



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium des Innern

über die Prüfung

Aufgabenkritik in der Bundesverwaltung

(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
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Vorbemerkungen	6
1.1 Prüfungsgegenstand Aufgabenkritik	6
1.2 Vorgaben und Empfehlungen für die Bundesverwaltung	6
1.3 Querschnittsprüfung zur Aufgabenkritik	8
2 Voraussetzungen der Aufgabenkritik	8
2.1 Ziele und Zielsysteme	8
2.2 Befähigung der zuständigen Organisationseinheiten	10
3 Methode der Aufgabenkritik	10
3.1 Erfassen der Aufgaben	10
3.2 Weiterentwicklung des Aufgabenkatalogs für die Zweckkritik	13
3.3 Bewertung der Aufgaben / Zweckkritische Entscheidung	16
3.4 Umsetzung und Dokumentation der Zweckkritik	18
4 Aufgabenkritik als Bestandteil der Organisationsarbeit	19
4.1 Aufgabenkritik als Daueraufgabe	19
4.2 Abfolge von Zweckkritik und Vollzugskritik	20
4.3 Aufgabenkritik als Grundlage der Personalbedarfsermittlung	22
4.4 Aufgabenkritik vor Änderung der Aufbauorganisation	22
5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung	23
6 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern	25
7 Abschließende Bewertung	25

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMI	Bundesministerium des Innern
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
Organisationshandbuch	Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Stand: November 2015
VV	Verwaltungsvorschriften
VZÄ	Vollzeitäquivalent

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat in einer Querschnittsprüfung die Aufgabenkritik in der Bundesverwaltung untersucht. Nach früheren Querschnittsprüfungen zur Vollzugskritik setzte diese Prüfung einen Schwerpunkt bei der Zweckkritik. Hierzu hat der Bundesrechnungshof 14 Teilprüfungen bei Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung durchgeführt. Im Wesentlichen hat er dabei festgestellt:

- 0.1 Ziele und Zielsysteme der geprüften Behörden waren häufig nicht dazu geeignet, ihre Aufgaben daran auszurichten sowie deren Notwendigkeit für die Zielerreichung zu prüfen. Damit fehlte vielen geprüften Behörden eine wesentliche Voraussetzung für eine Aufgabenkritik. (Tz. 2.1)
- 0.2 Die für die Organisation der Behörden zuständigen Organisationseinheiten waren vielfach personell oder aufgrund ihres Aufgabenzuschnitts nicht in der Lage, größere Organisationsuntersuchungen, wie eine Aufgabenkritik, selbstständig durchzuführen. (Tz. 2.2)
- 0.3 Nur wenige geprüfte Behörden hatten einen Aufgabenkatalog, der alle ihre Aufgaben umfasste. Vorhandene Aufgabenkataloge waren zudem meist nicht aktuell, bisweilen sehr veraltet. Die erfassten Aufgaben waren oftmals nicht hinreichend detailliert aufgegliedert, um die zweckkritischen Bewertungen sachgerecht vornehmen zu können. (Tz. 3.1)
- 0.4 Die geprüften Behörden erweiterten ihre Aufgabenkataloge meist nicht mit notwendigen Kriterien, um die Aufgaben zweckkritisch bewerten zu können. Es fehlten für eine zweckkritische Bewertung der Aufgaben wesentliche Aspekte, insbesondere die gesetzlichen Grundlagen der Aufgaben, der mit den Aufgaben verbundene Personalaufwand und Prognosen zur künftigen Entwicklung der Aufgaben. (Tz. 3.2)
- 0.5 Die geprüften Behörden bewerteten ihre Aufgaben zumeist nicht umfassend. Insbesondere unterschieden sie nicht konsequent Muss- von Soll- und Kann-Aufgaben. Entscheidungen, ob Aufgaben in verringertem Umfang wahrgenommen oder ausgelagert werden können, trafen sie überwiegend nicht. (Tz. 3.3)

- 0.6 Einzelne geprüfte Behörden hatten aus der Zweckkritik Soll-Vorschläge entwickelt, um Aufgaben zu reduzieren. Sie setzten diese aber überwiegend nicht um. Die notwendige Dokumentation der aufgabenkritischen Entscheidungen wurde häufig unterlassen. (Tz. 3.4)
- 0.7 Trotz einschlägiger Vorgaben und Empfehlungen haben die geprüften Behörden Aufgabenkritik in der Regel nicht als Daueraufgabe angesehen, sondern führten sie nur in großen Abständen anlassbezogen durch. Zudem blieben aufgabenkritische Betrachtungen häufig auf einzelne Aufgabenbereiche beschränkt, sodass übergreifende Einsparpotenziale nicht erkannt werden konnten. (Tz. 4.1)
- 0.8 Vielfach schlossen geprüfte Behörden nach der Zweckkritik keine Vollzugskritik an, sodass deren Optimierungsmöglichkeiten ungenutzt blieben. Andererseits gab es Fälle, in denen Behörden vollzugskritische Maßnahmen (Geschäftsprozessoptimierungen) durchführten, ohne zuvor mittels Zweckkritik geprüft zu haben, ob die zugehörigen Aufgaben überhaupt weiterhin in dieser Behörde durchgeführt werden müssen. (Tz. 4.2)
- 0.9 Viele geprüfte Behörden missachteten wesentliche organisatorische Prinzipien. So ermittelten sie den jeweiligen Personalbedarf und änderten ihre Aufbauorganisation, ohne zuvor für die betreffenden Aufgaben eine Zweck- und Vollzugskritik durchgeführt zu haben. Der so erhobene Personalbedarf war nicht belastbar. Die Änderungen der Aufbauorganisation waren somit nicht sachgerecht begründet und teilweise unwirtschaftlich. (Tz. 4.3, Tz. 4.4)
- 0.10 Die Aufgabenkritik besitzt als unverzichtbare Grundlage einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung und methodengerechten Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung noch nicht den Stellenwert, der ihr zukommt. Das ressortübergreifend für die Organisation der Bundesverwaltung zuständige Bundesministerium des Innern will darauf hinwirken, dass die Behörden den Vorgaben zur permanenten Aufgabenkritik künftig besser nachkommen und den Ausschuss für Organisationsfragen damit befassen. Der Bundesrechnungshof wird die Aktivitäten des Bundesministeriums zur Aufgabenkritik, die entsprechenden Beschlüsse des Ausschusses für Organisationsfragen und die Fortschritte der Bundesbehörden weiter verfolgen. (Tzn. 5 bis 7)

1 Vorbemerkungen

1.1 Prüfungsgegenstand Aufgabenkritik

Die öffentliche Verwaltung ist laufend gefordert, neue und komplexer werdende Aufgaben wahrzunehmen. Gleichzeitig ist die öffentliche Verwaltung gezwungen, sparsam mit ihren Ressourcen umzugehen. Personelle Ressourcen können daher nicht in gleichem Maße wachsen; sie nehmen sogar ab. Die verfügbaren knappen Ressourcen werden zumeist bereits damit voll beansprucht, die vorhandenen Aufgaben zu erfüllen. Daher müssen alle Aufgaben der Verwaltung regelmäßig kritisch daraufhin überprüft werden, ob und inwieweit sie weiterhin wahrgenommen werden müssen und sollen.

Die Aufgabenkritik ist das zentrale Instrument der Organisation, um die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns einer Behörde zu erhöhen. Sie hinterfragt für jede einzelne Aufgabe einer Behörde, ob diese notwendig ist. Damit setzt die Aufgabenkritik an der „Wurzel“ des Behördenhandelns an, um so den Aufgabenbestand der Behörde größtmöglich zu bereinigen und damit einhergehende Kosten einzusparen. Regelmäßig angewendet unterstützt die Aufgabenkritik die Behördenleitungen dabei, ihre Verwaltungsziele auch unter veränderten Rahmenbedingungen (z. B. bei neu übertragenen Aufgaben) zu erreichen.

Die Aufgabenkritik gliedert sich in die Zweckkritik und die daran anschließende Vollzugskritik: Die Zweckkritik stellt die Frage „Tun wir die richtigen Dinge?“. Die Vollzugskritik stellt im Anschluss die Frage „Tun wir die Dinge richtig?“. Als eigenständiger Untersuchungsschwerpunkt erarbeitet die Zweckkritik Vorschläge für das künftige Aufgabenportfolio. In Ergänzung dazu analysiert die Vollzugskritik, inwieweit notwendige Aufgaben wirtschaftlich wahrgenommen werden.¹

1.2 Vorgaben und Empfehlungen für die Bundesverwaltung

Mit Hilfe einer regelmäßigen Aufgabenkritik muss die Verwaltung hinterfragen, welche Aufgaben sie selbst wahrnehmen muss, und in welchem Umfang und welcher Intensität sie diese durchzuführen hat. Aufgaben, die die Verwaltung nicht selbst durchführen muss, sind an Dritte zu übertragen, sofern diese die Aufgaben wirt-

¹ Vgl. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (Organisationshandbuch), herausgegeben vom Bundesministerium des Innern, Kapitel 3.

schaftlicher wahrnehmen können.² Die Verwaltung hat zu prüfen, ob sie die eingesetzten Personalressourcen für selbst wahrzunehmende Aufgaben reduzieren kann.³

Hierfür ist es für die Verwaltung notwendig, die bestehenden Aufgaben kontinuierlich zu erfassen, zu bewerten und zu strukturieren. Damit lassen sich Aufgaben sachgerecht und flexibel an veränderte politische Ziele und Schwerpunkte sowie an veränderte personelle Ressourcen anpassen. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) ist die Ausrichtung der Bundesministerien auf ministerielle Kernaufgaben durch ständige Aufgabenkritik sicherzustellen.⁴

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages beschloss im November 2008, dass *„neue, zusätzliche Planstellen und Stellen über die Kompensation durch frei werdende Planstellen und Stellen aufgrund weggefallener Aufgaben hinaus“* nur ausgebracht werden sollen, wenn *„durch Aufgabenkritik und Personalbedarfsanalysen nachgewiesen wird, dass eine anderweitige Kompensation nicht möglich ist“*.

Nach dem Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (EGovG)⁵ sollen Behörden des Bundes Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden sollen, dokumentieren, analysieren und optimieren. Hierzu haben sie *„gängige Methoden anzuwenden“*. Erst danach sollen sie auf dieser Grundlage neue informationstechnische Systeme einführen.⁶ Diese Verpflichtung besteht auch bei allen wesentlichen Änderungen der Verwaltungsabläufe oder der eingesetzten informationstechnischen Systeme. Nach dem Kommentar des Bundesministeriums des Innern (BMI) zum EGovG schließen die vorbereitenden Maßnahmen eine Aufgabenkritik ein.⁷

² Vgl. Verwaltungsvorschrift (VV) Nr. 1 zu § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

³ Vgl. § 6 BHO: Es sind nur Ausgaben zu leisten, die für die Erfüllung der Aufgaben des Bundes notwendig sind.

⁴ Vgl. § 3 Absatz 1 Satz 5 GGO.

⁵ Vgl. § 9 EGovG, vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749).

⁶ Von den Maßnahmen kann abgesehen werden, wenn dies einen nicht vertretbaren wirtschaftlichen Mehraufwand bedeuten würde, oder den Maßnahmen sonstige zwingende Gründe entgegenstehen.

⁷ Vgl. „Minikommentar zum Gesetz der Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften“ (Hrsg. BMI Referat O 2).

1.3 Querschnittsprüfung zur Aufgabenkritik

Wir betrachten die Aufgabenkritik als zentrales Instrument der Organisation der Bundesverwaltung. Wir haben hierzu eine Querschnittsprüfung durchgeführt, in die wir zwei Bundesministerien und zwölf Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung einbezogen haben. Nachdem wir uns in früheren Querschnittsprüfungen intensiv mit der Vollzugskritik in Gestalt der Geschäftsprozessanalyse und -optimierung auseinandergesetzt haben,⁸ setzten wir in der vorliegenden Prüfung einen Schwerpunkt bei der Zweckkritik. Darüber hinaus war die Aufgabenkritik auch (Teil-)Prüfungsgegenstand in umfassenden Organisationsprüfungen von mehr als 20 weiteren Behörden in den vergangenen Jahren.

Unsere übergreifenden Erkenntnisse stellen wir in der vorliegenden Prüfungsmitteilung dar. Die Empfehlungen, die wir aus unseren Prüfungserkenntnissen abgeleitet haben, sollen Hinweise dazu geben, wie die Aufgabenkritik in der Bundesverwaltung angewendet und fortentwickelt werden sollte. Unsere Prüfungsmitteilung konzentriert sich auf einzelne Schwachstellen im Prozess der Aufgabenkritik und in ihrem Umfeld. Sie liefert keinen Ablaufplan für eine Aufgabenkritik; einen solchen enthält das Organisationshandbuch.

2 Voraussetzungen der Aufgabenkritik

2.1 Ziele und Zielsysteme

- 2.1.1 Alle geprüften Behörden hatten gesetzlich zugewiesene Aufgaben wahrzunehmen. Sie verfügten gleichwohl durchgängig über Handlungsspielräume, zusätzlich eigenbestimmt weitere Aufgaben wahrzunehmen.

Strategische Ziele setzen sich nur wenige geprüfte Behörden. Mehrere geprüfte Behörden verfügten über kein behördenweites Zielsystem, das alle Aufgabenbereiche der Behörde erfasste. Eine Behörde hatte mehrere Zielsysteme mit unterschiedlichen Schwerpunkten, die sich teilweise widersprachen.

⁸ Vgl. Mitteilung über die „Prüfung der geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung – Querschnittsbericht“ vom 6. April 2006; Gz.: VII 4 - 2002 - 0676. Die typischen dort erhobenen Mängel sind auch in den Anhang des Organisationshandbuches eingeflossen.
„Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung – Querschnittliche Prüfungserkenntnisse und Vorschläge zur Optimierung des Verwaltungshandelns durch Prozessorganisation“ vom 15. Juni 2010; Gz.: VII 4 - 2002 - 0676.
Leitsatz 13/01 der externen Finanzkontrolle zur „Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen 1 / Grundlagen“, www.bundesrechnungshof.de, Rubrik „Veröffentlichungen“.

In den Behörden des nachgeordneten Bereichs waren Ziele mit den zuständigen Bundesministerien abzustimmen; teilweise hatten Behörden im nachgeordneten Bereich anstelle selbstbestimmter Ziele Zielvereinbarungen mit den für sie zuständigen Bundesministerien abgeschlossen.

- 2.1.2 Ziele sind der zentrale Ausgangspunkt der Behördenplanung und -steuerung. Hierarchisierte Zielsysteme unterstützen die Behörden dabei zu prüfen, ob Zielkonflikte bestehen und ob sämtliche Teilziele eines übergeordneten Ziels erreicht wurden. Dabei sind aus den strategischen Zielen systematisch Unterziele abzuleiten, bis diese operationalisiert werden können. Ziele derselben Zielebene müssen ggf. untereinander priorisiert werden. Die strategischen Ziele einer Behörde ergeben sich insbesondere aus den Vorgaben der Gesetze oder der Erlasse vorgesetzter Behörden. Die Behörden müssen laufend im Blick halten, ob ihre strategischen Ziele noch dem gesetzlichen Auftrag entsprechen. Das vollständige Zielsystem sollte für alle Beschäftigten transparent dokumentiert sein. Wesentlich ist, dass die Ziele einer Behörde widerspruchsfrei, in ihrer Wirkung bestimmt sind und die Zielerreichung messbar ist.⁹ Behörden können, sofern möglich, anhand von Kennzahlen und Zielwerten ihre Zielerreichung messen; damit werden Auslegungsmöglichkeiten bei der Interpretation der Ziele vermieden.

Nachgeordnete Behörden haben erforderliche Änderungsbedarfe an ihren Zielen bei ihrem zuständigen Bundesministerium anzuzeigen und abzustimmen. Wenn Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, ist darauf zu achten, dass auch hierbei ein insgesamt konsistentes Zielsystem für die nachgeordnete Behörde entwickelt wird.

Um ihre Ziele wirtschaftlich zu erreichen, ist es für eine Behörde maßgebend, dass sie ihre Aufgaben an ihren Zielen ausrichtet. Dies geschieht mittels Zweckkritik. Dabei wird für jede Aufgabe geprüft, ob diese zu einem Behördenziel beiträgt und von daher notwendig ist. Für diese Prüfung ist es notwendig, dass die Ziele dokumentiert sind. Ohne zweckkritische Prüfung können Behörden nicht ausschließen, dass sie Aufgaben wahrnehmen, die unwesentlich und verzichtbar sind.

⁹ Dies erreichen Behörden beispielsweise, indem sie die SMART-Regel bei der Festlegung ihrer Ziele berücksichtigen: Die SMART-Regel ist eine in Wissenschaft und Praxis anerkannte Regel zur Formulierung von Zielen. SMART steht dabei als Akronym für S = spezifisch, M = messbar, A = anspruchsvoll, R = realistisch, T = terminiert.

- 2.1.3 Ziele sind eine unverzichtbare Voraussetzung für die Aufgabenkritik. Wir empfehlen, eine alle Aufgabenbereiche umfassende Zielstruktur – soweit noch nicht vollständig vorhanden – aufzubauen, indem aus den strategischen Zielen systematisch operationalisierte Einzelziele abgeleitet werden.

2.2 Befähigung der zuständigen Organisationseinheiten

- 2.2.1 Die Personalausstattung, die die geprüften Behörden für Organisationsarbeit vorsahen, erlaubte vielfach nur die Wahrnehmung täglicher Routineaufgaben, wie anfallende Aktualisierungen organisatorischer Regelungen, und die Umsetzung und Protokollierung vorgegebener Organisationsentscheidungen. Zudem waren Organisationsreferate oftmals mit einer Vielzahl organisationsfremder Aufgaben betraut. In der Folge konnten sie umfassende Organisationsuntersuchungen, insbesondere Aufgabenkritiken, nicht oder nur unzureichend durchführen.¹⁰
- 2.2.2 Die für die Behördenorganisation zuständigen Referate müssen in der Lage sein, notwendige Organisationsuntersuchungen, insbesondere Zweck- und Vollzugskritik, selbst durchzuführen oder zumindest deren Durchführung durch interne oder externe Dienstleister zu koordinieren.¹¹
- 2.2.3 Wir empfehlen, die für die Behördenorganisation zuständigen Referate für zentrale Organisationsuntersuchungen und konzeptionelle Organisationstätigkeit hinreichend auszustatten.¹²

3 Methode der Aufgabenkritik

3.1 Erfassen der Aufgaben

- 3.1.1 Bei der Zweckkritik werden die Aufgaben der Behörde zunächst erfasst, um sie anschließend der zweckkritischen Prüfung unterziehen zu können. Die so entstehende Zusammenstellung der Aufgaben wird meist als Aufgabenkatalog bezeichnet.

4 von 14 geprüften Behörden verfügten über umfassende Aufgabenkataloge, die grundsätzlich alle Aufgaben der jeweiligen Behörde enthielten. Vier weitere Behörden stellten aufgabenkritische Betrachtungen für einzelne Organisationsbereiche an; ihre Aufgabenkataloge enthielten insofern nicht alle Aufgaben der Behörde. Keiner

¹⁰ Näheres hierzu enthält die Abschließende Mitteilung zur Querschnittsprüfung Organisationsarbeit in der Bundesverwaltung: Ziele, Aufgaben, Strukturen und Kompetenzen vom 23. Juli 2015, Gz.: VII 4 - 2012 - 0327.

¹¹ Ebenda.

¹² Ebenda.

der vorgefundenen Aufgabenkataloge enthielt den aktuellen Aufgabenbestand der Behörde; teilweise waren sie seit mehreren Jahren nicht aktualisiert worden. Drei Behörden nutzten die Produktkataloge ihrer Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Grundlage, um Aufgabenkataloge zu erstellen. Der Detaillierungsgrad der erfassten Aufgaben schwankte stark. Teilweise wurden Aufgaben ausgewiesen, die mehr als 30 Vollzeitäquivalente (VZÄ) gebunden hatten. In anderen Fällen wurde in Teilaufgaben aufgegliedert, die weniger als 0,05 VZÄ beanspruchten.

3.1.2 Als erster Schritt einer methodengerechten Aufgabenkritik sind die Aufgaben einer Behörde zu erfassen. Dazu kann eine Behörde auf verschiedene Datenquellen zurückgreifen, z. B. auf

- Organigramme und Geschäftsverteilungspläne,
- Aufgabenbeschreibungen zurückliegender Aufgabenkritiken oder anderer Organisationsuntersuchungen,
- Sammlungen von Organisationsverfügungen und Übertragungserlassen,
- Geschäftsprozessmodelle und Geschäftsprozessdokumentationen,
- Arbeitsplatz- und Dienstpostenbeschreibungen.

Alle Datenquellen liefern Anhaltspunkte und Informationen für die Erstellung von Aufgabenkatalogen; sie sind aber überwiegend nicht vollständig oder nicht hinreichend detailliert. Darüber hinaus sind verfügbare Datenquellen oftmals aktualisierungsbedürftig. Aus den verfügbaren Datenquellen kann somit nur ein Rohentwurf bzw. eine erste Fassung eines Aufgabenkatalogs erstellt werden, der zusammen mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Organisationseinheiten vervollständigt, aktualisiert und ggf. weiter detailliert werden muss. Insbesondere Geschäftsverteilungspläne weisen meist nur Zuständigkeiten von Organisationseinheiten oder Beschäftigten aus, ohne dass damit klar wird, welche Aufgaben sich aus diesen Zuständigkeiten jeweils ergeben und welche Personalkapazität diese erfordern. Wenn zwei Zuständigkeiten, die in unterschiedliche Organisationseinheiten fallen, dieselbe Teilaufgabe redundant umfassen, sind tiefergehende Analysen erforderlich. KLR-Produktkataloge sind als Datengrundlage nur bedingt geeignet. Zum einen besteht zwischen Aufgaben und Produkten keine 1:1-Beziehung; so stellt auch das Organisationshandbuch fest, dass eine Produktkritik keine Aufgabenkritik ersetzt. In der KLR dürfen zudem die Produkte wegen des Aufwands der täglichen Buchung/Zuordnung

und mit Blick auf sachgerechte Auswertungen nicht zu feingranular sein. Bei der nur etwa jährlich vorzunehmenden Zweckkritik hingegen ist eine hinreichende Detaillierung erforderlich.

Beim Erfassen der Aufgaben sind die Kriterien Vollständigkeit, Aktualität und Detaillierungsgrad zu beachten. Nur wenn diese drei Kriterien erfüllt sind, kann die Zweckkritik methodengerecht und erfolgreich durchgeführt werden.

Vollständigkeit

Alle Aufgaben der Behörde sind zu erfassen, damit die Zweckkritik die bestmögliche Wirkung erzielt. Hierauf sollte besonderes Augenmerk gerichtet werden. Nach unseren Prüfungserkenntnissen geraten langjährig wahrgenommene (vor allem Nischen-)Aufgaben häufig aus dem Blick späterer Untersuchungen, da ihre Notwendigkeit aufgrund eines „Gewohnheitseffekts“ nicht mehr hinterfragt wird. Auch Aufgaben, die „auf den ersten Blick“ z. B. wegen gesetzlicher Grundlage als unverzichtbar erscheinen (vgl. Tz. 3.3), sollten unbedingt in den Aufgabenkatalog einfließen. In Einzelfällen, insbesondere wenn Zeitdruck besteht, kann eine Zweckkritik zunächst auf einzelne Organisationseinheiten einer Behörde beschränkt werden. Wegen der Möglichkeit redundanter Aufgabenwahrnehmung in verschiedenen Abteilungen oder von Wechselwirkungen zwischen Aufgaben sollte dies aber alsbald durch eine behördenweite Zweckkritik ergänzt werden.¹³

Aktualität

Um eine belastbare Grundlage für die Zweckkritik zu erhalten, ist es wesentlich, dass der Aufgabenkatalog das aktuelle Spektrum der Aufgaben der Behörde umfasst. Durch immer häufiger werdende Veränderungen im Aufgabenportfolio, z. B. aufgrund rechtlicher Anpassungen, ist die Aktualität wichtig, um alle vorhandenen Aufgaben in die Zweckkritik einzubeziehen.

¹³ Führt man diesen Gedanken weiter fort, so können behörden- oder sogar ressortübergreifende Aufgabenkritiken nochmals bessere Resultate erbringen. Denn es gibt Aufgabengebiete, an denen mehrere Ressorts beteiligt sind (Beispiel: Außenwirtschaftsförderung), bei denen eine eindeutige Abgrenzung nicht immer leicht möglich ist. Entsprechend haben wir in einem Bericht zur organisatorischen Umsetzung der haushaltsgesetzlichen Stelleneinsparungen und deren Auswirkungen eine ressortübergreifende Aufgabenkritik empfohlen, um bei pauschalen Stelleneinsparungen anstatt einer Gleichverteilung über alle Ressorts ressortübergreifend Schwerpunkte setzen zu können.

Detaillierungsgrad

Der Grad der Aufgabendetaillierung ist für den weiteren Erfolg der Aufgabenkritik maßgeblich:

- Zu grobe Aufgaben(definitionen) lassen es oftmals nicht zu, den Ressourceneinsatz der Organisationseinheiten oder einzelner Beschäftigter für ihre Aufgaben zutreffend zu bestimmen. Redundant in verschiedenen Abteilungen wahrgenommene (Teil-)Aufgaben werden bei zu geringer Aufgliederung ggf. nicht erkannt. Aufgaben, die auch von anderen Behörden oder extern wahrgenommen werden können, sind so ggf. nicht zu identifizieren.
- Zu detailliert aufgegliederte Aufgaben verursachen unnötigen Erhebungs- und Pflegeaufwand für den Aufgabenkatalog und erschweren es den Behörden, einen Überblick über ihre Aufgaben und ihre Schwerpunktsetzungen zu gewinnen.

Nach unseren Prüfungserkenntnissen sollten Aufgaben in den Aufgabenkatalogen in der Regel bis auf den Umfang von etwa einer halben Stelle detailliert werden.

- 3.1.3 Wir empfehlen, Aufgabenkritiken auf der Grundlage vollständiger und aktueller Aufgabenkataloge durchzuführen. Die Aufgaben sind in den Katalogen hinreichend zu detaillieren. Dazu empfehlen wir, Aufgaben in den Aufgabenkatalogen soweit zu untergliedern, bis sie den Umfang von etwa einer halben Stelle haben.

3.2 Weiterentwicklung des Aufgabenkatalogs für die Zweckkritik

- 3.2.1 Für die spätere Aufgabenbewertung werden neben der Bezeichnung der Aufgabe und ihrer Zuordnung zur aktuellen Organisationseinheit weitere Informationen benötigt.

Rechtliche Grundlagen der Aufgaben

Keine der geprüften Behörden hatte für alle obligatorischen Aufgaben ausgewiesen, auf welcher rechtlichen Begründung oder auf welchen Übertragungserlassen ihre Aufgaben basierten. Zwei geprüfte Behörden hatten unvollständige Aufgabenlisten mit solchen Angaben.

Personal- und Sachaufwand für die Wahrnehmung der Aufgaben

Die geprüften Behörden hatten überwiegend nicht oder nicht vollständig erfasst bzw. im Aufgabenkatalog dokumentiert, wie viel Personalkapazität die einzelnen Aufgaben in Anspruch nahmen. Die vorhandenen Daten waren häufig unvollständig oder nicht aktuell. Bisweilen waren die notwendigen Qualifikationen/Laufbahngruppen

nicht angegeben. Die erhobenen Daten basierten teilweise auf sehr groben Schätzungen. Sachkosten der Aufgaben hatten die geprüften Behörden durchgängig nicht erhoben.

Entwicklung der Aufgaben

Trendaussagen, wie sich der Umfang und die Komplexität ihrer Aufgaben entwickeln werden, hatten die geprüften Behörden durchgängig nicht erstellt.

Zuordnung der Aufgaben zu Adressaten

Die geprüften Behörden hatten durchgängig nicht erfasst bzw. dokumentiert, wer die Adressaten zu den Produkten der einzelnen Aufgaben (bzw. der den Aufgaben unterliegenden Geschäftsprozesse) waren. Einzelne Behörden erbrachten Beratungsleistungen in bestimmten Aufgabenbereichen auch für Landesbehörden, obwohl nach den Rechtsgrundlagen nur Beratungen für Bundesbehörden vorgesehen waren.

- 3.2.2 Um die erfassten Aufgaben zweckkritisch bewerten zu können, sollten zu den einzelnen Aufgaben noch Daten zu verschiedenen Kriterien erhoben und erfasst werden. Je nach dem Aufgabenportfolio einer Behörde können Anzahl und Art der Kriterien unterschiedlich sein.¹⁴ Die nachstehend aufgeführten vier Kriterien sollten Teil einer jeden Zweckkritik sein. Die Kriterien müssen vor der Datenerhebung festgelegt werden, damit das Bewertungsschema feststeht und vollständig befüllt werden kann.

Rechtliche Grundlagen der Aufgaben

Hierzu zählen u. a. rechtliche Grundlagen und Erlasse oder sonstige Vorgaben, aufgrund derer die Aufgaben ausgeführt werden. Angaben zu gesetzlichen Bestimmungen und Erlassen dienen den Behörden als Grundlage dafür, Muss-, Soll- und Kann-Aufgaben zu unterscheiden:¹⁵ Muss-Aufgaben sind gesetzlich vorgeschriebene Aufgaben. Soll-Aufgaben sind Aufgaben, die Behörden aufgrund strategischer oder politischer Vorgaben, z. B. der Bundesministerien oder des Parlaments, ausführen. Kann-Aufgaben sind Aufgaben, die die Behörden in eigenem Ermessen ausführen.

Personal- und Sachaufwand für die Wahrnehmung der Aufgaben

Wichtige Bewertungsgrößen in einer Zweckkritik sind Angaben zu Personal- und Sachkosten, die entstehen, wenn eine bestimmte Aufgabe ausgeführt wird. Mit die-

¹⁴ Vgl. auch Organisationshandbuch, Abschnitt 3.3 „Durchführung einer Aufgabenkritik“, Tabelle 14 „Bewertungsschema“.

¹⁵ Vgl. Organisationshandbuch, Abschnitt 3.3.

sen Informationen können Behörden grob bestimmen, welche Personal- und Sachkosten eingespart würden, wenn sie bestimmte Aufgaben nicht mehr ausführten. Auch die Relation zwischen Ressourceneinsatz und Beitrag zur Zielerreichung kann hilfreiche Aufschlüsse liefern. Die Daten zum Personal- und Sachaufwand sind auch für Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei der Entscheidung notwendig, ob Aufgaben auf Dritte verlagert werden können (vgl. Tz. 3.3). Wenn diese Daten nur auf sehr groben Schätzungen basieren, sind sie für die Aufgabenbewertungen in der Regel nicht geeignet. Die hier verwendeten bzw. verwendbaren Aufwandsdaten ersetzen jedoch grundsätzlich keine Personalbedarfsermittlung, die im Anschluss an eine Aufgabenkritik durchzuführen ist (vgl. Tz. 4.3).

Entwicklung der Aufgaben

Die Behörden sollten ermitteln, ob ihre Aufgaben künftig in derselben Art und in demselben Umfang durchgeführt werden müssen, oder ob sich hier Veränderungen abzeichnen. Diese Trendbewertungen dienen dazu abzuschätzen, wie sich Personal- und Qualifikationsbedarf künftig entwickeln werden. So kann die Zeit bis zur notwendigen Überarbeitung des Aufgabenkatalogs erhöht werden.

Zuordnung der Aufgaben zu Adressaten

Für die spätere Bewertung der Aufgaben kann es sehr hilfreich sein zu erheben, wer die Adressaten zu den Produkten der einzelnen Aufgaben (bzw. der den Aufgaben unterliegenden Geschäftsprozesse) sind. So wird beispielsweise bei einer solchen Ergänzung der Aufgabenbeschreibungen im Aufgabenkatalog unmittelbar klar, ob Aufgaben für Adressaten wahrgenommen werden, die durch den rechtlichen Auftrag der Behörde nicht erfasst sind.

- 3.2.3 Wir empfehlen, die rechtlichen Grundlagen und Erlasse, auf deren Grundlage die Behörden ihre Aufgaben ausführen, im Aufgabenkatalog zu dokumentieren. Dies wird für die spätere Bewertung benötigt, um Muss-, Soll- und Kann-Aufgaben unterscheiden zu können.

Wir empfehlen, als Bewertungsgrundlage Personal- und Sachkosten der einzelnen Aufgaben zu ermitteln oder belastbar und hinreichend detailliert zu schätzen.

Darüber hinaus empfehlen wir zu prognostizieren, wie sich Aufgaben qualitativ und quantitativ entwickeln werden.

Zudem sollten die Adressaten der einzelnen Aufgaben, ggf. für Aufgabenbereiche gebündelt, ermittelt und dokumentiert werden.

3.3 Bewertung der Aufgaben / Zweckkritische Entscheidung

3.3.1 Auch mangels vollständiger Aufgabenkataloge (vgl. Tz. 3.1) bewertete keine der geprüften Behörden ihre Aufgaben vollständig. Bewertungen waren vielfach nur für einzelne Aufgabenbereiche vorhanden. Soweit Aufgabenbewertungen vorlagen, wurden Muss-, Soll- und Kann-Aufgaben entweder nicht oder nur für einen Teil der Aufgaben unterschieden. Entscheidungen dazu, ob Aufgaben in verringertem Umfang wahrgenommen werden können, hatte nur eine geprüfte Behörde getroffen. Die geprüften Behörden hatten nicht für alle weiterhin erforderlichen Aufgaben entschieden, ob sie diese selbst wahrnehmen müssen, oder ob diese wirtschaftlich durch Dritte wahrgenommen werden können.

3.3.2 In der Zweckkritik soll die Berechtigung und Notwendigkeit einer konkreten Aufgabe mit dem Ziel hinterfragt werden, die Aufgaben einer Behörde zu reduzieren und daraus Einsparungen zu ermöglichen. Die Bewertung der Aufgaben ist der entscheidende Schritt in der Zweckkritik. Hier sollen alle Aufgaben identifiziert werden, die ganz oder teilweise entbehrlich sind, weil sie nicht zu den Zielen der Behörde beitragen. Diese Aufgaben sind dann schnellstmöglich einzustellen und die zugehörigen Personal- und Sachkosten einzusparen.

Bei der Zweckkritik müssen alle Aufgaben dahingehend systematisch und kritisch bewertet werden,

1. ob eine Aufgabe zwingend durchgeführt werden muss und falls „ja“,
2. inwieweit (Qualität und Umfang) sie zu erfüllen ist und
3. welche Einrichtung die Aufgabe durchführen soll.

Das Verwaltungshandeln muss grundsätzlich legitimiert sein; deshalb ist jede wahrgenommene Verwaltungsaufgabe zu begründen. In Verbindung mit § 6 BHO bedeutet dies für die im Haushaltsplan ausgewiesenen Stellen, dass sie auf einer gesetzlichen Aufgabenzuweisung (Errichtungsgesetz) oder einer untergesetzlichen Aufgabenübertragung im Rahmen der Organisationsgewalt des zuständigen Bundesministeriums (ministerielle Erlasse) basieren sollten.

Bei der Bewertung der Aufgaben ist die Unterscheidung von Muss-, Soll- und Kann-Aufgaben für das weitere Vorgehen von besonderer Bedeutung. Neben Muss-Aufgaben haben Behörden auch Soll-Aufgaben durchzuführen (vgl. Tz. 3.2). Eine Entscheidungsfreiheit, ob sie Muss- und Soll-Aufgaben wahrnehmen, haben die Behörden in der Regel nicht, da Gesetze einzuhalten sind und nachgeordnete Behörden Erlasse vorgesetzter Behörden beachten müssen.

Bei Kann-Aufgaben hat die Behörde selbst entschieden, diese durchzuführen. Kann-Aufgaben sollten nur wahrgenommen werden, wenn sie zu den Zielen der Behörde nennenswert beitragen und dafür Ressourcen zur Verfügung stehen. Kann-Aufgaben sind daher am ehesten geeignet, eingestellt zu werden. Sofern Kann-Aufgaben nach Einschätzung einer nachgeordneten Behörde weitergeführt werden sollen, sollten diese mit dem zuständigen Bundesministerium klären, ob und in welchem Umfang diese Aufgaben fortgeführt werden sollen.

Bei der Aufgabenkritik müssen sämtliche Aufgaben auf den Prüfstand gestellt werden – auch solche, denen gesetzliche Vorschriften oder politische Vorgaben (z. B. durch Erlass des Bundesministeriums) zugrunde liegen. So kann es sein, dass mit Muss- oder Soll-Aufgaben verbundene Ziele zwischenzeitlich auch aus Sicht des Bundesministeriums nicht mehr verfolgt werden. In diesen Fällen kann die Aufgabenkritik die Grundlage sein, um erforderliche Änderungen bestehender rechtlicher oder politischer Vorgaben einzuleiten. Auch wenn es ggf. langwierig ist, die Rechtslage zu ändern, darf es dem nicht entgegenstehen. Bis dahin müssen die entsprechenden Aufgaben allerdings weitergeführt werden.

Ist über die Notwendigkeit einer Aufgabe positiv entschieden, ist zunächst noch offen, ob die Behörde diese weiterhin selbst wahrnehmen muss. Aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns leitet sich ab, dass Behörden anschließend anhand von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen haben, ob (Teil-)Aufgaben privatisiert oder auf andere Einrichtungen der Bundesverwaltung (insbesondere nachgeordnete Behörden und Dienstleistungszentren) verlagert werden können¹⁶ und sollen.¹⁷ Der Wirtschaftlichkeitsvergleich mit einer Aufgabenwahrnehmung durch Dritte muss auf der Grundlage optimierter Prozesse stattfinden. Insofern ist, wenn die rechtliche Frage geklärt ist, der betreffende Prozess ggf. noch zu

¹⁶ Die Wahrnehmung durch die andere Einrichtung muss rechtlich zulässig sein.

¹⁷ Das Organisationshandbuch, Abschnitt 3.4.3, gibt Hinweise dazu, welche Punkte vor einer Privatisierungsentscheidung geprüft werden müssen.

optimieren, um die sachgerechten Vergleichskosten für die Eigenwahrnehmung zu ermitteln.

- 3.3.3 Alle Aufgaben sind anhand der Behördenziele zweckkritisch zu bewerten, inwieweit sie ganz oder teilweise eingestellt werden können. Dabei sollte zumindest in Muss-, Soll- und Kann-Aufgaben unterschieden werden. Kann-Aufgaben sind besonders kritisch zu prüfen; sie sollten nur mit Zustimmung des Bundesministeriums weitergeführt werden. Sind rechtliche Vorgaben zu ändern, um Muss- und Soll-Aufgaben einstellen zu können, ist dies mit den zuständigen Bundesministerien abzustimmen und ggf. anzustoßen. Für verbleibende Aufgaben ist systematisch zu prüfen und ggf. umzusetzen, ob sie vollständig oder teilweise wirtschaftlicher durch Dritte wahrgenommen werden können.

3.4 Umsetzung und Dokumentation der Zweckkritik

- 3.4.1 Einzelne geprüfte Behörden hatten ihre Aufgaben für eine Zweckkritik erfasst und auch die Bewertung vorgenommen. Daraus hatten sie Soll-Vorschläge zu Aufgaben entwickelt, die künftig entfallen oder in verringertem Umfang wahrgenommen werden könnten. Aus unterschiedlichen Gründen verfolgten sie die Umsetzung dieser Vorschläge dann nicht oder nicht vollständig weiter.

Vielfach gaben unsere Interviewpartner im Rahmen unserer Erhebungen an, dass sie aktuell oder ständig Zweckkritik in ihren Behörden durchführen würden. Auf unsere Frage nach diesbezüglichen Unterlagen gaben die Interviewpartner dann häufig an, dass es keine oder zumindest keine methodengerechten Dokumente entsprechend dem Organisationshandbuch zu ihren zweckkritischen Maßnahmen gebe; dies sei auch nicht notwendig. Durchgängig verwiesen sie auf turnusmäßige Besprechungen, vornehmlich der Behördenleitung mit ihren Abteilungsleitern, bei denen „*selbstverständlich auch*“ zweckkritische Fragen erörtert und dazu mündlich vereinbarte Entscheidungen im Bedarfsfall ohne weitere schriftliche Vorgänge umgesetzt würden.

- 3.4.2 Die Zweckkritik ist eine der zentralen Organisationsuntersuchungen, die am besten dazu dienen kann, Einsparpotenziale aufzuzeigen, da sie „an der Wurzel ansetzt“. Der Aufwand hierfür ist allerdings beträchtlich, insbesondere wenn erstmalig ein Aufgabenkatalog erstellt werden muss (vgl. Tz. 4.1). Deshalb müssen die zweckkritischen Vorschläge anschließend auch umgesetzt werden.

Die Zweckkritik dient dazu, die Legitimität des Verwaltungshandelns nachzuweisen, indem sie gemäß den Vorgaben von § 6 BHO Aufwendungen nur für notwendige Aufgaben zulässt. Die Verpflichtung zur Zweckkritik ergibt sich auch aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit.¹⁸ Um diesen Prozess nachvollziehbar zu machen (Gebot der Aktenmäßigkeit des Verwaltungshandelns), ist es erforderlich, alle relevanten (abgesehen von Kleinstmaßnahmen) zweckkritischen Entscheidungen schriftlich zu dokumentieren. Gründe für frühere Entscheidungen können sonst bei späteren Zweckkritiken oder auch in der Diskussion mit dem zuständigen Bundesministerium nicht mehr nachvollzogen werden.

- 3.4.3 Bei einer Zweckkritik ist sicherzustellen, dass die herausgearbeiteten Einsparvorschläge zügig umgesetzt werden. Relevante zweckkritische Entscheidungen sind grundsätzlich zu dokumentieren.

4 Aufgabenkritik als Bestandteil der Organisationsarbeit

4.1 Aufgabenkritik als Daueraufgabe

- 4.1.1 Zwei geprüfte Behörden führten weder eine Aufgabenkritik noch aufgabenkritische Betrachtungen durch. Keine der geprüften Behörden hatte die Aufgabenkritik in hinreichendem Maße als Daueraufgabe etabliert. Vier Behörden führten die Aufgabenkritik anlassbezogen durch. Anlässe waren z. B.

- neue Aufgaben, die den Behörden übertragen wurden,
- Aufgabenänderungen aufgrund veränderter politischer oder gesetzlicher Vorgaben oder
- Personalabgänge.

Vereinzelt lag die Aufgabenkritik mehr als 15 Jahre zurück.

- 4.1.2 In der Verwaltungspraxis ändert sich der Kontext der Aufgabenwahrnehmung ständig. Ursächlich hierfür sind beispielsweise sich ändernde demografische Strukturen, normative Rahmenbedingungen (z. B. Fachgesetze, EU-Richtlinien) oder die verfügbare IT. Mit einem Regierungswechsel wechselt häufig auch die politische Zielsetzung. In Folge dessen müssen Art, Maß und Aufwand der Aufgabenerfüllung fortwährend angepasst werden. Aufgabenkritik sollte daher regelmäßig durchgeführt werden. Sie unterstützt die Leitung in ihrer Verantwortung, die Verwaltungsziele

¹⁸ Vgl. auch VV Nr. 1 zu § 7 BHO.

auch bei geänderten Rahmenbedingungen zu erreichen. Behörden sollten die Aufgabenkritik daher als Daueraufgabe auffassen.¹⁹ Die Häufigkeit, mit der die Ergebnisse der Aufgabenkritik überarbeitet oder aktualisiert werden müssen, hängt dabei maßgeblich vom Aufgabenprofil der Behörde und dem daraus abzuleitenden Aktualisierungsbedarf ab. Für Behörden mit statischem Aufgabenprofil kann ein zweijähriger Aktualisierungszyklus ausreichen, während Behörden mit tagespolitischem Aufgabenprofil ihre Aufgabenkritik ggf. auch unterjährig aktualisieren müssen.

Der Aufwand für eine Behörde, einen ersten vollständigen Aufgabenkatalog zu erstellen, ist hoch.²⁰ Der Aufwand, ihn fortzuschreiben, ist dagegen niedrig, wenn die Behörden ihre Aufgabenkataloge laufend aktuell halten, indem sie wesentliche Änderungen ihrer Aufgaben unmittelbar erfassen.

- 4.1.3 Wir empfehlen, Aufgabenkritik als Daueraufgabe zu betreiben. Das Aufgabenportfolio ist dahingehend zu analysieren, wie schnell sich Aufgabenschwerpunkte und -umfänge verändern. Die Behördenleitungen sollten aufgrund dieser Informationen den Aktualisierungsbedarf für die Aufgabenkritik festlegen und ggf. mit vorgesetzten Behörden abstimmen. Grundsätzlich sollte der Aufgabenkatalog laufend ergänzt werden, wenn neue Aufgaben hinzutreten.

4.2 Abfolge von Zweckkritik und Vollzugskritik

- 4.2.1 Keine der geprüften Behörden, auch solche die bereits eine Zweckkritik durchgeführt hatten, erarbeitete eine umfassende Vollzugskritik im Sinne des Organisationshandbuches. Auch die Kernprozesse vieler geprüfter Behörden waren teilweise nicht hinreichend analysiert, optimiert und dokumentiert. Einzelne geprüfte Behörden hatten neue IT-Systeme implementiert, ohne die betreffenden Geschäftsprozesse zuvor einer Geschäftsprozessanalyse und -optimierung unterzogen zu haben.

¹⁹ Vgl. Organisationshandbuch, Kapitel 3.1.

²⁰ Der Landesrechnungshof Sachsen hat die immer wieder aufgebrachte Frage des hohen Aufwands einer Aufgabenkritik bzw. eines Aufgabenkatalogs in einen prägnanten Vergleich gestellt: „In der Staatsverwaltung wird jedes Buch, jeder Stuhl und jeder Tisch inventarisiert. Aber es gibt kein „Inventarverzeichnis“ über die von der Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben. Angesichts der Ausgaben des Freistaates für die Erledigung der Aufgaben in Höhe von rd. 3,3 Mrd. Euro jährlich ist dieser Mangel nicht hinnehmbar.“ Vgl. Jahresbericht 2011 des Sächsischen Rechnungshofes, Nr. 7 „Organisationsarbeit in der Staatsverwaltung“.

Verschiedene geprüfte Behörden hatten einzelne Geschäftsprozesse untersucht und optimiert. Teilweise hatten diese Behörden zuvor nicht mittels einer Zweckkritik untersucht, ob die Aufgaben, für deren Wahrnehmung die Geschäftsprozesse betrieben wurden, dauerhaft, in gleicher Art und Weise und von der Behörde selbst weitergeführt werden müssen.

4.2.2 Die Aufgabenkritik umfasst zwei Bestandteile: Zweckkritik und Vollzugskritik (vgl. Tz. 1.1). Um ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu erreichen und daher möglichst wenig Ressourcen einzusetzen, sollte eine Behörde nach Abschluss und Umsetzung einer Zweckkritik unmittelbar eine Vollzugskritik der verbleibenden Aufgaben anschließen. Bricht sie die Organisationsuntersuchung nach der Zweckkritik ab, vergibt sie mögliche Einsparpotenziale. Das Organisationshandbuch gibt detaillierte Hinweise zur Durchführung einer Vollzugskritik bzw. ihrer wesentlichen Ausprägung, der Geschäftsprozessanalyse und -optimierung.²¹ In der Praxis können häufig wegen knapper Ressourcen nicht sämtliche fortzuführenden (Teil-)Aufgaben einer Vollzugskritik unterzogen werden. Daher sollte die Behördenleitung entscheiden, welche (Teil-)Prozesse primär untersucht werden sollen. Kriterien für die Auswahl sind z. B.

- die politische Bedeutung der Aufgaben,
- die finanzielle Bedeutung der Aufgaben,
- Bearbeitungsrückstände im Geschäftsprozess.

Bereits optimierte Geschäftsprozesse von verbleibenden Aufgaben können anstelle einer erneuten Vollzugskritik einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess unterzogen werden.

Während der Verzicht auf eine Vollzugskritik nach der Zweckkritik nachteilig aber methodisch möglich ist, ist die Durchführung einer Vollzugskritik ohne vorhergehende Zweckkritik aus methodischer Sicht abzulehnen. Eine Vollzugskritik muss auf einer zuvor durchgeführten Zweckkritik aufbauen. Sie betrachtet nur noch diejenigen (Teil-)Aufgaben, die als Ergebnis der Zweckkritik fortgeführt werden sollen. Ressourcen sind dann vergeblich eingesetzt, wenn ein Prozess optimiert wird, für dessen

²¹ Vgl. Organisationshandbuch, Kapitel 4 „Geschäftsprozessoptimierungen“. Vgl. auch die Prüfungsergebnisse des Bundesrechnungshofes zur Geschäftsprozessorganisation in der Bundesverwaltung (Fußnote 9).

zugrunde liegende Aufgabe nicht vorab geklärt wurde, ob sie überhaupt weitergeführt werden muss.

- 4.2.3 Wir empfehlen, nach Abschluss einer Zweckkritik stets eine Vollzugskritik anzuschließen, die zumindest die (noch nicht optimierten) Kernprozesse der Behörde analysiert und optimiert. Keinesfalls sollte eine Vollzugskritik begonnen werden, ohne dass zuvor für die davon betroffenen Aufgaben eine Zweckkritik durchgeführt wurde.

4.3 Aufgabenkritik als Grundlage der Personalbedarfsermittlung

- 4.3.1 Verschiedene geprüfte Behörden ermittelten den jeweiligen Personalbedarf – vielfach ohne den im Organisationshandbuch vorgegebenen Methoden zu genügen – für einzelne Organisationsbereiche oder die gesamte Behörde. Vielfach lag diesen Personalbedarfsermittlungen keine vorausgehende Zweck- und Vollzugskritik zugrunde.
- 4.3.2 Ausgehend von gesetzlichen Vorgaben und der Behördenstrategie legt die Aufgabenkritik fest, welche Aufgaben (Zweckkritik) künftig in welcher Art und Weise (Vollzugskritik) wahrgenommen werden sollen. Der tatsächlich benötigte Personalbedarf kann daher nur auf Basis der notwendigen Aufgaben mit optimierten Prozessen belastbar ermittelt werden. Die Zweckkritik muss somit der Vollzugskritik und diese wiederum der Personalbedarfsermittlung immer zwingend vorausgehen.
- 4.3.3 Wir empfehlen, Personalbedarfsermittlungen auf der Grundlage einer vollständigen und methodengerecht durchgeführten Aufgabenkritik vorzunehmen.

4.4 Aufgabenkritik vor Änderung der Aufbauorganisation

- 4.4.1 Die meisten geprüften Behörden hatten aufbauorganisatorische Änderungen vorgenommen, ohne eine vorhergehende methodengerechte Aufgabenkritik (und Personalbedarfsermittlung) durchzuführen. Die so vorgenommenen Änderungen in der Aufbauorganisation führten z. B.
- zu neuen organisatorischen Schnittstellen, die zusätzlichen Aufwand verursachten, oder
 - zu zusätzlichen Leitungsebenen oder Kleinstreferaten mit ungenügenden Leistungsspannen oder

- dazu, dass sachverwandte Aufgaben verschiedenen Organisationseinheiten zugewiesen wurden.

4.4.2 Einer (wesentlichen) Änderung der Aufbauorganisation sollte grundsätzlich eine organisatorische Untersuchung vorausgehen. Gemäß dem Grundsatz „Strategie vor Prozess vor Struktur“ sind aufbauorganisatorische Veränderungen erst durchzuführen, wenn die zugrunde liegenden Prozesse optimiert sind (Vollzugskritik; diese wiederum nach einer Zweckkritik, vgl. Tz. 4.2). Aufbauorganisatorische Änderungen sind auf der Grundlage optimierter Prozessabläufe durchzuführen, die sicherstellen, dass die Anzahl der Schnittstellen in der Aufbauorganisation minimiert wird. Aus der Abfolge von Zweck-, Vollzugskritik und Personalbedarfsermittlung (vgl. Tz. 4.3) ergibt sich dann die erforderliche Personalstärke. Davon ausgehend ist die Aufbauorganisation anschließend nach sachlichen und rationellen Gesichtspunkten zu gestalten. Das Gebot des Sachzusammenhangs ist zu wahren.²² Hierzu trägt die Zweckkritik ganz wesentlich bei, indem sie beispielsweise verwandte Aufgaben, die bislang in unterschiedlichen Organisationseinheiten wahrgenommen wurden, aufspürt und Redundanzen erkennt. Ausgehend von der als notwendig ermittelten Personalstärke sollte die Aufbauorganisation auf der kleinstmöglichen Anzahl von Hierarchieebenen und Organisationseinheiten basieren (Gebot des organisatorischen Minimums).²³ Die Beschäftigten sind für die Aufgaben, die ihnen übertragen werden, mit den notwendigen fachlichen und rechtlichen Kompetenzen sowie der Verantwortung für ihre Aufgaben auszustatten (Prinzip der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, AKV-Prinzip).²⁴

4.4.3 Wir empfehlen, Änderungen der Aufbauorganisation gemäß dem Grundsatz „Strategie vor Prozess vor Struktur“ auf der Grundlage einer aktuellen Aufgabenkritik (Zweck- und Vollzugskritik) und nach einer belastbaren Personalbedarfsermittlung, die zumindest die betroffenen Organisationseinheiten abdeckt, durchzuführen.

5 Zusammenfassende Bewertung und Empfehlung

Wir haben in unserer Querschnittsprüfung zahlreiche Fälle unzureichender Aufgabenkritik festgestellt, die sich nachteilig auf die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns auswirkten. Aufgabenkritik kann u. a. Möglichkeiten aufzeigen,

²² Vgl. § 7 (2) GGO.

²³ Vgl. § 4 (4) GGO.

²⁴ Vgl. § 4 (5) GGO.

- Aufgaben einzustellen, für die keine Notwendigkeit mehr besteht,
- Qualität und Mengengerüst von Aufgaben zu reduzieren (z. B. beim Druck von Informationsbroschüren),
- Querschnittsdienstleistungen an Dienstleistungszentren auszulagern,
- Aufgaben zu privatisieren,
- Organisationseinheiten zusammenzufassen, deren Aufgaben verwandt und/oder teilweise redundant sind, um so Leitungspersonal einzusparen.

Unsere Prüfungsergebnisse in dieser Querschnittsprüfung korrespondieren zu Erkenntnissen aus unserer Prüfung der organisatorischen Auswirkungen der haushaltsgesetzlichen Stelleneinsparungen. Dabei stellten wir fest, dass die geprüften Behörden über Stelleneinsparungen nicht sachlich fundiert auf der Grundlage behördenweiter Aufgabenkritiken entschieden. Stattdessen wandten sie vereinfachende Vorgehensweisen an (u. a. „Rasenmähermethode“).

Die Aufgabenkritik ist als zentrales Organisationsinstrument in der Bundesverwaltung grundsätzlich bekannt. In den meisten der von uns untersuchten Behörden waren Ansätze einer Aufgabenkritik vorhanden. Gleichwohl trafen wir die von einschlägigen Vorgaben für die Bundesverwaltung (vgl. Tz. 1.2) geforderte permanente, umfassende und systematische Aufgabenkritik in keiner der geprüften Behörden an. Die Aufgabenkritik besitzt damit als elementare Grundlage einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung und methodengerechten Personalbedarfsermittlung noch nicht den ihr zukommenden Stellenwert in der Bundesverwaltung.

Die Bundesregierung, insbesondere das ressortübergreifend für die Organisation der Bundesverwaltung zuständige BMI, muss daher darauf hinwirken, dass die Behörden diesen Vorgaben künftig besser nachkommen.²⁵ Dies gebietet schon der vorgeschriebene wirtschaftliche Umgang mit den Haushaltsmitteln des Bundes. Da das Organisationshandbuch nur empfehlenden Charakter hat, wäre es hilfreich, die in den Verwaltungsvorschriften zur BHO „verborgenen“ verbindlichen Vorgaben zur Durchführung einer Aufgabenkritik an herausgehobenerer Stelle zu verankern.

Für die Bundesministerien gilt die GGO, die eine permanente Aufgabenkritik fordert. Für den wesentlich größeren nachgeordneten Bereich fehlen vergleichbare Vorgaben

²⁵ Eine sehr gute Maßnahme in dieser Hinsicht war beispielsweise ein vom BMI organisierter Workshop des Ausschusses für Organisationsfragen zur Aufgabenkritik am 1. Dezember 2010 in Berlin.

zur Aufgabenkritik. Es sollte deshalb geprüft werden, ob eine entsprechende Regelung geschaffen werden kann. Bis dahin sind die Bundesministerien gehalten, im Rahmen ihrer Fachaufsicht in den Behörden ihres Geschäftsbereichs darauf hinzuwirken, dass sich die Aufgabenkritik als Daueraufgabe etabliert und etwaige Stellenforderungen hierauf basieren.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern

In seiner Stellungnahme zu unserer Prüfungsmitteilung hat das BMI mitgeteilt, dass es unsere Feststellungen zur Aufgabenkritik in der Bundesverwaltung zur Kenntnis genommen habe.

Das BMI will darauf hinwirken, dass die Behörden künftig den Vorgaben zur permanenten Aufgabenkritik besser nachkommen und die Bundesministerien dies im Rahmen ihrer Fachaufsicht prüfen. Zu diesem Zweck wird das BMI die Prüfungsmitteilung zur Unterrichtung an die Ressorts weiterleiten und dem Ausschuss für Organisationsfragen zur weiteren Befassung vorlegen.

7 Abschließende Bewertung

Wir behalten unsere Bewertungen und Empfehlungen bei und werden die Aktivitäten des BMI im Ausschuss für Organisationsfragen, dessen Beschlüsse und die Fortschritte der Bundesbehörden bei der Aufgabenkritik weiter verfolgen.

Graf

Dr. Burg