Bundesrechnungshof

Bericht

an die Bundesregierung

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

Organisatorische Maßnahmen zur Umsetzung und Begleitung von Strukturveränderungen in der unmittelbaren Bundesverwaltung

hier: Inhaltliche Planung und Evaluierung

Gz.: VII 4 - 2006 - 0253 Bonn, den 13. Februar 2009

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis **Seite**

Tabellenverzeichnis **3**

Verzeichnis der Anhänge **3**

0 Zusammenfassung **4**

1 Anlass des Berichts **7**

2 Vorgehensweise **7**

3 Prüfungsfeststellungen **9**

3.1 Allgemeines zum Sollzustand und zum Sachverhalt 9

3.2 Strukturveränderungen planen 11

3.2.1 Veränderungsbedarf erkennen und systematisch ermitteln 11

3.2.2 Ziele und Messgrößen definieren und operationalisieren 12

3.2.3 Einzelmaßnahmen auf Risiken und Nebenwirkungen überprüfen 19

3.3 Wirtschaftlichkeitsnachweis 20

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen **22**

4.1 Veränderungsorientiertes Personalmanagement 22

4.2 Arbeitshilfe für Strukturveränderungen 23

4.3 Definition eines Handlungsrahmens 24

5 Stellungnahme der Bundesministerien **25**

6 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes **27**

Tabellenverzeichnis Seite

Tab. 1: Veränderungsarten/-kategorien 8
Tab. 2: Managementzyklus für Strukturveränderungen 10
Tab. 3: Beispiele für von Veränderungsgründen berührte Zieldimensionen 14
Tab. 4: Erfüllung von Ziel- und Messgrößenkriterien 15
Tab. 5: Wirtschaftlichkeitsnachweis 21

Verzeichnis der Anhänge

Anhang 1 Definitionen und Eingrenzungen
Anhang 2 Erhebungsbogen
Anhang 3 Anforderungen an den Sollzustand

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bundesrechnungshof hat die *Umsetzung* und *Begleitung* von *Strukturveränderungen* in der unmittelbaren Bundesverwaltung querschnittlich untersucht. Er hat Bundesministerien mit einem Erhebungsbogen schriftlich befragt. Die aus der Auswertung der Antworten abgeleiteten übergreifenden Erkenntnisse zeigen einen grundlegenden Handlungsbedarf auf (Tzn. 1 und 2):

0.2 Für einen Veränderungsprozess sind Ziele notwendig, die einem identifizierten Veränderungsbedarf entsprechen müssen. Ein konkreter Veränderungsbedarf wurde in den meisten ausgewerteten Veränderungsprozessen nicht ermittelt. Diese wiesen damit bereits bei ihrem Beginn methodische Mängel auf. (Tz. 3.2.1)

0.3 Für den Erfolg von Veränderungsmaßnahmen haben die Definition und Kommunikation der Veränderungsziele, ihre Operationalisierung und die Bestimmung von geeigneten Messgrößen grundlegende Bedeutung. Sie müssen sich mindestens auf die *Dimensionen* Zeit, Mitarbeiter, Kunden, Produkt-/Prozessqualität und Ressourcen beziehen. In diesen Punkten gab es erhebliche Defizite:

- Zum großen Teil wurden keine Ziele definiert.
- Definierte Ziele umfassten häufig nicht alle wichtigen Dimensionen (s. o.).
- Definierte Ziele waren überwiegend nicht verständlich und eindeutig formuliert (spezifiziert).
- Messgrößen, die für Steuerung und Kontrolle unverzichtbar sind, wurden in aller Regel nicht festgelegt. (Tz. 3.2.2)

0.4 Risiken und Nebenwirkungen von Strukturveränderungen müssen transparent gemacht werden, um sie bei der Planung und Umsetzung des Veränderungsprozesses berücksichtigen zu können. Ein Großteil der geprüften Veränderungsprozesse wies auch hier erhebliche Defizite auf. Bei der besonders wichtigen Dimension Mitarbeiter/Beschäftigte wurden zwar Risiken erkannt; sie schlugen sich in der Prozessplanung aber nur unzureichend nieder. (Tz. 3.2.3)

0.5 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen begründen in der Planungsphase einer Veränderung die Wirtschaftlichkeit von Handlungsalternativen und überprüfen während der Durchführung sowie nach Abschluss von Maßnahmen deren Zielerreichung und Wirksamkeit. Die theoretisch-methodischen Voraussetzungen für einen Wirtschaftlichkeitsnachweis lagen in nur einem der 33 untersuchten Fälle vor. (Tz. 3.3)

0.6 Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass die Veränderungsmaßnahmen quasi ohne „Navigation“ abliefen. Sie bargen und bergen daher hohe Risiken hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz. Die Ursachen für die festgestellten Mängel sieht der Bundesrechnungshof weniger im Fehlen von konzeptionellem und methodischem Wissen, als vielmehr in dessen unzureichender Anwendung. Um Verbesserungen in diesem grundlegenden Bereich zu erzielen, schlägt der Bundesrechnungshof Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung, eine verbindliche Arbeitshilfe für Strukturveränderungen und einen Handlungs- bzw. Orientierungsrahmen (z. B. „Umfassendes Qualitätsmanagement“ oder „Strategisches Management“) durch die Bundesregierung vor. Zur Durchsetzung von Verhaltensänderungen im Bereich der Organisationsreformen hält der Bundesrechnungshof außerdem die Schaffung haushaltsrechtlicher Regelungen für unverzichtbar. (Tz. 4)

0.7 Die Bundesregierung erkennt die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel an und teilt auch seine Auffassung über die Ursachen der Defizite. Das Bundesministerium des Innern ist bemüht, Unterstützungsmaßnahmen für die Bundesministerien einzuleiten, die weitgehend in die Richtung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zeigen. Die Stellungnahme enthält außerdem Hinweise einiger Ressorts darauf, der Bundesrechnungshof habe in seiner Prüfung die Auswirkungen des Ressourcenaufwandes bei einem methodisch korrekten Vorgehen sowie die Notwendigkeit politischer Gestaltungsspielräume bei Strukturveränderungen nicht hinreichend berücksichtigt. (Tz. 5)

0.8 Der Bundesrechnungshof erkennt die Bemühungen des Bundesministeriums des Innern an, gibt aber zu bedenken, dass dessen Einfluss auf die Verwirklichung der angestrebten Verbesserungen in anderen Bundesministerien sehr begrenzt und daher deren Eigeninitiative unverzichtbar ist.

Eine methodisch fundiert geplante und umzusetzende umfassendere Strukturveränderung setzt den Zugriff auf finanzielle aber insbesondere auf personelle Ressourcen voraus. Dieser geplante Ressourceneinsatz ist in den unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bewerteten Handlungsalternativen mit einzubeziehen. Ein knapper Hinweis, dass wegen nicht ausreichend verfügbaren Personals von dem methodisch notwendigen Vorgehen abgewichen werde, reicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus.

Die Notwendigkeit politischer Handlungsspielräume erkennt der Bundesrechnungshof an. Politische Interessen und Vorgaben müssen aber als Ziele in die dokumentierte Entscheidung für eine bestimmte Maßnahme einfließen. Treten im Laufe der Umsetzung einer Maßnahme neue politische Gesichtspunkte hinzu, muss die Umsetzungsplanung nach der in diesem Bericht beschriebenen Methodik angepasst werden. Auf diese Weise wird ein Verwischen der Grenze zwischen politischem Wollen und verwaltendem Tun vermieden. (Tz. 6)

1 Anlass des Berichts

Reformmaßnahmen der Bundesregierung haben in den letzten Jahren zu umfangreichen Veränderungen in der Bundesverwaltung geführt. Bundesbehörden wurden/werden z. B. zusammengeschlossen, aufgelöst oder neu errichtet. Aufgaben wurden privatisiert oder in privatrechtlicher Form organisiert. Die Anpassung von Strukturen ist eine ständig wiederkehrende und wesentliche Organisationsaufgabe der Bundesregierung. Der Bundesrechnungshof untersuchte daher die Entscheidungen und Maßnahmen von verantwortlichen Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung im Zusammenhang mit der *Umsetzung* und *Begleitung* von *Strukturveränderungen*, um mögliche Mängel in diesem Aufgabenbereich zu erkennen und ggf. Verbesserungsmöglichkeiten bei künftigen Strukturveränderungen aufzuzeigen. Schwerpunkt der Prüfung waren die Planung und Evaluierung von Inhalt und Prozess der Veränderungen. Die Begriffsdefinitionen sowie inhaltliche Eingrenzungen und Schwerpunkte, die der Bundesrechnungshof seiner Analyse zugrunde gelegt hat, sind im Anhang 1 ausgeführt.

Jedes finanzwirksame staatliche Handeln unterliegt dem *Wirtschaftlichkeitsgebot*, das sich aus der Verfassung sowie aus ergänzenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften ergibt. Die Beachtung dieses Gebots erfordert Maßnahmen, um die Auswirkungen des Verwaltungshandelns auf die Wirtschaftlichkeit, hier der Organisationsstrukturen, fortlaufend zu beobachten und zu beeinflussen.

Reorganisationsmaßnahmen der untersuchten Art (vgl. Anhang 1) sind in der Regel mit erheblichem Finanzaufwand verbunden. Die querschnittlich festgestellten Mängel haben so durchgreifende Bedeutung, dass sich der Bundesrechnungshof veranlasst sieht, auf einen grundlegenden Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten aufmerksam zu machen.

2 Vorgehensweise

Der Bundesrechnungshof befragte Bundesministerien mit einem Erhebungsbogen. Dieser enthielt hinsichtlich des Betrachtungsgegenstandes Eingrenzungen in sachlicher und zeitlicher[1] Hinsicht, um ausschließlich wesentliche Strukturveränderungen in die Prüfung einzubeziehen (vgl. Anhang 1).

Es wurden insgesamt 33 Maßnahmen in die Untersuchung einbezogen.

---

[1] Umsetzungsprozesse, die vom 01.07.2004 bis 01.07.2006 begonnen oder beendet wurden.

Aus der folgenden Tabelle ergibt sich die Zuordnung zu den im Erhebungsbogen (vgl. Anhang 2).genannten Veränderungsarten/-kategorien (Mehrfachzuordnungen kommen vor):

Veränderungsarten/-kategorien	Anzahl
Errichtung, Teilung, Auflösung oder Verlegungen von Behörden	**16**
Zusammenführung verschiedener Behörden oder wesentlicher Teile von solchen	**5**
Übertragung von Aufgaben auf andere Einrichtungen oder Ebenen; Übernahme von Aufgaben der vorgenannten Einrichtungen oder Stellen	**26**
Übertragung von insgesamt mehr als 100 Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen und/oder Bediensteten bzw. Arbeitskräften von einer Behörde auf eine andere	**7**
Wesentliche Änderungen der Gestaltung der inneren Aufbauorganisation, von Geschäftsprozessen oder von Arbeits- oder Managementmethoden	**10**

Tab. 1: Veränderungsarten/-kategorien

Der Bundesrechnungshof hat die aus seiner Sicht für wirtschaftliches Handeln notwendigen Aufgaben und Arbeitsschritte bei Strukturveränderungen identifiziert und als „Managementzyklus für Strukturveränderungen“ modellhaft abgebildet sowie Anforderungen an die Effektivität und Effizienz der Erfüllung dieser *Aufgabe* formuliert. Die für diesen Bericht relevanten *Anforderungen* sind den nachfolgenden Prüfungsfeststellungen jeweils voran gestellt und im Anhang 3 auch zusammenhängend wiedergegeben.

Die den Prüfungsfeststellungen zugrunde liegenden Sachverhalte hat der Bundesrechnungshof mit den betroffenen Ressorts abgestimmt. Hierzu hat er diesen für jede von ihnen gemeldete Strukturveränderung einen „Report“ übersandt, der die Antworten aus dem jeweiligen Erhebungsbogen, prüfungsrelevante Informationen aus den von den Ressorts ggf. übersandten Anlagen und das vom Bundesrechnungshof angewandte Kriteriensystem enthielt. Aus Gründen der Transparenz hat der Bundesrechnungshof diese Ressorts gleichzeitig darüber unterrichtet, welche querschnittlichen Bewertungen er aus seiner Analyse ableitet. Die geprüften Stellen haben keine Einwendungen erhoben.

Die vom Bundesministerium des Innern abgegebene, innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme ist in diesem Bericht unter Tz. 5 wiedergegeben sowie unter Tz. 6 abschließend gewürdigt.

3 Prüfungsfeststellungen

3.1 Allgemeines zum Sollzustand und zum Sachverhalt

Organisationen (im Sinne von Institutionen) sind soziotechnische Systeme, die zur Erreichung von Zielen (zweckorientiert) geschaffen sind. *Ziele* begründen damit auch die Existenz von Einrichtungen der Bundesverwaltung.[2] Sie sollten auf oberster Ebene u. a. den Kerngehalt der Aufgabenstellung und der beabsichtigten Wirksamkeit einer Verwaltung mit längerfristiger Perspektive umreißen (Leitbild). Um den Erfolg der Aufgabenwahrnehmung messen zu können, müssen Ziele vom Leitbild ausgehend für alle Handlungsebenen konkretisiert, spezifiziert, operationalisiert (messbar/beobachtbar gemacht), regelmäßig überprüft und wenn nötig angepasst werden. Organisationen sind komplex, weil ihre Elemente[3] in vielfältiger Weise zueinander in Beziehung stehen. Dieser Komplexität ist auch bei der Veränderung von Strukturen Rechnung zu tragen. Je bedeutender und risikoreicher die Veränderungsmaßnahmen, das betroffene Aufgabenfeld oder System desto sorgfältiger sind Veränderungsprozesse zu planen und zu steuern.

Die aus Sicht des Bundesrechnungshofes für wirtschaftliches Handeln notwendigen Aufgaben und Arbeitsschritte bei Strukturveränderungen enthält die folgende Abbildung:

---

2 Vgl. Online-Verwaltungslexikon; Internet: URL: http://olev.de/xyz/ziele.htm [Stand: 20.11.2007].

3 Insbesondere Aufgaben, Prozesse, Menschen (Individuen und Gruppen), Kommunikationsbeziehungen, Sachmittel, Methoden und Technik.

Managementzyklus für Strukturveränderungen		
Aufgabenfelder		**Arbeitsschritte**
Bedarf zur Veränderung		
1	Handlungsbedarf **erkennen**	Die *Struktur* der Organisation und die sie beeinflussende Umwelt auf Grundlage definierter *Werte* und *Ziele* aktiv und fortlaufend beobachten (z. B. durch strategisches Management, Controlling, QM, Benchmarking, Selbstbewertung (CAF, EFQM), interne/externe Finanzkontrolle, Mitarbeiterbefragungen oder Beschwerden);
		Probleme wahrnehmen und bestimmen;
		Risiken bewerten, die sich aus „Nichtstun“ ergeben würden;
		Notwendigkeit zum Handeln erkennen.
Bereitschaft zur Veränderung		
2	Vision / Strategie **überprüfen**	Relevante Werte und Ziele als Grundlage für die Struktur bestätigen oder neu definieren.
3	Problembereich **analysieren** und Handlungsalternative **auswählen**	Erforderliche Daten zum Problembereich ermitteln und auswerten;
		Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der Zielsetzungen, der relevanten Rahmenbedingungen, des Ressourcenverbrauchs und erkannter Risiken ohne subjektive bzw. sachfremde Vorfilterungen entwickeln;
		Bewertungskriterien festlegen;
		alle entwickelten Handlungsalternativen mit der Bewertung ihrer Wirtschaftlichkeit vollständig darstellen;
		Art und Richtung der Problemlösung festlegen; *z. B. Gesetzesänderung, Strukturveränderung, Personalaufstockung, Motivationsbeeinflussung etc.*
Entscheidung für Strukturveränderung einschl. inhaltlicher Ziele / Dimensionen[4] der Änderung (Ergebniszustand) sowie für den Prozess ihrer Umsetzung		
4	Inhalt und Prozess der Strukturveränderung **planen**	Erste Entscheidungen über Projektleitung und -struktur treffen;
		ergebnis- und prozessbezogene Ziele spezifizieren und operationalisieren;
		Messgrößen oder Indikatoren für die Erreichung der einzelnen Ziele entwickeln;
		Ausgangssituation bestimmen bzw. messen;
		Einzelmaßnahmen konzipieren und auf mögliche Risiken und Nebenwirkungen[5] überprüfen und resultierend hieraus erforderlichenfalls Ziele und ggf. Messgrößen ergänzen;
		Projektstruktur hinsichtlich notwendiger Einbindung von Organisationseinheiten, Wissensträgern und Betroffenen überprüfen.
5	Strukturen **verändern**	Strukturen unter Beteiligung des Steuerungs- bzw. Kontrollgremiums wie geplant verändern;[6] dabei sicherstellen, dass bisher funktionierende Bereiche sowie die betroffenen Interessengruppen – auch während der Umsetzungsphase – so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.
6	Maßnahme **evaluieren** und Wirkung unerwünschter Effekte **minimieren**	Erfolg der Strukturveränderung kontrollieren (Verbesserungen gegenüber der Ausgangssituation identifizieren und die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Zielerreichung überprüfen);
		notwendige Korrekturen durchführen;
		Erkenntnisse aus der Erfolgskontrolle als Lernerfahrung für künftige Planungshandlungen aufbereiten.
7	Erfolgreiche Veränderung stabilisieren und in die fortlaufende Beobachtung (Aufgabenfeld 1) **integrieren**	

Tab. 2: Managementzyklus für Strukturveränderungen

4 Mindestdimensionen: Zeit, Mitarbeiter, Kunden, Prozess- oder Produktqualität, Ressourcen.

5 Können sich z. B. auf Zielerreichung, Umsetzungseffizienz, Beschäftigte, Kunden etc. beziehen.

6 Beispiele für wesentliche Veränderungsmaßnahmen enthält Anhang 1.

Zu einer umfassenden Erfüllung des § 7 BHO (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) gehört es auch, die Entscheidungen *bei allen* Arbeitsschritten des Managementzyklus', die sich auf Finanzen oder andere Ressourcen auswirken, und ihre Bewertungs-/Auswahlkriterien nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

3.2 Strukturveränderungen planen

3.2.1 Veränderungsbedarf erkennen und systematisch ermitteln

3.2.1.1 Falls der Einsatz von Führungs- und Steuerungsinstrumenten auf mangelnde Effektivität oder Effizienz, unerwünschte Wirkungen oder andere wesentliche Probleme hinweist oder diese auf andere Weise wahrgenommen werden, ist unter Berücksichtigung der mit einem möglichen *Nichtstun* verbundenen Risiken zu entscheiden, ob ein Handlungsbedarf für Veränderungen besteht. Veränderungsbedarfe können sich *u. a.* auf Strukturen beziehen. Um den Gegenstand und die Priorität einer strukturellen Veränderung sachgerecht bestimmen zu können, müssen die für die zu beeinflussende Struktur bestehenden Ziele bestätigt oder neu definiert sowie *der Anlass und der Bedarf für die Veränderung* ausreichend konkretisiert und dokumentiert werden.

3.2.1.2 Der Bundesrechnungshof fragte die Bundesministerien, wie der Grund für den Veränderungsbedarf erkannt und welcher konkrete Veränderungsbedarf ermittelt wurde.

Nachfolgend sind ausgewählte Antworten (teilweise wörtlich, teilweise zusammengefasst) zum *Grund* des Veränderungsbedarfs wiedergegeben:

- Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes
- Gesetzliche Aufgabenzuweisungen
- Gesetzesänderungen als Folge des Wandels rechtlicher und tatsächlicher Rahmenbedingungen sowie veränderter lage- und ereignisabhängiger Erfordernisse
- Notwendige Anpassung an technische Entwicklungen im fachlichen Aufgabenbereich
- „Personalengpass (vorrangig im entspr. Zuständigkeitsbereich)"
- „Notwendigkeit der Beschränkung auf ministerielle Aufgaben; Personalmangel"
- „Stellenkürzungen, zu erwartende Übertragung nichtministerialer Aufgaben auf nachgeordnete Behörden"
- „Bürokratieabbau, Entlastung des Bundesministeriums …"
- „Vereinfachung der Entscheidungsstränge", „Effizienzsteigerung", „Umstrukturierung" einer Oberbehörde
- „Nach Einführung der KLR war es konsequent, die strategische Planung und Steuerung in einen ganzheitlichen Controllingprozess zu integrieren."

- Konsolidierung des Einzelplans sowie notwendige Strukturanpassungen in einem Verwaltungszweig
- Leitbild des aktivierenden Staats mit neuer Verantwortungsteilung, mehr Bürgerorientierung und einer leistungsstarken effizienten Verwaltung

Von den 33 Mitteilungen über Strukturveränderungen enthielten 15 Hinweise darauf, dass ein konkreter Veränderungsbedarf ermittelt wurde.

3.2.1.3 Die o. g. Beispiele zeigen ein weites Spektrum von Aspekten und Anlässen auf, die Veränderungen begründen können. Aufgrund ihrer sehr breiten Ausrichtung und allgemeinen Formulierung können aus ihnen aber *keine mess- und beobachtbaren* Ziele abgeleitet werden. Der Veränderungsbedarf muss daher anhand von z. B. Voruntersuchungen, Machbarkeitsstudien oder Stärken-Schwächen-Analysen systematisch und konkret ermittelt werden. Die Antworten zum Grund und zur konkreten Ermittlung enthielten jedoch bei 18 Maßnahmen (rund 55 %) keine Hinweise darauf, dass ein Veränderungsbedarf konkret ermittelt wurde.

Ein großer Teil der geprüften Veränderungsprozesse wies damit *bereits zu Beginn* methodische Defizite auf, die dazu führen können, dass die sich anschließenden Aufgaben und Arbeitsschritte fehlerhaft oder unzureichend erledigt werden.

3.2.2 Ziele und Messgrößen definieren und operationalisieren

3.2.2.1 Für den Erfolg von Veränderungsmaßnahmen sind die Definition und die Kommunikation der Veränderungsziele, ein umfassendes und gemeinsames Problembewusstsein und die Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von hoher Bedeutung.

Die für eine geplante Strukturveränderung notwendigen Ziele zum Inhalt und zum Prozess der Veränderung sind aus dem erkannten Veränderungsbedarf und aus übergreifenden Gesichtspunkten (z. B. Leitbild) abzuleiten. Veränderungsprozesse reichen vom Erkennen der Handlungsnotwendigkeit (Veränderungsgrund), über die Zielbestimmung und Zielgewichtung (Prioritätensetzung), die Erfolgskontrolle und Stabilisierung der erreichten Veränderungen bis hin zur systematischen Beobachtung im Rahmen des allgemeinen Führungs- und Steuerungsinstrumentariums. Bei der Planung von Strukturveränderungsmaßnahmen müssen daher alle diese Phasen berücksichtigt werden.

Die *inhaltlichen* Ziele sind aus einer Problemdiagnose abzuleiten und müssen die relevanten Betrachtungsfelder/Gegenstände (Dimensionen) des angestrebten *Er-*

gebnisses umfassen. Solche Dimensionen können bspw. sein: Wirksamkeit der Institution, Ressourcenverbrauch, Beziehungen zu den Kunden/Anspruchsgruppen, Qualität, Zeit- und Mengengrößen von Produkten oder Prozessen, Zufriedenheit der Beschäftigten oder ihr Umgang miteinander, Erscheinungsbild der Institution in der Öffentlichkeit. Die ausgewählten Dimensionen sind hinsichtlich ihrer künftigen Ausprägung konkret zu bestimmen.

Die Ziele, die auf das *Vorgehen* bei der Veränderung gerichtet sind, müssen unter Berücksichtigung der Risiken, Nebenwirkungen und sonstiger Rahmenbedingungen des Veränderungsvorhabens im Rahmen der Projekt- oder Prozessplanung entwickelt und durch die Leitung der Institution entschieden und unterstützt werden. Sie können sich z. B. auf den Umfang der Mitarbeiterbeteiligung, die Einbeziehung von Führungskräften, die Ressourcenbereitstellung, die Transparenz und das Controlling der Vorgehensweise, die Einbeziehung externen Sachverstandes oder auch den zeitlichen Ablauf beziehen. Die Verantwortlichen müssen die Perspektivenvielfalt, die hohe Komplexität und die Dynamik der Veränderungsprozesse in ausreichendem Maße berücksichtigen. Außerdem müssen die Veränderungsprozesse für die Beteiligten und Betroffenen jederzeit transparent sein.

Der Bundesrechnungshof ist auf der Grundlage seiner Prüfungserfahrungen und fachwissenschaftlicher Beiträge der Auffassung, dass die Definitionen von Zielen für Strukturveränderungen mindestens zu den Dimensionen *Zeit*, *Mitarbeiter*, *Kunden*, *Produkt-/Prozessqualität* und *Ressourcen* (= Mindestdimensionen) Zielaussagen enthalten müssen. Auch die bereits unter Tz. 3.2.1.2 erwähnten Veränderungs*gründe* weisen oftmals unmittelbar oder implizit auf diese Zieldimensionen hin:

Beispiele für Veränderungsgründe	**Berührte Zieldimensionen**[7]
„Personalengpass (vorrangig im entspr. Zuständigkeitsbereich)“	Mitarbeiter/Personal Ressourcen Produkt-/Prozessqualität
„Notwendigkeit der Beschränkung auf ministerielle Aufgaben; Personalmangel“	Mitarbeiter/Personal Ressourcen Produkt-/Prozessqualität
„Stellenkürzungen, zu erwartende Übertragung nichtministerialer Aufgaben auf nachgeordnete Behörden“	Mitarbeiter/Personal Ressourcen Produkt-/Prozessqualität

[7] Die Zieldimension „Zeit“ wird hier nicht betrachtet, da diese aus definitorischen Gründen für Handlungsziele konstitutiv ist.

Beispiele für Veränderungsgründe	Berührte Zieldimensionen[8]
„Bürokratieabbau, Entlastung des Bundesministeriums …“	Mitarbeiter/Personal Ressourcen Produkt-/Prozessqualität Kunden
„Vereinfachung der Entscheidungsstränge“, „Effizienzsteigerung“, „Umstrukturierung“ einer Oberbehörde	Mitarbeiter/Personal Ressourcen Produkt-/Prozessqualität
Konsolidierung des Einzelplans sowie notwendige Strukturanpassungen in einem Verwaltungszweig	Mitarbeiter/Personal Ressourcen
Leitbild des aktivierenden Staats mit neuer Verantwortungsteilung, mehr Bürgerorientierung und einer leistungsstarken effizienten Verwaltung	Ressourcen Produkt-/Prozessqualität Kunden

Tab. 3: Beispiele für von Veränderungsgründen berührte Zieldimensionen

Daneben kann es je nach Aufgabenbereich oder Art der Veränderung notwendig sein, in der Umsetzungsplanung Aussagen zu weiteren Zieldimensionen zu treffen. Alle Ziele müssen spezifisch (unmissverständlich und eindeutig) und operationalisiert (messbar oder beobachtbar) sein. Für die Operationalisierung müssen brauchbare *Messgrößen* oder *Indikatoren* bestimmt werden. Fehlen diese, sind eine Messung des anfänglichen Ist-Zustandes (Ausgangsmessung), folgender Ist-Zustände (Messung der fortschreitenden und abschließend erreichten Veränderung) und der Vergleich mit dem geplanten Soll-Zustand im Rahmen einer Erfolgskontrolle nicht möglich bzw. belastbar.

3.2.2.2 Der Bundesrechnungshof befragte die Bundesministerien zu den Zielen für die inhaltliche Strukturveränderung und den Umsetzungsprozess sowie den für diese Ziele definierten Messgrößen und Indikatoren.

Bei den insgesamt 33 untersuchten Strukturveränderungen hatten die Behörden in 20 Fällen und damit bei 61 % *Ziele* benannt und in elf Fällen (33 %) *Messgrößen* definiert. In der nachfolgenden Tabelle ist dargestellt, in wie vielen Fällen sich Angaben finden, die den Kriterien des Bundesrechnungshofes zu Zielen und Messgrößen entsprechen:

[8] Die Zieldimension „Zeit“ wird hier nicht betrachtet, da diese aus definitorischen Gründen für Handlungsziele konstitutiv ist.

Kriterien zu Zielen und Messgrößen	Anzahl Maß-nahmen	Verhältnis zu allen 33 Maßnah-men (%)	Verhältnis zu 20 Maß-nahmen mit Zielnen-nungen (%)
Bezug zur Produkt-/Prozessqualität in den Zie-len:	**17**	**52 %**	**85 %**
Spezifische Ziele mit Bezug zur Produkt-/Prozess-qualität:	**5**	**15 %**	**25 %**
Messgröße für Ziele mit Bezug zur Produkt-/Pro-zessqualität:	**2**	**6 %**	**10 %**
Brauchbare Messgröße für Bezug zur Produkt-/ Prozessqualität:	**2**	**6 %**	**10 %**
Ressourcenbezug in den Zielen:	**17**	**52 %**	**85 %**
Spezifische Ziele mit Ressourcenbezug:	**7**	**21 %**	**35 %**
Messgröße für Ziele mit Ressourcenbezug:	**9**	**27 %**	**45 %**
Brauchbare Messgröße für Ressourcenbezug:	**9**	**27 %**	**45 %**
Mitarbeiterbezug in den Zielen:	**12**	**36 %**	**60 %**
Spezifische Ziele mit Mitarbeiterbezug:	**1**	**3 %**	**5 %**
Messgröße für Ziele mit Mitarbeiterbezug:	**0**	**0 %**	**0 %**
Brauchbare Messgröße für Mitarbeiterbezug:	**0**	**0 %**	**0 %**
Kundenbezug in den Zielen:	**10**	**30 %**	**50 %**
Spezifische Ziele mit Kundenbezug:	**2**	**6 %**	**10 %**
Messgröße für Ziele mit Kundenbezug:	**0**	**0 %**	**0 %**
Brauchbare Messgröße für Kundenbezug:	**0**	**0 %**	**0 %**
Zeitbezug in den Zielen:	**7**	**21 %**	**35 %**
Spezifische Ziele mit Zeitbezug:	**7**	**21 %**	**35 %**
Messgröße für Ziele mit Zeitbezug:	**7**	**21 %**	**35 %**
Brauchbare Messgröße für Zeitbezug:	**7**	**21 %**	**35 %**

Tab. 4: Erfüllung von Ziel- und Messgrößenkriterien

3.2.2.3 Die vorstehenden Feststellungen beziehen sich auf das Aufgabenfeld 4 des Managementzyklus´ für Strukturveränderungen „Inhalt und Prozess der Strukturveränderung planen“ und auf die Arbeitsschritte „Ergebnis- und prozessbezogene Ziele spezifizieren und operationalisieren“ und „Messgrößen oder Indikatoren für die Erreichung der einzelnen Ziele entwickeln“. Im Hinblick auf die Güte der Erfüllung dieser Arbeitsschritte lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:

Zu 13 Strukturveränderungen, also bei mehr als einem Drittel aller Maßnahmen, wurden keine Ziele definiert.[8] Damit standen für die Entwicklung und Auswahl von Handlungsalternativen und ihrer Operationalisierung keine Kriterien zur Ver-

[8] In neun Fällen finden sich im Erhebungsbogen und den beigefügten Anlagen keinerlei Angaben zu Zielen. Eine Meldung enthält die Bemerkung „war entbehrlich (wegen geringer Bedeutung / Auswirkung)“. In drei Fällen wurden bei der Antwort zu den Zielen lediglich die Bezeichnungen der Veränderungsmaßnahmen wiederholt.

fügung. Weil die zu erreichenden Ziele nicht festgelegt und damit legitimiert wurden, war die Umsetzung dieser Maßnahmen in das Belieben der handelnden Personen gestellt. Eine verbindliche Richtschnur für alle am Veränderungsprozess Beteiligte fehlte.

Bei den 20 Strukturveränderungen mit Zielnennungen bestanden erhebliche Defizite bei der Operationalisierung (Spezifizierung und Zuordnung geeigneter Messgrößen). Damit fehlten die erforderlichen Grundlagen für eine Ausgangsmessung und Evaluierung.

- Produkt- und Prozessqualität sowie Ressourcen

  Aus Tabelle 4 geht hervor, dass die Nennungen von Zielen schwerpunktmäßig die Dimensionen Produkt-/Prozessqualität sowie Ressourcen betrafen. Während jeweils 85 % der Maßnahmen mit Zielnennungen unter Bezugnahme auf diese Dimensionen geplant wurden, trifft das nur im geringen Umfang (25 % bzw. 35 %) für Spezifizierungen der entsprechenden Ziele zu. Dies ist unzureichend und insbesondere für die Dimension Ressourcen auch nicht verständlich, weil sich diese Dimension vergleichsweise einfach differenzieren lässt. Einfache und messbare Kriterien für die Ressourcen sind bspw. die Größen *Kosten, Einnahmen, Ausgaben* und *Personalstellen*.

  Die Spezifizierung und Bestimmung von Messgrößen zur Dimension Produkt- und Prozessqualität kann in der öffentlichen Verwaltung dagegen aufwendiger und/oder schwieriger sein; sie ist aber notwendig und auch möglich.

  Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den untersuchten Strukturveränderungen zeigen, dass die Qualität und die Kosten in der unmittelbaren Bundesverwaltung *mangels ausreichend operationalisierter Zieldimensionen* bisher nicht in der gewünschten Richtung und Intensität gesteuert werden konnten. Die festgestellten Defizite könnten mit ursächlich dafür sein, dass die „*in den vergangenen Jahren beschlossenen Modernisierungsprogramme und -maßnahmen … noch nicht umgesetzt und die Möglichkeiten der Qualitätssteigerung und Kostensenkung … noch nicht ausgeschöpft*“[9] worden sind.

[9] Vgl. BMI – Bundesministerium des Innern (Hrsg.) 2006: Regierungsprogramm Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen. Berlin, S. 4.

- Mitarbeiter/Personal

  Auf Mitarbeiter/Personal wurde in rund 60 % der Strukturveränderungen mit Zielnennung und rund einem Drittel aller untersuchten Strukturveränderungen Bezug genommen. Spezifiziert wurden die Ziele jedoch nur in einem Fall (5 %); Messgrößen wurden nicht genannt.

  Sowohl die geringe Anzahl der Ziele mit Bezug zu Mitarbeiter/Personal als auch die erheblichen Defizite bei der Operationalisierung sind schwerwiegende Schwächen der Prozessplanungen. Die Dimension Mitarbeiter/Personal stellt eine wesentliche und kritische Erfolgsgröße von Strukturveränderungen dar. Die Bediensteten müssen frühzeitig, schon mit der Planung der Strukturveränderung, in die Umgestaltung mit einbezogen werden. Sie sind davon betroffen und sollten mitgestalten können. „Veränderungsprozesse können nur von qualifizierten, motivierten und effizient arbeitenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgreich gestaltet werden.“[10] Da dieser Forderung nicht angemessen Rechnung getragen wird, sieht der Bundesrechnungshof die Gefahr, dass die als wichtig erkannte Nachhaltigkeit[11] (Zielerreichungsfähigkeit, Bestandsfähigkeit und Weiterentwicklungsfähigkeit[12]) von Veränderungsprozessen erheblich in Frage steht.

- Kunden[13]

  Bei der Dimension Kunden gab es ebenfalls Defizite bei der Operationalisierung. Nur in der Hälfte der 20 Fälle mit Zielnennungen (weniger als ein Drittel aller Maßnahmen) wurde auf den Kunden Bezug genommen. Eine Spezifizierung fand sich bei nur zwei Fällen (10 %); Messgrößen fehlten gänzlich.

---

10 BMI, a. a. O, S. 13.

11 Vgl. BMI, a. a. O, S. 5.

12 Vgl. Klages, Helmut 2003: Nachhaltige Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, 9. Jg./1, S. 4-12.

13 Der Begriff *Kunde* wird hier nicht in der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Bedeutung (im Sinne von Käufer einer Ware oder Dienstleistung) verwendet, sondern als abstrakte Variable für „unmittelbare“ Adressaten oder Anspruchsteller (z. B. Steuerpflichtige, Antragsteller, Nutzer öffentlicher Infrastruktur, Interessenvertreter etc.), die insbesondere individuelle auf den Einzelfall bezogene Interessen verfolgen, und „unbestimmte“ Ziel-, Anspruchs- oder Interessengruppen, die z. B. für das Allgemeinwohl, die Staatsinteressen oder die Erfüllung multinationaler Verpflichtungen bedeutsame Interessen verfolgen. Wen eine Verwaltungseinrichtung tatsächlich als Kunden wahrzunehmen hat, muss sie anhand ihrer Ziele und ihres Leistungsspektrums jeweils selbst konkret bestimmen.

Durch die unzureichende Berücksichtigung und Operationalisierung der Dimension Kunden fehlen notwendige Voraussetzungen für die Differenzierung der Dimension Produkt- und Prozessqualität. Zur Bestimmung der Qualität von Produkten und Prozessen ist es erforderlich, die Anforderungen der Kunden (intern und extern) sowie der Beschäftigten zu kennen. Eine unzureichende Einbeziehung dieser Anforderungen kann die Wirksamkeit einer Strukturveränderung erheblich beeinträchtigen und sogar die gewünschte Außenwirkung (Outcome) gefährden.

- Zeitbezug

  Der für Ziele konstitutive Zeitbezug war in sieben Fällen vorhanden und fehlte damit bei 65 % der Maßnahmen mit Zielnennungen (79 % aller Strukturveränderungen).

  Der Zeitbezug in Zielen ist unverzichtbar. Die Zeitdauer ist wichtig für den Ressourceneinsatz und -verbrauch. Der Zielzeitpunkt legt fest, bis wann eine Maßnahme abgeschlossen sein soll bzw. ab wann ihre Wirkung zu erwarten ist. Fehlt dieser Zeitbezug, so bestehen Risiken hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und damit insgesamt der Wirtschaftlichkeit sowohl in der Umsetzungsphase als auch bezogen auf das erwünschte Ergebnis nach einer Umstrukturierung.

Ziele müssen spezifiziert und messbar sein. Nur dann ist die Zielerreichung *beobachtbar* und der Abgleich zwischen *Ist* und *Soll* erst möglich. Anderenfalls kann bei Abweichungen nicht gegengesteuert werden.

Zusammengefasst zeigen die querschnittlichen Erkenntnisse, dass bei der Wahrnehmung der Arbeitsschritte „Ziele spezifizieren und operationalisieren“ sowie „Messgrößen oder Indikatoren für die einzelnen Ziele entwickeln“ erhebliche Defizite auf folgenden Ebenen bestehen:

- Zum großen Teil wurden keine Ziele definiert.
- Definierte Ziele umfassten häufig nicht alle wichtigen Dimensionen (Produkt-/Prozessqualität, Ressourcen, Mitarbeiter, Kunden und Zeit).
- Definierte Ziele waren überwiegend nicht verständlich und eindeutig formuliert (spezifiziert).

- Messgrößen, die für Steuerung und Kontrolle unverzichtbar sind, wurden überwiegend nicht festgelegt.

In der Summe lassen sich diese Defizite bildlich als „Blindflug ohne Navigation“ charakterisieren.

3.2.3 Einzelmaßnahmen auf Risiken und Nebenwirkungen überprüfen

3.2.3.1 Jede Strukturveränderung kann organisatorische, personelle und finanzielle Risiken (mögliche Abweichungen der Handlungsergebnisse von gesetzten Zielen) bergen und positive wie negative Nebenwirkungen auslösen. Um den Veränderungsprozess sachgerecht planen und umsetzen zu können, müssen die jeweils relevanten Risiken und ihre Einflussfaktoren identifiziert, dokumentiert und beobachtet werden. Das Eintreten von Schäden sollte durch präventive Maßnahmen möglichst verhindert werden. Soweit dies nicht gelingt, müssen die durch Risiken eintretenden Schäden so weit wie möglich begrenzt werden.

Die von einer Strukturveränderung betroffenen Beschäftigten hat der Bundesrechnungshof bereits als wesentliche Dimension von Zielen benannt. Risikopotenziale können sich aus z. B. mangelnder Motivation und Kompetenz sowie negativen Emotionen wie Ängsten, Sorgen, Ärger oder Wut ergeben.

3.2.3.2 Die Bundesministerien wurden danach gefragt, welche Risiken und Nebenwirkungen bei der Umsetzungssteuerung besonders berücksichtigt werden mussten. Bei 16 Fällen wurden dazu Angaben gemacht. In zwölf Fällen davon bezogen sie sich ganz oder teilweise auf Mitarbeiter bzw. Personal.

3.2.3.3 Strukturveränderungen ohne Risiken sind unwahrscheinlich. Insoweit ist es bedenklich, dass in 17 Fällen hierzu keine Angaben gemacht wurden.

Der besondere Einflussfaktor „Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ in diesem Zusammenhang wurde in der überwiegenden Zahl der Fälle erkannt, wo Risiken und Nebenwirkungen identifiziert wurden. Ein Vergleich dieser Zahl (zwölf Fälle) mit den in Tabelle 4 enthaltenen Werten für mitarbeiterbezogene Ziele und Messgrößen unterstützt die Ausführungen zur mangelhaften Operationalisierung von mitarbeiterbezogenen Zielen (Tz. 3.2.2.3). Zwar wurden bei der besonders wichtigen Dimension Mitarbeiter Risiken erkannt; dieser Erkenntnis wurde in der Prozessplanung jedoch nur unzureichend Rechnung getragen.

Ein großer Teil der geprüften Veränderungsprozesse wies damit ein weiteres zentrales Defizit auf, das den Erfolg einer Strukturveränderung oder dessen Stabilisierung verhindern bzw. beeinträchtigen kann.

3.3 Wirtschaftlichkeitsnachweis

3.3.1 Organisationsänderungen beeinflussen die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts. Ihre Ausrichtung auf die gebotene Wirtschaftlichkeit muss *sichergestellt* und *nachgewiesen* werden. Beide Zwecke erfordern ein *systematisches Verfahren*, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Diese begründet in der Planungsphase einer Veränderung die Wirtschaftlichkeit einer Handlungsalternative ex ante und überprüft während der Durchführung einer Maßnahme als *begleitende Erfolgskontrolle*[14] sowie nach ihrem Abschluss als *abschließende Erfolgskontrolle* ihre Zielerreichung und Wirksamkeit. Diese Prüfung bezieht sich in allen Phasen auf das *Erreichen der angestrebten Ziele* (Zielerreichungskontrolle), auf die *Ursächlichkeit* der Maßnahme hierfür (Wirkungskontrolle) und die *Effizienz* der Maßnahme (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

Für alle Entscheidungen bei Strukturveränderungen, die sich auf finanzielle, personelle oder sächliche Ressourcen auswirken, sind Messgrößen und/oder Indikatoren zu bestimmen. Ohne diese ist eine objektive Beobachtung der jeweils erreichten Veränderung (neuer Ist-Zustand) nicht möglich. Es fehlen die notwendigen Daten für die Beeinflussung und für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Mit den Messgrößen bzw. Indikatoren sind Messungen der Ausgangssituation für den laufenden und abschließenden Vergleich (Erfolgskontrolle) durchzuführen. Hierbei sind insbesondere auch die für die Auswahl der Handlungsalternativen in der Planungsphase herangezogenen Größen (Aufgabenfeld 3 des auf Seite 10 dargestellten Managementzyklus´) zu berücksichtigen.

3.3.2 Die Bundesministerien wurden um Auskunft gebeten, ob mit den zuvor definierten Messgrößen und Indikatoren die Ausgangssituation gemessen wurde und auf welche Weise der Erfolg der Strukturveränderung kontrolliert wurde. Die nachfolgende Tabelle enthält die verdichteten Feststellungen zu den entsprechenden Antworten und deren maßnahmenbezogenen Zusammenhängen:

---

[14] Begleitende Erfolgskontrollen liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Veränderungsmaßnahme fortgeführt werden soll.

Angaben und Kombinationen von Merkmalen der Maßnahmen		Anzahl Maßnahmen
A	Gesamtzahl der Strukturveränderungen	33
B	Maßnahme im September 2006 abgeschlossen	22
C	Ziele genannt	20
D	Aussage „Ziele erreicht“	15
E	„Ziele erreicht“ + Ziele genannt	10
F	Messgrößen genannt	11
G	Ausgangsmessung durchgeführt	9
H	Aussagen zur Art der Erfolgskontrolle	9
I	Ausgangsmessung durchgeführt + Angaben zur Art der Erfolgskontrolle	4
J	Maßnahme im September 2006 abgeschlossen + Ziele genannt + Angaben zur Erfolgskontrolle	4
K	Maßnahme im September 2006 abgeschlossen + Ziele genannt + Ausgangsmessung durchgeführt + Angaben zur Erfolgskontrolle	3
L	Maßnahme im September 2006 abgeschlossen + Veränderungsbedarf konkret ermittelt + Ziele genannt + Ausgangsmessung durchgeführt + Angaben zur Erfolgskontrolle	1

Tab. 5: Wirtschaftlichkeitsnachweis

3.3.3 Zum Zeitpunkt der Erhebungen waren 22 der insgesamt 33 Veränderungsmaßnahmen bereits abgeschlossen (Tabelle 5, Zeile B). Diese hätten zum Nachweis ihrer Wirtschaftlichkeit auf den Erfolg hin überprüft werden müssen. Tatsächlich lagen aber nur in neun Fällen Aussagen zur Erfolgskontrolle vor (Zeile H).

Um eine Zielerreichung feststellen zu können, ist es erforderlich, dass dieselbe Maßnahme *alle* folgenden Merkmale aufweist*: „Ziele genannt“, „Maßnahme abgeschlossen“, „Erfolg kontrolliert“*. Nur vier der untersuchten Strukturveränderungen wiesen diese Kombinationen von Merkmalen auf (Zeile J).

Wenn die Aussage „Ziele erreicht“ ihre Berechtigung haben soll, muss eine Maßnahme folgende Merkmalskombination aufweisen: *„Veränderungsbedarf konkret ermittelt“, „Ziele genannt“, „Ausgangsmessung durchgeführt“, „Maßnahme abgeschlossen“, „Erfolg kontrolliert“*. Ein solcher Sachverhalt wurde nur zu einer Strukturveränderung mitgeteilt (Zeile L).

Die letztgenannte Merkmalskombination beschreibt die erfolgreiche Abarbeitung wesentlicher Aufgaben bei der Planung und Evaluierung von Veränderungsmaßnahmen, die für wirtschaftliches Handeln erwartet werden muss. Nach diesem

Maßstab erfüllte zum Zeitpunkt der Erhebungen *nur ein Fall* theoretisch die Voraussetzungen für einen *möglichen* Nachweis der Wirtschaftlichkeit.

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Die Feststellungen zeigen, dass die Veränderungsmaßnahmen überwiegend ohne „Navigation“ abliefen und daher hohe Risiken hinsichtlich ihrer Effektivität und Effizienz bargen und bergen.

Die Ursachen für die festgestellten Mängel sieht der Bundesrechnungshof weniger im Fehlen von konzeptionellem und methodischem Wissen. Neben z. B. zahlreichen Empfehlungen des Bundesrechnungshofes sowie Veröffentlichungen und Veranstaltungen der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gibt es unmittelbar umsetzungsunterstützende Literatur für Modernisierungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung. Hier sind bspw. die Publikationen des Bundesministeriums des Innern (z. B. Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung) sowie des Bundesverwaltungsamtes und dessen früherer Bundesstelle für Büroorganisation und Bürotechnik (BBB)[15] zu nennen.

Die Ursachen der Defizite scheinen vielmehr in der mangelnden Aufnahme und Umsetzung des verfügbaren Wissens in Denk-, Verhaltens- und Handlungsmuster zu liegen. Daher müssen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes Faktoren beeinflusst werden, die auf diese Ursachen wirken. Das sind insbesondere Motivation und Kompetenzen von Führungskräften sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die Bereitschaft und Befähigung, aktiv und *an Zielen orientiert* Veränderungen zu gestalten bzw. an ihnen mitzuwirken, sollte positiv beeinflusst werden. Hierfür hält der Bundesrechnungshof insbesondere folgende Maßnahmen für erforderlich:

4.1 Veränderungsorientiertes Personalmanagement

Führungskräfte, die Verantwortung in und für Strukturveränderungen tragen, müssen auf Mindestanforderungen für ein planvolles und nachvollziehbares Handeln *verpflichtet* werden.

---

15 Auf deren Broschüre „Verwaltungsmodernisierung als Prozeß“ (1999) ist an dieser Stelle besonders aufmerksam zu machen. In ihr sind mögliche Gefahren für den Erfolg von Veränderungsprozessen sowie Ratschläge für eine zielführende Vorgehensweise sehr praxisnah und leicht verständlich beschrieben.

Damit dies gelingen kann, ist auf eine innovationsfreundliche Verwaltungskultur hinzuwirken, bei der aus der Nichterreichung von Zielen gelernt wird.

Insgesamt muss die Kompetenz (im Sinne von Befähigung) der Belegschaften/Organisationsmitglieder, Veränderungen zielorientiert (mit) zu planen und durchzuführen, in der Breite auf- bzw. ausgebaut werden. Das Management von Veränderungen erfordert neben Fach- insbesondere auch Methoden- bzw. Problemlösungs- und Sozialkompetenz. Entsprechende Qualifizierungen sollten möglichst anwendungsbezogen gestaltet werden, das organisatorische Umfeld einer Veränderung mitberücksichtigen und hierdurch Chancen für Transfer und Verbreitung des erworbenen Wissens ermöglichen. Hierzu sollten geplante Veränderungsmaßnahmen einerseits und Qualifizierungsinitiativen andererseits verstärkt unmittelbar aufeinander bezogen werden.

4.2 Arbeitshilfe für Strukturveränderungen

Das verfügbare Methodenwissen zur Umsetzung von Veränderungsprozessen (zu dem auch Publikationen von Beratungsexperten gehören) sollte unter Berücksichtigung von Praxiserfahrungen, die sich z. B. auch aus diesem Bericht ergeben oder bei beratenden Einheiten der Verwaltung (z. B. im Bundesverwaltungsamt) gebündelt vorhanden sind, in einer anwendungsorientierten Arbeitshilfe zusammengefasst und in das *Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung* aufgenommen werden.

Die Arbeitshilfe sollte einen Teil umfassen, der als Checkliste eingesetzt werden kann. Sie sollte mit den allgemeinen Steuerungssystemen des von einer Veränderung betroffenen Verwaltungsbereichs konzeptionell verzahnt werden können und zur Unterstützung bei der konkreten Managementarbeit z. B. ein Set von Standardmessgrößen und -indikatoren (z. B. für die teilweise schwierig operationalisierbaren Mitarbeiterziele) zur Verfügung stellen. Dies soll die Orientierung in und die Steuerung/Koordination von Veränderungsprozessen – soweit notwendig auch über die Organisationsgrenzen hinaus – erleichtern und für die Kommunikation gegenüber Akteuren/Beteiligten einsetzbar sein (Toolfunktion).

Die Arbeitshilfe sollte außerdem darauf ausgerichtet sein, die Transparenz des Vorgehens zu verbessern, um so die Steuerung/Begleitung der Umsetzungsprozesse auf der Ebene der Behördenleitung, die Revision und Aufsicht sowie über-

greifende Kontrollen zu unterstützen (Transparenz- und Rechtfertigungsfunktion hinsichtlich des Wirtschaftlichkeitsgebots).

Mit jeder Strukturveränderungsmaßnahme werden – zumindest in der Vorbereitungs- und Umsetzungsphase – Ressourcen verbraucht. Es handelt sich dabei um finanzwirksame Maßnahmen im Sinne von § 7 Abs. 2 BHO. Für die Planung und Umsetzung dieser Maßnahmen soll die Arbeitshilfe qualitative Vorgaben zur Verfügung stellen und dazu beitragen, den in § 7 BHO geforderten Nachweis der Wirtschaftlichkeit von Reformmaßnahmen leichter ermitteln und darstellen zu können. Dies könnte gelingen, wenn die Arbeitshilfe für Strukturveränderungen mindestens im Wege eines BMF-Rundschreibens bekannt gemacht und durch eine Anmerkung zu den VV BHO auf sie hingewiesen würde (vgl. VV Nr. 2.3 zu § 7 BHO; VV Nr. 4.6.1 zu § 17 BHO).

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes beziehen sich auf den Bereich der Organisationsarbeit. Sie sollten auch bei der notwendigen Weiterentwicklung des allgemeinen Regelungs- und Orientierungsrahmens für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen[16] berücksichtigt werden.

4.3 Definition eines Handlungsrahmens

Der politische Wille nach Effizienz und Effektivität der Bundesverwaltung zieht sich seit mehr als zehn Jahren durch die verschiedenen Modernisierungsprogramme. Er entfaltet trotz der vielfach vorhandenen Empfehlungen zur Durchführung von Strukturveränderungen nicht die ausreichende Wirkung in der Praxis. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, dass es inzwischen in erster Linie auf das *Können* und insbesondere das *Wollen* der Akteure und Verantwortlichen ankommt. Die Bundesregierung wird in ihren Bemühungen um eine qualitative Modernisierung der Bundesverwaltung nur weiterkommen, wenn die aufgezeigten Mängel in der Planung von Veränderungsprozessen behoben werden. In diesem Sinne müssen die Kompetenz der Entscheidungsträger und der in die Umsetzungsplanung von Strukturveränderungen einbezogenen Personen nachhaltig verbessert und ihre Motivation zielgerichtet gefördert werden. Um organisatorische Entwicklungsprozesse anzustoßen, wird ein auf Einzelpersonen bezogener Ansatz

---

16 Bundesrechnungshof (Hrsg.): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn, S. 132.
Internet: URL: http://www.bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2007.pdf.

nicht ausreichen. Die gewünschten Veränderungen müssen auch vom jeweiligen organisatorischen Umfeld gewollt und zielstrebig verfolgt werden. Hilfreich ist ein einheitliches, übergreifendes und dokumentiertes Grundverständnis (Konsens), das mindestens folgende *Aspekte* umfassen sollte:

- Werte und Maßstäbe sowie verantwortliches und authentisches Verwaltungshandeln (z. B. Recht- und Zweckmäßigkeit, Wichtigkeit und Inhalt von „Qualität“, Führungskultur);
- Bereitschaft zu einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess von Abläufen und Strukturen;
- Verhältnis bzw. Beziehung verschiedener beruflicher/dienstlicher Fach- und Funktionsbereiche zueinander.

Die Bundesregierung sollte einen entsprechenden Werte-, Kommunikations- und Handlungsrahmen definieren, der leitbild- bzw. richtlinienartige *Orientierungen* für die Verwaltungskultur, die Aufgabenwahrnehmung sowie für Steuerungsansätze und -modelle bietet. Innerhalb dessen könnten konkrete Veränderungsvorhaben geplant, umgesetzt, koordiniert und bewertet werden. Ein solcher Handlungsrahmen könnte z. B. ein „Umfassendes Qualitätsmanagement“ oder ein „Strategisches Management“ sein. Die vom Bundesrechnungshof mit diesem Bericht vorgeschlagenen Maßnahmen sollten bei dem noch festzulegenden Handlungsrahmen berücksichtigt werden.

5 Stellungnahme der Bundesministerien

In seiner Stellungnahme vom 22. Dezember 2008 teilt das Bundesministerium des Innern mit, dass die Bundesregierung die „Prüfungsmitteilung“ des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis nehme. Die Ergebnisse des Bundesrechnungshofes seien im Ausschuss für Organisationsfragen (AfO) am 14. Oktober 2008 vorgestellt und erörtert worden.

Die Ressorts teilten die Meinung des Bundesrechnungshofes, dass die „Ursachen für die festgestellten Mängel […] weniger im Fehlen von konzeptionellem und methodischem Wissen als vielmehr in dessen unzureichender Anwendung“ lägen.

Der Bundesrechnungshof weise zu Recht auf das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung hin, welches das konzeptionell und methodisch notwendige Wissen für Veränderungsmaßnahmen in der Bundesver-

waltung enthalte. Auch der Praxisleitfaden Projektmanagement sei aktualisiert worden und werde voraussichtlich Anfang 2009 veröffentlicht.

Angesichts der vorhandenen Literatur sollten Führungskräfte und verantwortliche Beschäftigte zukünftig verstärkt Unterstützung und Hilfestellung bei ihrer Aufgabe erhalten, Veränderungsprozesse erfolgreich zu steuern. Change Management (Veränderungsmanagement) sei daher ein Arbeitsschwerpunkt des AfO im kommenden Jahr.

Für die Erstellung der anwendungsorientierten Arbeitshilfe seien verwaltungsspezifische Literatur und behördenspezifische Hilfestellungen ermittelt worden. In einem weiteren Schritt sollten diese Informationen in eine praxisorientierte Arbeitshilfe fließen. Diese solle den Behörden Möglichkeiten aufzeigen, wie sie die Umsetzung von umfassenden Veränderungsmaßnahmen erfolgreich unterstützen können. In Abhängigkeit der Ergebnisse des AfO werde über das Ob und ggf. Wie einer haushaltsrechtlichen Anbindung zu entscheiden sein. Dabei sei die im Bereich § 7 BHO bereits existierende Hierarchie von Verwaltungsvorschriften und Empfehlungen zu beachten.

Empfehlungen für ein veränderungsorientiertes Personalmanagement und für die Definition eines Handlungsrahmens für Steuerungsansätze und -modelle habe der AfO ebenfalls aufgegriffen und im Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen einschließlich des Programms E-Government 2.0“ verankert. Dazu gehöre die Schaffung eines Orientierungsrahmens, mit dem ein einheitliches Verständnis zur strategischen Steuerung innerhalb der Bundesverwaltung gefördert und Ansätze für eine strategische Steuerung gestärkt werden sollen. (Hierzu verweist das BMI auf den Umsetzungsplan 2008 des Regierungsprogramms, Projekt 2.1 Strategische Steuerung.)

Hinsichtlich des Auf- und Ausbaus der Bereitschaft und Befähigung der Beschäftigten, aktiv und an Zielen orientiert Veränderungen zu gestalten oder an ihnen mitzuwirken, würden in der neuen Bundeslaufbahnverordnung wichtige Weichen gestellt, indem u. a. Qualifizierung, Führungskräfteentwicklung, Kooperationsgespräche und Zielvereinbarungen explizit als Personalführungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen benannt würden, die in allen Behörden in den Personalentwicklungskonzepten zu verankern seien.

In der Fortbildungs- und Modernisierungsvereinbarung „Für Innovationen, Fortbildung und Führungskräfteentwicklung in der Bundesverwaltung“ vom 5. Oktober 2007 habe die Bundesregierung zusammen mit den Spitzenorganisationen der Gewerkschaften deutlich gemacht, dass eine lebenslange Fortbildung der Beschäftigten von entscheidender Bedeutung für eine leistungsfähige Bundesverwaltung sei. Schon heute lägen die Schwerpunkte der fach- und verhaltensorientierten Fortbildung auf einem veränderungsorientierten Personalmanagement. Insbesondere die Managementkompetenzen der Führungskräfte sollten gestärkt werden. Die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung biete sowohl entsprechende Seminare (z. B. Change Management, Projektmanagement etc.) als auch spezifische Fortbildungen für obere Führungskräfte an. Die Weiterbildung der Bundesakademie würde regelmäßig im Rahmen des Bildungscontrollings auf Effektivität und Effizienz geprüft.

Ergänzend hätten Ressorts auf zwei wichtige Gesichtspunkte hingewiesen, die in der Prüfung und im Bericht des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend gewürdigt würden:

- Zum einen verlangten Planung und Steuerung von organisatorischen Strukturveränderungen „nach Lehrbuch“ einen erheblichen Einsatz personeller Ressourcen, die in der Realität des Verwaltungsalltages oft nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stünden. Wenn Veränderungsprozesse unter diesen Bedingungen stattfinden sollten, seien Abstriche an methodischen und anderen Vorgaben unvermeidlich.
- Zum anderen bestünde bei der Planung und Steuerung von organisatorischen Strukturveränderungen immer auch ein politischer Handlungsspielraum der zuständigen Ressortleitung, der sich weder operationalisieren noch in Messgrößen darstellen und evaluieren lasse. Die politisch verantwortliche Willensbildung der Leitung, die den wesentlichen Anteil an Strukturveränderungen in einem Ministerium und in seinem Geschäftsbereich ausmache, könnten Arbeitshilfen nicht berücksichtigen.

6 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Die Bundesregierung erkennt die vom Bundesrechnungshof festgestellten Mängel an und teilt seine Auffassung, dass die Ursachen der Defizite insbesondere im Können und Wollen der Akteure liegt. Das Bundesministerium des Innern ist be-

müht, Unterstützungsmaßnahmen für die Bundesministerien einzuleiten, die weitgehend in die Richtung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zeigen.

Der Bundesrechnungshof erkennt diese Bemühungen an, gibt aber zu bedenken, dass der Einfluss des Bundesministeriums des Innern auf die Verwirklichung der angestrebten Verbesserungen in anderen Bundesministerien sehr begrenzt und daher deren *Eigeninitiative* unverzichtbar ist.

Die vom Bundesministerium des Innern angesprochenen Qualifizierungsmaßnahmen sollten sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere auf solche Bedienstete beziehen, die das Gelernte auch unmittelbar anwenden können bzw. bei denen aufgrund der Arbeitssituation ein konkretes Kompetenzerfordernis besteht. Für ein Umsetzen des neuen Wissens in die Praxis ist die Qualifizierung der Bediensteten ebenso notwendig, wie der Wille für zielorientiertes Handeln in deren organisatorischem Umfeld.

Der Hinweis, dass die Planung und Steuerung von organisatorischen Strukturveränderungen „nach Lehrbuch“ einen erheblichen Einsatz personeller Ressourcen verlangen, die in der Realität des Verwaltungsalltages oft nicht in ausreichendem Maß zur Verfügung stünden und wenn Veränderungsprozesse unter diesen Bedingungen stattfinden sollten, Abstriche an methodischen und anderen Vorgaben unvermeidlich seien, ist dem Bundesrechnungshof häufig begegnet.

Eine methodisch fundiert geplante und umzusetzende umfassendere Strukturveränderung setzt den Zugriff auf finanzielle aber insbesondere auf personelle Ressourcen voraus. Eine umfassende organisatorische Strukturveränderung muss im Rahmen eines Projektes geplant und gemanagt werden. Das Konzept für dieses Projekt hat den voraussichtlichen projektbezogenen sächlichen, finanziellen und personellen Ressourceneinsatz so darzustellen, dass die Entscheidungsträger eine sachgerechte Entscheidung treffen können. Dadurch werden auch den für das beabsichtigte Projekt zuständigen Verwaltungsstellen (z. B. Haushalt, Personal, IT, Innerer Dienst) die erforderlichen Informationen frühzeitig zur Verfügung gestellt, die diese für die Deckung des Ressourcenbedarfs benötigen. Dieser geplante Ressourceneinsatz ist in den unter Wirtschaftlichkeitsaspekten bewerteten Handlungsalternativen mit einzubeziehen. Ein knapper Hinweis, dass wegen nicht ausreichend verfügbaren Personals von dem methodisch notwendigen Vorgehen ab-

gewichen werde, reicht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht aus. Mit fehlendem Personal lassen sich methodische Einschränkungen allein nicht rechtfertigen.[17]

Soll von einer methodischen Vorgehensweise nach den „Regeln der Kunst“ abgewichen werden, sollte daher mindestens geprüft werden:

- An welcher Stelle des Veränderungsprozesses ist dies unvermeidbar?
- Auf welche Elemente der Methodik soll/muss verzichtet werden?
- Was bedeutet der Verzicht für die *Wirkungsannahmen*, die der Gesamtvorgehensweise zugrunde liegen?
- Welche Auswirkungen können sich durch den Methodenverzicht auf den *Projekterfolg* (= *Ziel*erreichung) ergeben?

Die Notwendigkeit politischer Handlungsspielräume erkennt auch der Bundesrechnungshof an. Politische Interessen und Vorgaben müssen aber als (ergebnis- oder prozessorientierte) Ziele in die dokumentierte *Entscheidung für eine bestimmte Maßnahme* einfließen. Werden die politischen Ziele nicht operationalisiert und dadurch beobachtbar gemacht, kann ihre Erreichung nicht erkannt werden.

Treten im *Laufe der Umsetzung* einer Maßnahme neue politische Gesichtspunkte hinzu, muss die Umsetzungsplanung nach der in diesem Bericht beschriebenen Methodik angepasst werden. Auf diese Weise wird ein Verwischen der Grenze zwischen politischem Wollen und verwaltendem Tun vermieden. Dies liegt auch im Interesse politischer Entscheidungsträger.

Silbermann Dr. Ritter

---

[17] Vgl. Bundesrechnungshof (Hrsg.): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn, S. 130.

Definitionen und Eingrenzungen

Unter *Strukturveränderungen* im weiteren Sinne sind zunächst alle wesentlichen aufbau- oder ablauforganisatorischen Veränderungen zu verstehen. Aus methodischen Gründen hat der Bundesrechnungshof von diesen aber nur solche untersucht, die sämtliche folgende Kriterien erfüllen:

- Die Veränderung beruht nicht allein auf einer *politisch* motivierten Regierungsumbildung (z. B. Geschäftsbereichszuschnitte durch Koalitionsvereinbarungen).
- Die konkret beschriebene Strukturveränderung beruht auf einer dokumentierten Entscheidung eines Leitungsorgans.
- Der Umsetzungsprozess wurde in den letzten zwei Jahren vor dem Prüfungsbeginn begonnen (Umsetzungsentscheidung) oder beendet (Abschluss-/Evaluierungsentscheidung).

Um die Betrachtung auf finanziell und/oder inhaltlich bedeutsame Bereiche zu richten, wurde der Prüfungsgegenstand auf solche Veränderungen eingegrenzt, die sich auf mindestens eins/eine der nachfolgenden Handlungsfelder/Maßnahmen beziehen:

- Errichtung, Teilung, (Teil-)Auflösung oder Verlegung von Behörden/Einrichtungen,
- Zusammenführung verschiedener Behörden/Einrichtungen oder wesentlicher Teile davon,
- Übertragung von Aufgaben auf andere Einrichtungen oder Verwaltungsebenen des Bundes, auf andere Verwaltungsträger (Länder, Selbstverwaltungseinrichtungen) oder auf Private,
- Übernahme von Aufgaben der vorgenannten Einrichtungen oder Stellen,
- Übertragung von insgesamt mehr als 100 Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen und/oder Bediensteten bzw. Arbeitskräften von einer Behörde/Einrichtung auf eine andere,
- wesentliche Änderungen der inneren Aufbauorganisation, von Geschäftsprozessen oder von Arbeits- oder Managementmethoden, wenn hiervon in einem Verwaltungszweig (z. B. Zollverwaltung, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) oder einer bestimmten Einrichtung insgesamt mehr als 200 Arbeitsplätze betroffen sind/waren.

Als *Umsetzung* von Strukturveränderungen hat der Bundesrechnungshof solche Aufgaben und Maßnahmen definiert, die im Rahmen der *operativen und unmittelbaren* Verantwortung für den Prozess der Veränderung notwendig sind, um

a) alle aus dem Veränderungskonzept resultierenden Aufgaben bzw. Arbeitspakete näher zu bestimmen, geeigneten Aufgabenträgern einschließlich der notwendigen Kompetenzen zuzuordnen und das Zusammenwirken der Aufgabenträger untereinander sowie mit sonst betroffenen Stellen zu regeln/koordinieren,

b) den Prozess der Veränderung in Gang zu setzen, zu überwachen, zu steuern und diese Maßnahmen sowie ihre Ergebnisse mit der obersten Leitung und anderen einzubindenden oder betroffenen Stellen in geeigneter Weise rückzukoppeln,

c) die verteilten Aufgaben und Arbeitspakete zu erledigen,

d) Auswirkungen des Veränderungsprozesses auf die zu verändernden Abläufe und/oder Systeme sowie auf die Arbeitsleistung und -qualität „im Blick“ zu behalten,

e) die notwendigen Ressourcen für die Erfüllung aller in diesem Zusammenhang bestehenden Aufgaben bereitzustellen,

f) den Erfolg der Veränderungsmaßnahme zu evaluieren und nachhaltig sicherzustellen.

Als *Begleitung* von Strukturveränderungen hat der Bundesrechnungshof solche Aufgaben und Maßnahmen angesehen, die nach ihrem Zweck den vorgenannten entsprechen, deren Notwendigkeit sich aber nicht aus einer Verantwortung ergibt, die operativ und unmittelbar ist, sondern die *strategischen* Charakter haben (z. B. oberste Leitung; vorgesetzte Behörde) *oder* nur *mittelbarer Natur* sind (z. B. Fachdienststellen, die Unterstützung leisten könnten/sollten; Behörden und Einrichtungen mit denen das zu verändernde System Leistungsbeziehungen unterhält; externe und interne Berater).

Den Begriff *Kunden* hat der Bundesrechnungshof nicht in der allgemeinen betriebswirtschaftlichen Bedeutung (im Sinne von Käufer einer Ware oder Dienstleistung) verwendet, sondern als abstrakte Variable für „unmittelbare“ Adressaten oder Anspruchsteller (z. B. Steuerpflichtige, Antragsteller, Nutzer öffentlicher Infrastruktur, Interessenvertreter etc.), die insbesondere individuelle auf den Einzelfall bezogene Interessen verfolgen, und „unbestimmte“ Ziel-, Anspruchs- oder Interessengruppen, die z. B. für das Allgemeinwohl, die Staatsinteressen oder die Erfüllung multinationaler Verpflichtungen bedeutsame Interessen verfolgen. Wen eine Verwaltungseinrichtung tatsächlich als Kunden wahrzunehmen hat,

muss sie anhand ihrer Ziele und ihres Leistungsspektrums jeweils selbst konkret bestimmen.

Anhang 2

Erhebungsbogen

Vorbemerkung

Der Bundesrechnungshof bittet darum, dass dieser Erhebungsbogen für jede einzelne Strukturveränderung, Reorganisationsmaßnahme oder Reform ausgefüllt, durch entsprechende Unterlagen ergänzt und zurückgesandt wird,

- die nicht ausschließlich auf einer *politisch* motivierten Regierungsumbildung (z. B. Änderung von Geschäftsbereichszuschnitten durch Koalitionsvereinbarungen) beruht,
- deren Umsetzungsprozess vom 1. Juli 2004 bis 1. Juli 2006 begonnen oder beendet wurde und
- sich auf mindestens eins/eine der nachfolgenden Handlungsfelder/Maßnahmen bezieht:

a) Errichtung, Teilung, (Teil-)Auflösung oder Verlegungen von Behörden/Einrichtungen,

b) Zusammenführung verschiedener Behörden/Einrichtungen oder wesentlicher Teile von solchen,

c) Übertragung von Aufgaben auf andere Einrichtungen oder Verwaltungsebenen des Bundes, auf andere Verwaltungsträger (Länder, Selbstverwaltungseinrichtungen) oder auf Private (Funktionsprivatisierungen oder Organisationsprivatisierungen),

d) Übernahme von Aufgaben der vorgenannten Einrichtungen oder Stellen,

e) Übertragung von insgesamt mehr als 100 Dienstposten bzw. Arbeitsplätzen und/oder Bediensteten bzw. Arbeitskräften von einer Behörde/Einrichtung auf eine andere,

f) wesentliche Änderungen der Gestaltung der inneren Aufbauorganisation, von Geschäftsprozessen oder von Arbeits- oder Managementmethoden, wenn hiervon in einem Verwaltungszweig (z. B. Zollverwaltung, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung) oder einer bestimmten Einrichtung insgesamt mehr als 200 Arbeitsplätze betroffen sind bzw. waren.

Absenderangaben für Rückfragen
Geschäftsbereich / Behörde:
Organisationseinheit:
Auskunftspersonen
Namen und dienstliche Stellung:
Tel.:
E-Mail:

Fragen / Merkmale zur Reformmaßnahme	
1	**Bezeichnung der Reformmaßnahme, Geschäftszeichen:**
2	**Kurzbeschreibung: *)**
3	**Welchen Grund gab es für den Veränderungsbedarf und wie wurde dieser entdeckt/erkannt? *)**
4	**Welcher konkrete Veränderungsbedarf wurde ermittelt (z. B. Ergebnisse aus einer Vorstudie/-untersuchung)? *)**
5	**Welche konkreten Ziele wurden für die inhaltliche Strukturveränderung und den Prozess ihrer Umsetzung definiert? *)**
6	**Welche Messgrößen oder Indikatoren für die Erreichung der einzelnen Ziele wurden definiert? *)**
7	**Wurde mit diesen Messgrößen oder Indikatoren die Ausgangssituation gemessen (Ausgangsmessung)? *)**
8	**Welche Aufgaben und entsprechenden Zuständigkeiten wurden für die Steuerung und Kontrolle der Umsetzung definiert? *)**
9	**Welche Organisationseinheiten wurden in die Umsetzung und ihre Kontrolle eingebunden? *)**
10	**Wie lange hat die Umsetzung gedauert?** **Datum der Verabschiedung des Feinkonzeptes:** **Datum des Abschlusses der Umsetzungsphase:**
11	**Welche Risiken und Nebenwirkungen der Strukturveränderung mussten bei der Umsetzungssteuerung besonders berücksichtigt werden? *)**
12	**Auf welche Weise wurde der Erfolg der Strukturveränderung kontrolliert? *)**
13	**Wurden die Ziele vollständig erreicht?**
14	**Falls die Ziele nicht vollständig erreicht wurden: Welche wesentlichen Abweichungen wurden festgestellt? *)**
15	**Falls die Ziele nicht vollständig erreicht wurden: Was wurde unternommen? *)**
16	**Falls die Kosten der Reformmaßnahme ermittelt wurden:** **Wie hoch sind/waren die Kosten insgesamt und wie setzen sie sich zusammen (z. B. Personalkosten, Investitionen, Fortbildung, Beratereinsatz, sonstige externe Dienstleistungen etc.)? *)**

*) Bitte auch entsprechende Unterlagen beifügen!

Anforderungen an den Sollzustand

Managementzyklus für Strukturveränderungen

Organisationen (im Sinne von Institutionen) sind soziotechnische Systeme, die zur Erreichung von Zielen (zweckorientiert) geschaffen sind. Ziele begründen damit auch die Existenz von Einrichtungen der Bundesverwaltung. Sie sollten auf oberster Ebene u. a. den Kerngehalt der Aufgabenstellung und der beabsichtigten Wirksamkeit einer Verwaltung mit längerfristiger Perspektive umreißen (Leitbild). Um den Erfolg der Aufgabenwahrnehmung messen zu können, müssen Ziele vom Leitbild ausgehend für alle Handlungsebenen konkretisiert, spezifiziert, operationalisiert (messbar/beobachtbar gemacht), regelmäßig überprüft und wenn nötig angepasst werden. Organisationen sind komplex, weil ihre Elemente (insbesondere Aufgaben, Prozesse, Menschen als Individuen und Gruppen, Kommunikationsbeziehungen, Sachmittel, Methoden und Technik) in vielfältiger Weise zueinander in Beziehung stehen. Dieser Komplexität ist auch bei der Veränderung von Strukturen Rechnung zu tragen. Je bedeutender und risikoreicher die Veränderungsmaßnahmen, das betroffene Aufgabenfeld oder System desto sorgfältiger sind Veränderungsprozesse zu planen und zu steuern.

Die aus Sicht des Bundesrechnungshofes für wirtschaftliches Handeln notwendigen Aufgaben und Arbeitsschritte bei Strukturveränderungen enthält die folgende Abbildung:

Managementzyklus für Strukturveränderungen		
Aufgabenfelder		**Arbeitsschritte**
Bedarf zur Veränderung		
1	Handlungsbedarf **erkennen**	Die *Struktur* der Organisation und die sie beeinflussende Umwelt auf Grundlage definierter *Werte* und *Ziele* aktiv und fortlaufend beobachten (z. B. durch strategisches Management, Controlling, QM, Benchmarking, Selbstbewertung (CAF, EFQM), interne/externe Finanzkontrolle, Mitarbeiterbefragungen oder Beschwerden);
		Probleme wahrnehmen und bestimmen;
		Risiken bewerten, die sich aus „Nichtstun“ ergeben würden;
		Notwendigkeit zum Handeln erkennen.
Bereitschaft zur Veränderung		
2	Vision / Strategie **überprüfen**	Relevante Werte und Ziele als Grundlage für die Struktur bestätigen oder neu definieren.
3	Problembereich **analysieren** und Handlungsalternative **auswählen**	Erforderliche Daten zum Problembereich ermitteln und auswerten;
		Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der Zielsetzungen, der relevanten Rahmenbedingungen, des Ressourcenverbrauchs und erkannter Risiken ohne subjektive bzw. sachfremde Vorfilterungen entwickeln;
		Bewertungskriterien festlegen;
		alle entwickelten Handlungsalternativen mit der Bewertung ihrer Wirtschaftlichkeit vollständig darstellen;
		Art und Richtung der Problemlösung festlegen; *z. B. Gesetzesänderung, Strukturveränderung, Personalaufstockung, Motivations-*

		beeinflussung etc.
Entscheidung für Strukturveränderung einschl. inhaltlicher Ziele / Dimensionen der Änderung (Ergebniszustand) sowie für den Prozess ihrer Umsetzung		
4	Inhalt und Prozess der Strukturveränderung **planen**	Erste Entscheidungen über Projektleitung und -struktur treffen;
		ergebnis- und prozessbezogene Ziele spezifizieren und operationalisieren;
		Messgrößen oder Indikatoren für die Erreichung der einzelnen Ziele entwickeln;
		Ausgangssituation bestimmen bzw. messen;
		Einzelmaßnahmen konzipieren und auf mögliche Risiken und Nebenwirkungen überprüfen und resultierend hieraus erforderlichenfalls Ziele und ggf. Messgrößen ergänzen;
		Projektstruktur hinsichtlich notwendiger Einbindung von Organisationseinheiten, Wissensträgern und Betroffenen überprüfen.
5	Strukturen **verändern**	Strukturen unter Beteiligung des Steuerungs- bzw. Kontrollgremiums wie geplant verändern; dabei sicherstellen, dass bisher funktionierende Bereiche sowie die betroffenen Interessengruppen – auch während der Umsetzungsphase – so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.
6	Maßnahme **evaluieren** und Wirkung unerwünschter Effekte **minimieren**	Erfolg der Strukturveränderung kontrollieren (Verbesserungen gegenüber der Ausgangssituation identifizieren und die Wirksamkeit der Maßnahmen für die Zielerreichung überprüfen);
		notwendige Korrekturen durchführen;
		Erkenntnisse aus der Erfolgskontrolle als Lernerfahrung für künftige Planungshandlungen aufbereiten.
7	Erfolgreiche Veränderung stabilisieren und in die fortlaufende Beobachtung (Aufgabenfeld 1) **integrieren**	

Zu einer umfassenden Erfüllung des § 7 BHO (Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen) gehört es auch, die Entscheidungen bei allen Arbeitsschritten des Managementzyklus', die sich auf Finanzen oder andere Ressourcen auswirken, und ihre Bewertungs-/Auswahlkriterien nachvollziehbar zu begründen und zu dokumentieren.

Bedarf für Strukturveränderung erkennen (Aufgabenfeld 1)

Falls der Einsatz von Führungs- und Steuerungsinstrumenten auf mangelnde Effektivität oder Effizienz, unerwünschte Wirkungen oder andere wesentliche Probleme hinweist oder diese auf andere Weise wahrgenommen werden, ist unter Berücksichtigung der mit einem möglichen Nichtstun verbundenen Risiken zu entscheiden, ob ein Handlungsbedarf für Veränderungen besteht. Veränderungsbedarfe können sich u. a. auf Strukturen beziehen. Um den Gegenstand und die Priorität einer strukturellen Veränderung sachgerecht bestimmen zu können, müssen die für die zu beeinflussende Struktur bestehenden Ziele bestätigt oder neu definiert sowie der Anlass und der Bedarf für die Veränderung ausreichend konkretisiert und dokumentiert werden.

Strukturveränderung planen (Aufgabenfelder 1 - 4)

- **Ziele und Messgrößen**

  Für den Erfolg von Veränderungsmaßnahmen sind die Definition und die Kommunikation der Veränderungsziele, ein umfassendes und gemeinsames Problembewusstsein und die Beteiligung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von hoher Bedeutung.

  Die für eine geplante Strukturveränderung notwendigen Ziele zum Inhalt und zum Prozess der Veränderung sind aus dem erkannten Veränderungsbedarf und aus übergreifenden Gesichtspunkten (z. B. Leitbild) abzuleiten. Veränderungsprozesse reichen vom Erkennen der Handlungsnotwendigkeit (Veränderungsgrund), über die Zielbestimmung und Zielgewichtung (Prioritätensetzung), die Erfolgskontrolle und Stabilisierung der erreichten Veränderungen bis hin zur systematischen Beobachtung im Rahmen des allgemeinen Führungs- und Steuerungsinstrumentariums. Bei der Planung von Strukturveränderungsmaßnahmen müssen daher alle diese Phasen berücksichtigt werden.

  Die inhaltlichen Ziele sind aus einer Problemdiagnose abzuleiten und müssen die relevanten Betrachtungsfelder/Gegenstände (Dimensionen) des angestrebten Ergebnisses umfassen. Solche Dimensionen können bspw. folgende sein: Wirksamkeit der Institution, Ressourcenverbrauch, Beziehungen zu den Kunden/Anspruchsgruppen, Qualität, Zeit- und Mengengrößen von Produkten oder Prozessen, Zufriedenheit der Beschäftigten oder ihr Umgang miteinander, Erscheinungsbild der Institution in der Öffentlichkeit. Die ausgewählten Dimensionen sind hinsichtlich ihrer künftigen Ausprägung konkret zu bestimmen.

  Die Ziele, die auf das Vorgehen bei der Veränderung gerichtet sind, müssen unter Berücksichtigung der Risiken, Nebenwirkungen und sonstiger Rahmenbedingungen des Veränderungsvorhabens im Rahmen der Projekt- oder Prozessplanung entwickelt und durch die Leitung der Institution entschieden und unterstützt werden. Sie können sich z. B. auf den Umfang der Mitarbeiterbeteiligung, die Einbeziehung von Führungskräften, die Ressourcenbereitstellung, die Transparenz und das Controlling der Vorgehensweise, die Einbeziehung externen Sachverstandes oder auch den zeitlichen Ablauf beziehen. Die Verantwortlichen müssen die Perspektivenvielfalt, die hohe Komplexität und die Dynamik der Veränderungsprozesse in ausreichendem Maße berücksichtigen. Außerdem müssen die Veränderungsprozesse für die Beteiligten und Betroffenen jederzeit transparent sein.

Die Definitionen von Zielen für Strukturveränderungen müssen nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mindestens zu den Dimensionen Zeit, Mitarbeiter, Kunden, Produkt-/Prozessqualität und Ressourcen (= Mindestdimensionen) Zielaussagen enthalten. Daneben kann es je nach Aufgabenbereich oder Art der Veränderung notwendig sein, in der Umsetzungsplanung Aussagen zu weiteren Zieldimensionen zu treffen. Alle Ziele müssen spezifisch (unmissverständlich und eindeutig) und operationalisiert (messbar oder beobachtbar) sein. Für die Operationalisierung müssen brauchbare Messgrößen oder Indikatoren bestimmt werden. Fehlen diese, sind eine Messung des anfänglichen Ist-Zustandes (Ausgangsmessung), folgender Ist-Zustände (Messung der fortschreitenden und abschließend erreichten Veränderung) und der Vergleich mit dem geplanten Soll-Zustand im Rahmen einer Erfolgskontrolle nicht möglich bzw. belastbar.

- **Risiken und Nebenwirkungen (alle Aufgabenfelder)**

  Jede Strukturveränderung kann organisatorische, personelle und finanzielle Risiken (mögliche Abweichungen der Handlungsergebnisse von gesetzten Zielen) bergen und positive wie negative Nebenwirkungen auslösen. Um den Veränderungsprozess sachgerecht planen und umsetzen zu können, müssen die jeweils relevanten Risiken und ihre Einflussfaktoren identifiziert, dokumentiert und beobachtet werden. Das Eintreten von Schäden sollte durch präventive Maßnahmen möglichst verhindert werden. Soweit dies nicht gelingt, müssen die durch Risiken eintretenden Schäden so weit wie möglich begrenzt werden.

- **Ausgangsmessung und Erfolgskontrollen / Evaluierungen (Aufgabenfelder 4 - 6)**

  Organisationsänderungen beeinflussen die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushalts. Ihre Ausrichtung auf die gebotene Wirtschaftlichkeit muss sichergestellt und nachgewiesen werden. Beide Zwecke erfordern ein systematisches Verfahren, die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. In der Planungsphase einer Maßnahme stellt dieses Verfahren die Wirtschaftlichkeit ex ante, während der Durchführung als begleitende Erfolgskontrolle und nach Abschluss als abschließende Erfolgskontrolle fest. Diese Prüfung bezieht sich in allen Phasen auf das Erreichen der angestrebten Ziele (Zielerreichungskontrolle), auf die Ursächlichkeit der Maßnahme hierfür (Wirkungskontrolle) und die Effizienz der Maßnahme (Wirtschaftlichkeitskontrolle).

  Für alle Entscheidungen bei Strukturveränderungen, die sich auf finanzielle, personelle oder sächliche Ressourcen auswirken, sind Messgrößen und/oder Indikatoren zu

bestimmen. Ohne diese ist eine objektive Beobachtung der jeweils erreichten Veränderung (neuer Ist-Zustand) nicht möglich. Es fehlen die notwendigen Daten für die Beeinflussung und für den Nachweis der Wirtschaftlichkeit. Mit den Messgrößen bzw. Indikatoren sind Messungen der Ausgangssituation für den laufenden und abschließenden Vergleich (Erfolgskontrolle) durchzuführen. Hierbei sind insbesondere auch die für die Auswahl der Handlungsalternativen in der Planungsphase herangezogenen Größen (Aufgabenfeld 3 des auf Seite 10 dargestellten Managementzyklus´) zu berücksichtigen.