arbeitsbereiche in den geprüften Behörden wurde jedoch seit vielen Jahren nicht untersucht. Es besteht daher die Möglichkeit, dass die Behörden erhebliche Optimierungspotenziale in ihren Organisationseinheiten nicht erkannt und daher nicht genutzt haben. Angesichts sich verändernder Aufgabenfelder und kontinuierlicher Personaleinsparverpflichtungen sind bei der Aufgabenkritik Zeitspannen von teilweise mehr als zehn Jahren zwischen den einzelnen Untersuchungen viel zu hoch. Eine erneute aufgabenkritische Untersuchung der Aufgaben war bei diesen Behörden daher längst überfällig.³⁰

Verfahren, die sich auf (zufällige) Verbesserungsvorschläge der Beschäftigten stützen, sich nur auf „*auffällige Projekte*“ beziehen oder nur die Nachbesetzung einzelner Dienstposten betreffen, können eine systematische und methodische Aufgabenkritik nicht ersetzen. Vakanzenprüfungen sind zweckmäßig, sie sind aber wie die anderen Verfahren nicht geeignet, um den gesamten Aufgabenbestand zu rechtfertigen.

Wesentlicher Maßstab für eine Aufgabenkritik einer Behörde sind die rechtlichen Grundlagen ihrer Aufgaben und ihre strategischen Ziele. Ohne zu wissen, welche Ziele maßgebend sind, kann eine Behörde nicht beurteilen, ob und ggf. in welchem Umfang eine Aufgabe wahrgenommen werden muss.³¹ Soweit noch keine oder nur mangelbehaftete Ziele definiert wurden (vgl. Kap. 4), sind die Ergebnisse einer Aufgabenkritik in Frage zu stellen.

Eine erstmalige, alle Aufgaben umfassende Aufgabenkritik ist eine aufwendige Untersuchung, die die geprüften Behörden zum Teil mit ihrer Personalausstattung für Organisationsaufgaben kaum bewerkstelligen können. Daher kann es erforderlich sein, insbesondere in Fällen, in denen eine Vollerhebung des Aufgabenbestandes notwendig sein wird, die Unterstützung eines Dienstleistungszentrums in Anspruch zu nehmen.

³⁰ Zwei Behörden haben in der Zwischenzeit die Ergebnisse ihrer Aufgabenkritik vorgelegt.

³¹ Vgl. www.orghandbuch.de, Abschnitt 3.1 „Grundlagen der Aufgabenkritik“.

Die Behörden haben die Aufgabenkritik bislang nicht als Daueraufgabe begriffen. Ohne eine vollständige, aktuelle Aufgabenkritik fehlen ihnen die notwendigen Voraussetzungen für die Optimierung ihrer Geschäftsprozesse und Personalbedarfsermittlungen.

- 5.1.3 Wir empfehlen, Organisationsuntersuchungen künftig in angemessenen Abständen durchzuführen. Die Behörden sollten Aufgabenkritik als dauerhafte Organisationsaufgabe etablieren und ihren gesamten Aufgabenbestand einer systematischen Zweckkritik unterziehen. Nach einer erstmaligen Vollerhebung des Aufgabenbestandes reichen regelmäßige Fortschreibungen aus. Insbesondere sich wandelnde Aufgaben und zurückgehende Ressourcen (Stellen) sollten Anlass für eine Aufgabenkritik sein.

5.2 Geschäftsprozessanalyse und -optimierung

- 5.2.1 Zwei geprüfte Behörden beschrieben den allgemeinen Geschäftsgang und weitere, alle Beschäftigten der Behörde betreffende Arbeitsabläufe in ihrer Geschäftsordnung.³² Behörden, die ein Qualitätsmanagementsystem eingeführt hatten, dokumentierten ausgewählte Geschäftsprozesse in ihrem Qualitätsmanagement-Handbuch (vgl. Tz. 2.3).³³

Bei zwei Behörden war die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen Bestandteil der durchgeführten Organisationsuntersuchungen. Eine andere Behörde optimierte ihre Geschäftsprozesse grundsätzlich anlassbezogen.³⁴ Eine weitere Behörde erstellte grafische Prozessdokumentationen für die wesentlichen Geschäftsprozesse von zwei Abteilungen. Die Arbeitsabläufe einer weiteren Abteilung regelte sie in Arbeitsanweisungen.

In einer Behörde ergriffen die Fachabteilungen zum Teil selbst die Initiative, um ihre Geschäftsprozesse zu optimieren. Bei drei anderen Behörden waren die einzelnen Organisationseinheiten grundsätzlich dafür zuständig, ihre wesentlichen Geschäftsprozesse in eigener Verantwortung zu identifizieren, zu beschreiben und zu gestalten (vgl. Tz. 2.3). Über die Erstellung von Qualitätsmanagement-Handbüchern hinaus nahmen nur wenige Fachreferate diese Aufgabe wahr. In Einzelfällen hatten sie Pro-

³² Dafür war das Organisationsreferat zuständig.

³³ Die zuständige Stabsstelle bzw. das zuständige Fachreferat beteiligten das Organisationsreferat nicht.

³⁴ Im Zusammenhang mit inhaltlich-fachlichen Veränderungen gestaltete das Organisationsreferat die Arbeitsabläufe neu und passte ggf. die Aufbauorganisation durch Verlagerung von Zuständigkeiten an.

zessbeschreibungen für ihren Arbeitsbereich erarbeitet, in der Regel ohne Hinzuziehung des Organisationsreferates. In einer weiteren Behörde gab das Organisationsreferat den Anstoß für Prozessoptimierungen, wenn sich Anhaltspunkte für Mängel in einem Geschäftsprozess ergaben. Das Organisationsreferat hatte eine beratende Funktion, die Prozessverantwortung lag bei einzelnen Beschäftigten der jeweiligen Referate.

Die übrigen Behörden bestimmten in der Regel nicht, ob und wie die Prozesse gesteuert und der Prozesserfolg dauerhaft sichergestellt werden sollte. Sie hatten die Prozessverantwortung nicht ausdrücklich festgelegt. Das führte im Einzelfall dazu, dass die Arbeitsabläufe *„von Sachgebiet zu Sachgebiet, aber auch von Beschäftigten zu Beschäftigten unterschiedlich waren“*, von den vorgesehenen Arbeitsabläufen abgewichen wurde und sich die Bearbeitungszeiten verlängerten. Leistungsschwankungen zwischen den Arbeitsbereichen glich die betroffene Behörde dadurch aus, dass sie Vorgänge zur Erledigung an andere Dienstorte weiterleitete. Sie unternahm nichts, um dauerhafte Abhilfe für diese unwirtschaftliche Situation herbeizuführen.

Insgesamt waren zum Zeitpunkt der jeweiligen örtlichen Erhebungen nur wenige Geschäftsprozesse dokumentiert. Eine umfassende Bestandsaufnahme aller Geschäftsprozesse, z. B. in Form einer Prozesslandkarte mit einer Übersicht der Führungs-, Unterstützungs- und Kerngeschäftsprozesse, hatte keine Behörde durchgeführt.

Die Prozessdokumentation einer Behörde enthielt die Arbeitsabläufe einer Abteilung einschließlich der Schnittstellen zu den beteiligten Organisationseinheiten (z. B. Poststelle, Kopierstelle, Archiv). Deren interne Abläufe, d. h. die Unterstützungsprozesse zu den operativen Prozessen, analysierte und dokumentierte die Behörde nicht.

Die Geschäftsprozesse dieser Behörde waren stark durch manuelle Tätigkeiten (z. B. durch die Verwendung von Karteikarten) geprägt. Zwei Behörden, die ihre Geschäftsprozesse nicht durchgängig analysiert und optimiert hatten, planten, ein Dokumentenmanagement-/Vorgangsbearbeitungssystem einzuführen.

- 5.2.2 Mit mehreren Regierungsprogrammen zur Verwaltungsmodernisierung³⁵ forderte die Bundesregierung u. a. eine verstärkte Ausrichtung auf eine prozessorientierte Organisation. Bis zum Jahr 2020 strebt sie eine *„medienbruchfreie und effiziente elektro-*

³⁵ Vgl. Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ (Kabinettsbeschluss vom 13. September 2006) sowie Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ (Kabinettsbeschluss vom 18. August 2010).

nische Abwicklung von Verwaltungsleistungen“ an, die eine Standardisierung von Prozessabläufen und Formularen erfordert.³⁶

Nach der zweckkritischen Entscheidung, ob eine Aufgabe weiterhin wahrgenommen werden muss (vgl. Tz. 5.1), ist zu prüfen, wie die verbliebenen, für die Zielerreichung erforderlichen Aufgaben effizient wahrgenommen werden können. Als Grundlage dafür müssen Geschäftsprozesse zunächst identifiziert, analysiert und mit allen für diesen Prozess relevanten Informationen beschrieben werden. Mit Hilfe solcher Prozessbeschreibungen können dann Optimierungspotenziale erkannt und umgesetzt werden. Eine umfassende und aktuelle Prozessdokumentation ist ein Kernbestandteil eines wirksamen Prozessmanagements. Prozessdokumentationen unterstützen die Prozessbeteiligten im laufenden Betrieb und sind für neue Mitarbeiter/-innen eine wesentliche Hilfestellung bei der Einarbeitung. Insbesondere komplexe Prozesse sollten grafisch dokumentiert sein, rein verbale Prozessbeschreibungen leisten nach unseren Prüfungserfahrungen nicht das Gleiche.

Nach dem Organisationshandbuch sind die Geschäftsprozesse einer Behörde „über die Grenzen von Organisationseinheiten hinweg“ zu erfassen.³⁷ Funktional getrennte, aber prozessual zusammengehörige Aufgaben sollten insgesamt erfasst werden, damit die Prozessbeteiligten Einblick in vor- und nachgelagerte Bereiche ihrer Tätigkeit erhalten. Dies verbessert die Ergebnisverantwortung der Prozessbeteiligten und damit die Wirtschaftlichkeit der Prozesse. Zudem sind Prozessverantwortliche zu benennen, deren Aufgabe es ist, dafür zu sorgen, dass „alle zum Prozess gehörigen Komponenten und Personen in möglichst optimaler Weise agieren und eine kontinuierliche Verbesserung des Prozesses stattfindet“.³⁸

Diese wesentlichen Aspekte einer wirksamen Prozessorganisation haben die geprüften Behörden überwiegend nicht oder nicht hinreichend beachtet. Alle geprüften Behörden hatten keinen Gesamtüberblick über ihre Geschäftsprozesse. Insbesondere die unvollständigen und teilweise auf Teilprozesse beschränkten Prozessdokumentationen führten dazu, dass die wesentlichen Grundlagen für die Identifizierung von Optimierungspotenzialen fehlten. Die geprüften Behörden benannten zumeist keine Prozessverantwortlichen für ihre Geschäftsprozesse. Das hatte zur Folge, dass auf

³⁶ Vgl. Regierungsprogramm „Digitale Verwaltung 2020“ (Kabinettsbeschluss vom 17. September 2014).

³⁷ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 4.1 „Notwendigkeit und Ziele der prozessorientierten Organisation“.

³⁸ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 4.2 „Grundlagen und Begriffsbestimmungen“.

Abweichungen von einem definierten Geschäftsprozess und damit ausgelöste Prozessstörungen nicht angemessen reagiert wurde.

Manuelle Tätigkeiten wie die Verwendung von Karteikarten können zu Medienbrüchen führen, längere Durchlaufzeiten verursachen und damit eine rationelle Vorgangsbearbeitung behindern. Durch die Einführung geeigneter Informationstechnik können Prozesse automatisiert bearbeitet werden. Zuvor sind jedoch die Geschäftsprozesse zu analysieren und optimieren. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn ein behördenweites Dokumentenmanagement- bzw. Vorgangsbearbeitungssystem eingeführt werden soll. Das „Organisationskonzept Elektronische Verwaltungsarbeit“ (E-Verwaltung)³⁹ gibt hierfür wesentliche Hilfestellungen.

Die geprüften Behörden haben ihre Geschäftsprozesse nicht systematisch untersucht. Das kann auch daran liegen, dass die Prozessverantwortlichen und die Beschäftigten, die in den Fachreferaten für die Optimierung von Geschäftsprozessen zuständig sind, nicht über das erforderliche Know-how verfügen. Nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes⁴⁰ sind erhebliche Optimierungspotenziale anzunehmen. Hinweise zu möglichen Optimierungspotenzialen sind im Organisationshandbuch enthalten.⁴¹

- 5.2.3 Wir empfehlen, die Prozessorientierung in den Behörden weiter zu fördern. Die Organisationsreferate sollten eine Bestandsaufnahme aller Geschäftsprozesse vornehmen. Auf dieser Grundlage sind die wesentlichen Prozesse prioritätengerecht – und abteilungsübergreifend – zu analysieren, zu optimieren und soweit wirtschaftlich möglich durch geeignete Informationstechnik zu unterstützen. Die Behörden sollten Prozessverantwortliche benennen, um den Prozesserfolg dauerhaft sicherzustellen. Die zuständigen Beschäftigten sollten geschult werden.

³⁹ Das Organisationskonzept E-Verwaltung löst das bisherige Δ OMEA[®]-Konzept, Organisationskonzept 2.1 ab. Es ist nach dem Baukastensystem aufgebaut. Bereits verfügbar sind z. B. die Bausteine *Grundlagen und Bedarfsanalyse*, *E-Akte*, *E-Vorgangsbearbeitung*, *E-Poststelle*, *E-Langzeitspeicherung*, *E-Poststelle* und *Scanprozess*. Weitere Bausteine befinden sich in Arbeit bzw. in Planung. Während einer Übergangsphase steht weiterhin das bisherige DOMEA-Konzept zur Verfügung (vgl. www.verwaltung-innovativ.de).

⁴⁰ Siehe Mitteilung vom 6. April 2006 über die Prüfung der geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung – Querschnittsbericht – und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 15. Juni 2010 zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung – Querschnittliche Prüfungserkenntnisse und Vorschläge zur Optimierung des Verwaltungshandelns durch Prozessorganisation – (VII 4 - 2002 - 0676), beide veröffentlicht im Intranet des Bundes unter Rechtsvorschriften/Arbeitshilfen Recht/BRH.

⁴¹ Siehe Organisationshandbuch, Anhang A1 „Katalog möglicher Optimierungspotenziale in Geschäftsprozessen“ zu Kapitel 4.4.2, Abschnitt 3b (<http://www.organdbuch.de>).

Vor der Einführung von Informationstechnik, insbesondere vor dem Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems, ist es dringend erforderlich, die zugrunde liegenden Geschäftsprozesse zu optimieren.

5.3 Personalbedarfsermittlung

Personalbedarfsermittlungen werden hier nur insoweit angesprochen, als es sich um eine Aufgabe der Organisationsreferate handelt. Hinweise zur methodisch korrekten Personalbedarfsermittlung sind dem Organisationshandbuch zu entnehmen.

- 5.3.1 Eine Behörde führte regelmäßig Personalbedarfsermittlungen durch. Dafür hatte sie detaillierte Aufgabenkataloge erstellt, die sie laufend aktualisierte. Sie tat dies nicht mit dem Ziel, Stellen einzusparen, sondern um einen gerechten Personaleinsatz zu ermöglichen („den Mangel gerecht zu verwalten“). Die Behörde beklagte, dass die Ergebnisse der mit viel Aufwand durchgeführten Personalbedarfsermittlungen nicht bei den Haushaltsverhandlungen berücksichtigt würden.

Andere Behörden hatten vor mehreren Jahren Personalbedarfsermittlungen als Teil von Organisationsuntersuchungen oder separat durchgeführt, diese seitdem aber nicht fortgeschrieben. Eine dieser Behörden dokumentierte die Personalveränderungen in einer Excel-Tabelle. Sie begründete sie mit Angaben wie z. B. „Entscheidung der Hausleitung“, „Hausverfügung vom ...“, „Neue Aufgaben CIO“, „Aufgabenverlagerung“ und „Anstieg der Fördergelder und damit u. a. der Projektanträge“.

Eine weitere Behörde stützte ihre Personalplanung auf Schätzungen des Personalbedarfs. Dafür legte sie Annahmen zugrunde, die das vorgesetzte Bundesministerium nicht bestätigte. Darüber hinaus begründete die Behörde ihren Personalbedarf nicht.

Eine andere Behörde führte im Jahr 2010 eine Personalbedarfsermittlung durch. Diese ergab einen Mehrbedarf von 200 Stellen, um einen politischen Auftrag quantitativ und qualitativ erfüllen zu können. Zuvor untersuchte und optimierte sie die Arbeitsabläufe. Eine vorherige Zweckkritik führte sie nicht durch.

- 5.3.2 Für die Aufstellung des Personalhaushalts einer Behörde ist es erforderlich, den Stellenbedarf quantitativ und qualitativ zu ermitteln.⁴² Hierfür müssen die Behörden Personalbedarfsermittlungen und Dienstposten- bzw. Arbeitsplatzbewertungen durchführen.

⁴² Vgl. Nummer 4.6.1 und 4.6.2 der VV zu § 17 BHO in Verbindung mit den jährlichen Rundschreiben des Bundesministeriums der Finanzen zur Haushaltsaufstellung.

Im Organisationshandbuch wird deutlich gemacht, dass die Zweckkritik der Vollzugskritik und diese wiederum der Personalbedarfsermittlung immer zwingend voraus gehen muss, *„denn nur für tatsächlich notwendige Aufgaben ist eine detaillierte Untersuchung der Aufgabenerledigung und des Personalbedarfs sinnvoll.“*⁴³ Ohne vorherige Aufgabenkritik – Zweckkritik und Vollzugskritik – ist eine Personalbemessung nicht belastbar und insofern grundsätzlich nicht tragfähig.⁴⁴ Die Ermittlung des Personalbedarfs nur auf der Grundlage der vorgefundenen Aufgaben und Prozesse sollte sich auf begründete Ausnahmen beschränken. Einer besseren Qualität der Personalbedarfsermittlung ist der Vorrang vor schnellen Ergebnissen zu geben.

Ein Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages verlangt zudem, *„neue, zusätzliche Planstellen und Stellen über die Kompensation durch freiwerdende Planstellen und Stellen aufgrund weggefallener Aufgaben hinaus nur auszubringen, wenn durch Aufgabenkritik [...] nachgewiesen wird, dass eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist.“*

Die meisten geprüften Behörden kamen der Verpflichtung, ihren Personalbedarf unter Anwendung angemessener Methoden sachgerecht und nachvollziehbar zu begründen, nicht hinreichend nach. Entweder hatten sie keine methodischen Personalbedarfsermittlungen durchgeführt oder diese lagen mehrere Jahre zurück und wurden nicht fortgeschrieben. Die Ergebnisse von Personalbedarfsermittlungen waren zum Teil auch deshalb nicht belastbar, weil zuvor keine Zweckkritik stattgefunden hatte.

Schätzungen des Personalbedarfs ohne jegliche Begründung sind nicht ausreichend. Auch tabellarische Übersichten mit Angaben zu den Gründen einer Aufgabenveränderung lassen keine Rückschlüsse auf den tatsächlichen Personalbedarf zu. Beide Methoden können eine methodische Personalbedarfsermittlung nicht ersetzen.

Soweit Behörden den Aufwand für den Nachweis des Stellenmehrbedarfs in Frage stellen, ist dem entgegenzuhalten, dass sich fundierte Aussagen zur Veränderung des Personalbedarfs nur treffen lassen, wenn nachgewiesen ist, dass die Beschäftigten mit ihren Aufgaben ausgelastet sind. Dabei können sie auch Daten aus neuen Steuerungsinstrumenten unterstützend heranziehen und damit zugleich ihren Aufwand bei der Ermittlung des Personalbedarfs reduzieren.

⁴³ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 3.2 „Begriffserklärung“ [zur Aufgabenkritik].

⁴⁴ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 5.1 „Grundlagen der Personalbedarfsermittlung“, letzter Absatz.

- 5.3.3 Wir empfehlen dringend, den Personalbedarf nach anerkannten Methoden sachgerecht und einheitlich zu ermitteln. Dabei ist grundsätzlich die Reihenfolge Zweckkritik vor Vollzugskritik (Geschäftsprozessanalyse und -optimierung) vor Personalbedarfsermittlung einzuhalten.

5.4 Aufbauorganisation

- 5.4.1 Einige Behörden führten organisatorische Einzelmaßnahmen durch.⁴⁵ Diese betrafen hauptsächlich die Veränderung der Aufbauorganisation. Die Maßnahmen hatten vor allem zum Ziel, das Personal (insbesondere die Referatsleitungen) neu zuzuordnen und den Aufgabenzuschnitt von Referaten zu ändern. Den Aufgabenbestand und die Geschäftsprozesse untersuchten die Behörden in diesem Zusammenhang nicht.

Die Organisationsreferate erläuterten in einem Vermerk oder einem Bericht die geplanten Veränderungen. Weitere Unterlagen zu den geplanten Maßnahmen existierten nicht. Umfassende Erhebungen hatten die Organisationsreferate in der Regel nicht durchgeführt, Lösungsalternativen hatten sie nicht betrachtet. Zum Beispiel entwickelte eine Behörde für ein bedeutsames Organisationsprojekt nur einen Lösungsvorschlag. Diesen untersuchte sie ausführlich, eine vergleichende Betrachtung relevanter Lösungsmöglichkeiten stellte sie nicht an. Beschlossene aufbauorganisatorische Veränderungen dokumentierten die Organisationsreferate im Organisationsplan und im Geschäftsverteilungsplan.

Bei einer geprüften Behörde führte die Trennung der Behörde auf drei Standorte zu hohen Reibungsverlusten und *„ineffizientem Einsatz von Arbeitszeit und -kraft“*. Rund 80 % der Referate waren auf zwei Standorte verteilt. Dies führte u. a. dazu, dass die Sachbearbeiter eines Referates ihre Tätigkeiten an dem einem Standort ausführten, während die Referatsleitung am anderen Dienstort ansässig war. Die Beschäftigten der Behörde kommunizierten über verteilte Standorte untereinander mit dem Telefon, dem Fax oder per E-Mail. An einem Dienstort konnten sie den Videokonferenzraum einer anderen Behörde nutzen, an einem zweiten Standort sollte ebenfalls ein Videokonferenzraum eingerichtet werden. Ein System für eine elektronische Vorgangsbearbeitung stand den Beschäftigten nicht zur Verfügung.

⁴⁵ Die Anstöße zu diesen Maßnahmen kamen überwiegend von den Fachabteilungen.

Eine andere Behörde stellte fest, dass durch die Zentralisierung der Außenstellen an einem Standort *„Aufgaben durch flexibler einzusetzendes Personal effektiver wahrgenommen werden“* könnten. Sie ermittelte ein jährliches Einsparpotenzial von 2,1 Mio. Euro (im Wesentlichen durch Personaleinsparungen), dem einmalige Aufwendungen von 1,7 Mio. Euro zu deren Umsetzung (wesentlich Umzugs- und Personalnebenkosten) gegenüberstanden. Sie realisierte dieses Einsparpotenzial bis Ende 2013 nicht.

- 5.4.2 Wichtigste Gegenstände von Organisationsuntersuchungen der Verwaltung sind Aufgabenkritik, Geschäftsprozessoptimierung und Personalbedarfsermittlung. Die Aufbauorganisation wird üblicherweise dann angepasst, wenn Ergebnisse einer Aufgabenkritik oder Sollkonzepte zur Optimierung von Geschäftsprozessen umgesetzt werden. Weil sich Aufgabenveränderungen oder -verschiebungen unmittelbar auf die zugehörigen Geschäftsprozesse auswirken können, kann und sollte die Aufbauorganisation in der Regel nicht isoliert betrachtet werden. Einer Anpassung der Aufbauorganisation sollte daher grundsätzlich eine organisatorische Untersuchung vorausgehen. Sie sollte der letzte Schritt einer Organisationsuntersuchung sein (Strategie vor Prozess vor Struktur).⁴⁶

Wenn die Geschäftsverteilung (ausnahmsweise) ohne vorherige Organisationsuntersuchung geändert werden soll, ist auch der reibungslose Ablauf der Geschäftsprozesse (Schnittstellen) sicherzustellen. Die geprüften Behörden ließen dies außer Acht.

Organisationsuntersuchungen sind systematische Betrachtungen von Organisationen oder Teilen von Organisationen. Ausgehend von einer Ist-Erhebung und einer Ist-Analyse wird ein Optimierungs-/Sollkonzept für die jeweilige Aufgabenerfüllung entwickelt. Hierfür stehen umfangreiche Methoden und Werkzeuge zur Verfügung, die im Organisationshandbuch ausführlich beschrieben sind.

Die von den geprüften Behörden durchgeführten organisatorischen Maßnahmen erfüllten nicht die Anforderungen an eine systematische Organisationsuntersuchung. Im Wesentlichen waren es Änderungen der Aufbauorganisation, die ohne Ist-Aufnahme und ohne umfassende Analyse, teilweise aus rein personalwirtschaftlichen Gründen, vorgenommen wurden. Eine systematische, methodische Herangehensweise (vgl. Organisationshandbuch) war nicht zu erkennen.

⁴⁶ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 1.3 „Die Organisationsuntersuchung“, Unterabschnitt 1.3.1 „Begriffe und Grundlagen“.

Für finanzwirksame Organisationsprojekte sind bei der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchung insbesondere auch *„relevante Lösungsmöglichkeiten und deren Nutzen und Kosten (einschließlich Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind“*, zu ermitteln.⁴⁷ Da eine Behörde ihre Untersuchung auf eine Lösungsvariante beschränkte und keine vergleichende Betrachtung von Lösungsalternativen anstellte, nahm sie in Kauf, eine bessere Alternative zu übersehen.

Die Aufteilung einer Behörde auf mehrere Dienstorte kann die innerbehördliche Zusammenarbeit beeinträchtigen. Diverse Kommunikationstechniken sind geeignet, die Nachteile gegenüber einer zentralen Unterbringung weitgehend auszugleichen. Dennoch sollten standortübergreifende Geschäftsprozesse soweit wie möglich vermieden werden. Auch hier gilt der Grundsatz *„Prozess vor Struktur“*.

Wenn Referate auf mehrere Standorte verteilt sind, wird die Abstimmung der Beschäftigten innerhalb ihres Referates behindert. Die örtliche Trennung wirkt sich nachteilig auf den fachlichen Austausch und die gegenseitige Unterstützung aus. Sie erschwert es den Führungskräften, regelmäßige Dienstbesprechungen durchzuführen.⁴⁸ Der Koordinierungsaufwand wird dadurch deutlich erhöht. Beschäftigte eines Referates sollten daher möglichst nicht auf mehrere Standorte verteilt werden.

Die Behörde, bei der die meisten Referate aufgeteilt waren, hatte für eine standortübergreifende, referatsbezogene Kommunikation nur unzureichende technische Voraussetzungen geschaffen. Die Kommunikationstechniken sollten allen Beschäftigten gleichermaßen zur Verfügung stehen, um eine reibungslose ortsübergreifende Kommunikation sicherzustellen. Ein System für die elektronische Vorgangsbearbeitung könnte auf mehrere Standorte verteilte Organisationseinheiten bei ihrer Dokumentenablage und Aktenführung unterstützen.

Wenn aus wirtschaftlichen Gründen eine Zusammenlegung von Standorten geboten ist, sollte die Behörde die organisatorische Entscheidung schnellstmöglich treffen. In dem erforderlichen Umsetzungskonzept sind auch personalwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen.

⁴⁷ Vgl. VV Nummer 2.1 zu § 7 BHO.

⁴⁸ Nach § 11 Absatz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien *„Führung, Eigenverantwortung und Zusammenarbeit“* sollen regelmäßige Dienstbesprechungen ermöglichen, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Informationen und Erfahrungen austauschen und ihre Arbeit koordinieren.

- 5.4.3 Die Behörden sollten organisatorische Untersuchungen künftig systematisch nach dem Organisationshandbuch durchführen und Lösungsalternativen bei ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Wir empfehlen dringend, den Grundsatz „Strategie vor Prozess vor Struktur“ zu beachten. Die Aufteilung von Behörden auf mehrere Standorte ist auf das notwendige Maß zu beschränken und dabei der reibungslose Ablauf der Geschäftsprozesse sicherzustellen. Dafür sind geeignete Kommunikationstechniken einzusetzen. Die Teilung einzelner Organisationseinheiten auf verschiedene Standorte sollte vermieden werden.

5.5 Fortschreibung organisatorischer Dokumente

- 5.5.1 Bei der Ist-Aufnahme als Ausgangslage für die – meist viele Jahre zurückliegende – Aufgabenkritik (vgl. Tz. 5.1) erstellten die geprüften Behörden Aufgabenkataloge für die untersuchten Bereiche. Sie stellten die Rechtsgrundlagen und sonstige Rahmenbedingungen zusammen. Diese Aufgabenkataloge aktualisierten die Behörden nach eigenen Angaben nicht.

Als Grundlage für Geschäftsprozessanalysen erhoben und beschrieben die geprüften Behörden ihre Geschäftsprozesse (vgl. Tz. 5.2). Bis auf eine Ausnahme schrieben alle geprüften Behörden die erstellten Prozessbeschreibungen nicht fort. Sie hatten ihre Prozesse seit mehreren Jahren nicht mehr analysiert und optimiert. Das führte beispielsweise dazu, dass Prozessdokumentationen nicht der gültigen Geschäftsverteilung entsprachen, weil z. B. Aufgabenverschiebungen und Umbenennungen von Organisationseinheiten nicht eingearbeitet waren.

- 5.5.2 Die Gestaltung und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation ist vor dem Hintergrund kontinuierlicher Veränderungen eine organisatorische Daueraufgabe. Wesentliche Voraussetzung dafür ist die kontinuierliche Pflege und Fortschreibung der dazu notwendigen Informationen und Daten.

Die Behörden schrieben Aufgabenkataloge und Geschäftsprozessdokumentationen nicht regelmäßig fort. Auf diese Weise sind diese für organisatorische Entscheidungen relevanten Dokumente schnell veraltet und unbrauchbar. Da eine Fortschreibung dann nicht mehr möglich ist, werden ggf. umfassende Erhebungen erforderlich, die häufig nicht mit eigenen Kapazitäten bewerkstelligt werden können. Dies gilt auch für die Personalbedarfsermittlungen.

- 5.5.3 Wir empfehlen, Informationen über Aufgaben, insbesondere den Aufgabenkatalog, und Prozesse, z. B. Fallzahlen und Bearbeitungszeiten, kontinuierlich fortzuschreiben, um organisatorische Entscheidungen jederzeit auf belastbare Daten stützen zu können. Die Organisationsarbeit wird damit erheblich erleichtert und der Aufwand insgesamt verringert.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern

Das BMI hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, dass seine Abteilung O als ressortübergreifend für die Organisation der Bundesverwaltung zuständige Organisationseinheit die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreife. Es werde die Querschnittsprüfungsmitteilung zur Unterrichtung an die anderen Ressorts weitergeben. Darüber hinaus sollen die Empfehlungen im Ausschuss für Organisationsfragen diskutiert werden. Es solle geprüft werden, ob und ggf. inwieweit die nach wie vor maßgeblichen Regelwerke und ressortabgestimmten Dokumente zur Organisation der Bundesverwaltung zu ergänzen sind.

7 Abschließende Bewertung

Das BMI schließt sich ohne Einschränkung den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes an.

Klostermann

Dr. Burg