

Mitteilung

des Rechnungshofs und des Innenministeriums

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes

Schreiben des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom 30. Oktober 2001
Nr. V-2000 W 10.220:

In der Anlage übersenden wir Ihnen zur Unterrichtung zwei Berichte (Kurz- und Langfassung*) zum gemeinsamen Verwaltungsreformprojekt des Rechnungshofs und des Innenministeriums Baden-Württemberg über die „Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes“.

Gleichzeitig haben wird die Untersuchungsergebnisse allen Ministerien des Landes zugeleitet.

Im Hinblick auf die in den Bereichen dargestellten Ergebnisse und deren Bewertung weist das Innenministerium nach Abstimmung mit den anderen Ministerien auf Folgendes ergänzend hin:

Die Ministerien sind schon seit langem und ständig darum bemüht, ihre Aufgabenerfüllung sowohl in den Querschnitts- wie auch den Fachbereichen zu verbessern und noch effizienter zu gestalten. Dazu haben sie bereits vor Beginn dieser Untersuchung Organisationsentwicklungsprozesse in ihren Häusern eingeleitet. Diese Bemühungen setzten sie auch während der Untersuchung fort. Dabei nutzten sie die seit dem Zwischenbericht vorliegenden vorläufigen Aussagen aus der Untersuchung als Anregung und zur Unterstützung. Die Untersuchung hat sich dafür als hilfreich erwiesen. Die erhobenen und in einem besonderen Programm verfügbaren Daten stehen für weitere Untersuchungen zur Verfügung.

*) Die Langfassung des Berichts kann beim Informationsdienst des Landtags eingesehen oder im Internet-Angebot des Landtags als Anlage zur Drucksache 13/386 abgerufen werden.

Die Schwerpunkte für organisatorische Verbesserungen infolge dieser Organisationsentwicklungsprozesse in den einzelnen Ministerien lagen insbesondere

- im Bereich der Zentralen Steuerung durch
 - eine effektivere Aufgabenzuordnung
 - eine Neuverteilung von Aufgaben
- im Bereich Organisation durch
 - Aufgabendelegation auf nachgeordnete Stellen
 - eine organisatorische Straffung
 - interne Neuverteilung von Aufgaben
- im Bereich des Inneren Dienstes durch
 - Privatisierung des Pfortendienstes sowie des Reinigungsdienstes
 - Aufgabenreduzierung und -umschichtung in den Büchereien
 - Einführung eines leistungsfähigen Bürokommunikationssystems
 - Schaffung von Abteilungssekretariaten im Schreib- und Assistenzbereich
 - organisatorische Straffung im Haus- und Botendienst sowie in den Posteingangsstellen
 - die weitere Einführung der landeseinheitlichen Dokumenten- und Schriftgutverwaltung im Registraturbereich
 - eine Konzentration des Fahrdienstes beim Regierungspräsidium Stuttgart
- in den Bereichen Personal, Haushalt und LuK durch
 - eine Neuverteilung der Aufgaben und Aufgabenkonzentration
 - Aufgabendelegation
 - organisatorische Straffung.

Mit diesen Maßnahmen war es auch möglich, zahlreiche Stellen einzusparen. Im Übrigen wird darauf hingewiesen, dass die der seit 1999 laufenden Untersuchung zugrundeliegende Anzahl an Stellen im Querschnittsbereich nicht mehr aktuell ist, da zahlreiche Stellen inzwischen abgebaut wurden bzw. 2002 zur Streichung vorgesehen sind.

Martin Frank
Rechnungshof Baden-Württemberg

Roland Eckert
Innenministerium Baden-Württemberg

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes

Gemeinsames Verwaltungsreformprojekt des Rechnungshofs
und des Innenministeriums Baden-Württemberg

Kurzfassung

Oktober 2001



Rechnungshof Baden-Württemberg



Innenministerium Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Ziele	6
2 Methodik	6
2.1 Benchmarkingprozess	6
2.2 Kennzahlenbildung	7
3 Beteiligung des IM	9
4 Projektablauf	9
5 Untersuchungsergebnisse	10
5.1 Analyse	10
5.2 Zeitaufwand und Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen	10
5.3 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen	11
5.4 Aufgabentyp und Phasen der Aufgabenerfüllung	11
5.5 Hinweise zur Aufgaben- und Ablauforganisation	12
6 Kostenintensive Aufgaben	13
7 Produktbildung	13
8 Kennzahlen	14
8.1 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne	14
8.2 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne	15
8.3 Spezifische Besonderheiten der Ministerien	16
9 Benchmarking	16
9.1 Benchmarking auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche	17
9.1.1 Zentrale Steuerung	17
9.1.2 Organisation	18
9.1.3 Innerer Dienst	18
9.1.4 Personal	19
9.1.5 Haushalt	19
9.1.6 luK	19
9.2 Fazit	19
10 Ergebnisse der Befragung zu „weichen Faktoren“	20
11 Ländervergleich	21
12 Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses	21
12.1 Notwendiger Umbau der ministeriellen Strukturen im Zuge der Einführung neuer Steuerungsinstrumente	21
12.2 Weitere Schritte	21

Verzeichnis der Übersichten

	Seite
Übersicht K 1: Aufgabenkatalog „Steuerung und Unterstützung“	8
Übersicht K 2: Verteilung der Jahreskosten auf die Ministerien	10
Übersicht K 3: Prozentuale Verteilung der Aufgaben-Zeitanteile auf die Wirkungsbereiche	11
Übersicht K 4: Kostenintensive Aufgaben	13
Übersicht K 5: Gesamtaufwand und Gesamtkosten im weiteren Sinne	14
Übersicht K 6: Gesamtaufwand und Gesamtkosten im engeren Sinne	15
Übersicht K 7: Zusammenfassung beispielhaftes Benchmarking- potenzials in Stellen	17
Übersicht K 8: Benchmarkingpotenzial Zentrale Steuerung in Stellen	18
Übersicht K 9: Anteil des Inneren Dienstes an der Gesamtstellenzahl	19

1 Ziele

Im Rahmen der Verwaltungsreform hat der RH unter Beteiligung des IM in den Jahren 1999 und 2000 die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (= Querschnittsaufgaben) bei den neun Fachministerien des Landes Baden-Württemberg untersucht. Gegenstand der Untersuchung waren alle Querschnittsaufgaben, wie sie in jedem Ministerium wahrgenommen werden. Die Fachaufgaben waren ausgeklammert.

Mit dem Projekt wurde Neuland betreten. Es handelte sich nicht um eine klassische Prüfung im Sinne der Rechnungsprüfung. Vielmehr war es Ziel des Projektes, auf der Grundlage einer umfassenden empirischen Befragung, den Ministerien Rat für

- den Umbauprozess im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente und die daraus folgenden Organisations- und Personalentwicklungen sowie
- eine noch effizientere und effektivere Gestaltung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

zu geben. Die Ergebnisse sollen einen Anstoß für eine wirtschaftliche Selbstorganisation der Ministerien vor allem unter den Bedingungen der Neuen Steuerung liefern.

Als Projektziele wurden definiert:

- (1) Erarbeitung eines einheitlichen Aufgabenkatalogs für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Ministerien
- (2) Erfassung, Darstellung und Analyse der Aufgaben nach Zeitanteilen
- (3) Aufzeigen von Stärken und Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation durch Aufgabenkritik, Kennzahlenbildung und Benchmarking
- (4) Unterstützung der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente durch Erstellung eines Produktkatalogs
- (5) Anstoß von Organisationsentwicklungsprozessen in den Ministerien
- (6) Einsatzmöglichkeiten von Softwaretools bei Organisationsuntersuchungen testen.

2 Methodik

2.1 Benchmarkingprozess

Ein wesentlicher Ansatz dieses Verwaltungsreformprojektes bestand darin, für vergleichbare Aufgaben Kennzahlen zu bilden, die einen Benchmarkingprozess zwischen und in den Ministerien zulassen.

Welche Hürden dabei gegebenenfalls überwunden werden müssen, zeigt folgende Ausführung der KGSt¹⁾: „Fälschlicherweise werden Kennzahlen vielfach assoziiert mit bloßem Datensammeln, unüberschaubaren Zahlenkolonnen, mühsamer und aufwändiger Erhebung. Es gibt Ängste und Widerstände. Man fühlt sich nicht vergleichbar, weil doch Strukturen, Prozesse, Produkte anders zugeschnitten sind. Diese Sicht greift entschieden zu kurz: Richtig und ökonomisch eingesetzt kann gerade die kennzahlengestützte Analyse auf den ersten Blick scheinbar nicht vergleichbarer Sachverhalte wertvolle Erkenntnisse zur eigenen Leistungsverbesserung bringen. Diese Unterschiede und ihre Auswirkungen müssen daher im Fokus stehen, nicht die Unvergleichbarkeit von Sachverhalten. ... Die Qualität der Kennzahlenarbeit hängt entscheidend vom sorgfältigen und systematischen Umgang mit diesem Instrument ab. Fehler können in allen Phasen der Kennzahlenarbeit auftreten. Grundsätzlich ist zu betonen: Kennzahlen zeigen nicht „richtig“ oder „falsch“, „gut“ oder „schlecht“ an. Diese Wertung muss anhand des jeweiligen

¹⁾ KGSt-Bericht 4/2001 vom 30. Juli 2001

Kennzahlenwertes vor dem Hintergrund des angestrebten Zieles getroffen werden. ...“ Das Benchmarking ist damit eine Grundlage, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns auf der Basis von Kennzahlen in einem weiteren Schritt zu analysieren und daraus folgende Ergebnisse zu bewerten.

Die eigentlichen Schwierigkeiten des Benchmarking bestehen in der Ermittlung gemeinsam verwertbarer Vergleichsmaßstäbe; diese müssen für jeden Untersuchungsbereich spezifisch festgelegt werden, um aussagekräftige Kennzahlen zu erhalten. Vergleichsmaßstäbe können je nach Untersuchungsbereich beispielsweise „Stellenzahlen“, „Kopfzahlen“, „Fallzahlen“, „Posteingänge oder -ausgänge“, „Leistungsqualität“, „Haushaltstitel“ oder „Haushaltsvolumen“ sein. Gleichzeitig sind organisationsspezifische Besonderheiten der Ministerien wie Größe der Organisation (Grundlast), Struktur der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie Unterschiedlichkeit der Aufgaben und politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Als Vergleichsmaßstab wurden die „Stellen-“ bzw. „Kopfzahlen“ – im Untersuchungsbereich „Haushalt“ die Anzahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Haushaltstitel – verwendet, weil diese in allen Ministerien verfügbar waren. Das ist bei Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu berücksichtigen. Es wird Aufgabe im Rahmen des Projekts zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente sein, die Kennzahlen zum Zwecke besserer Vergleichbarkeit weiterzuentwickeln.

Die Auswahl von geeigneten Vergleichsmaßstäben ist entscheidend für den anschließenden Analyseprozess und die daraus folgende Bewertung der Ergebnisse. Wird der Benchmark allein auf der Grundlage des ermittelten Aufwands gebildet, schneidet die Organisationseinheit mit dem geringsten Mitteleinsatz am besten ab. Unbeachtet bleibt, wie die Ergebnisse dieses Mittelverbrauchs z. B. nach Art der Tätigkeit, Menge und Qualität zu beurteilen sind. Da nicht nur der Mitteleinsatz maßgebend ist, stellt sich die Frage, wo die Grenze der Aufwandsverminderung zu ziehen ist, bei deren Unterschreiten unzureichende Ergebnisse erzielt werden. Mittelverbrauch und der mit ihm erzielte Erfolg, also das Ergebnis nach Art, Menge und Qualität, das mit dem jeweiligen Aufwand erzielt wird, sowie die jeweiligen Rahmenbedingungen sind gegeneinander abzuwägen.

Erst auf der Basis eines solchen Abwägungsprozesses ist eine Bewertung der Ergebnisse möglich. Auf eine solche Bewertung der Ergebnisse wurde im Rahmen dieser Untersuchung verzichtet, weil sie zeitlich und inhaltlich nicht zu leisten und im Blick auf den Modellcharakter und die vereinbarten Ziele des Projekts auch entbehrlich war. Daher war es im Rahmen dieses Projekts nicht möglich, unmittelbar realisierbare Vorschläge zur Einsparung von Stellen zu entwickeln, wohl aber auf mögliche Benchmarkingpotenziale hinzuweisen, die von den Ministerien näher geprüft werden sollten.

2.2 Kennzahlenbildung

Für die Untersuchung wurde ein aufgabenbezogener (kein institutioneller) Untersuchungsansatz gewählt; d. h. die in den Ministerien wahrgenommenen Querschnittsaufgaben sollten unabhängig davon, in welchen Organisationseinheiten sie anfallen, vollständig erfasst und dargestellt werden. Die Querschnittsaufgaben wurden vom RH für die Zwecke dieser Untersuchung wie folgt definiert:

Querschnittsaufgaben sind alle *Steuerungs- und Unterstützungsleistungen* (mittelbare Aufgaben), die zur *Erfüllung der Fachaufgaben* (unmittelbare Aufgaben) *erforderlich sind*, unabhängig von der wahrnehmenden Organisationseinheit.

Die danach in die Erhebung einzubeziehenden einzelnen Organisationseinheiten wurden jeweils gemeinsam mit dem betroffenen Ministerium festgelegt.

Da für eine standardisierte Untersuchung und zur Vergleichbarkeit der Daten eine einheitliche und abschließende Beschreibung der Aufgaben notwendig war und diese bislang auch in den anderen Bundesländern nicht vorlag, wurde vom RH in Abstimmung mit den Ministerien ein Aufgabenkatalog entwickelt. Er wurde als Teil eines noch zu erstellenden Gesamtaufgabenkatalogs für die Landesverwaltung Baden-Württemberg konzipiert und gliedert sich in folgende Bereiche:

- Zentrale Steuerung
- Organisation

- Innerer Dienst
- Personal
- Haushalt und
- IuK.

Einzelheiten zeigt folgende Übersicht:

Übersicht K 1

Aufgabenkatalog „Steuerung und Unterstützung“

Steuerung und Unterstützung 0					
Zentrale Steuerung 001	Organisation 002	Innerer Dienst 003	Personal 004	Haushalt 005	IuK 006
Strategische Steuerung 101	Steuerungsangelegenheiten 201	Allgemeine Unterstützungsleistungen 301	Steuerungsangelegenheiten 401	Steuerungsangelegenheiten 501	Steuerungsangelegenheiten 601
Politische Steuerung 102	Aufbau- und Ablauforganisation 202	Technische Unterstützungsleistungen 302	Personalwirtschaft 402	Haushaltswesen 502	Hardware 602
Administrative Steuerung 103	Organisatorische Dienstleistungen 203	Sonstige Unterstützungsleistungen 303	Personalbetreuung/-fürsorge 403	Kassen- und Rechnungswesen 503	Software 603
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 104	Externe und interne Unterstützungsleistungen 204		Personalvertretung, Beauftragte 404	Finanzkontrolle 504	Anwenderbetreuung 604
Statistiken 105			Personalhaushalt 405	Vermögensverwaltung 505	Datensicherheit/ Datenschutz 605
Rechts-/Justitiarangelegenheiten 106					

Die mit Steuerungs- und Unterstützungsleistungen betrauten Mitarbeiter wurden zu Beginn der Erhebungen über die Ziele und Inhalte des Projekts informiert; sie mussten aus dem Aufgabenkatalog die im Verlauf eines Jahres von ihnen üblicherweise wahrzunehmenden Aufgaben entnehmen, in den Erhebungsbogen eintragen und deren Arbeitszeitanteile prozentual schätzen.

Um eine einheitliche Vergleichsgrundlage für die Kennzahlenbildung und das Benchmarking zu schaffen, wurden die Querschnittsaufgaben bei den Mitarbeitern nach unterschiedlichen Wirkungsbereichen erhoben, d. h. nach dem Kriterium für wen die Aufgabe wahrgenommen wird. Hierzu wurde unterschieden in Aufgaben für

- die Landesverwaltung insgesamt (z. B. Beamtenrecht im IM)
- andere Ministerien (Haushalt im FM)
- das eigene Ministerium
- die nachgeordneten Dienststellen und
- Sonstige (Kommunen, Bund, andere Länder).

Diese Unterscheidung ermöglichte die Differenzierung in

- *Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne* (alle Steuerungs- und Unterstützungsleistungen) und
- *Querschnittsaufgaben im engeren Sinne* (Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die allein für das eigene Ministerium erbracht bzw. im genuinen eigenen Auftrag wahrgenommen werden).

Das methodische Neuland, das hier betreten wurde, findet seinen Niederschlag mit darin, dass die Mitarbeiter durch die Abfrage des Wirkungsbereichs die entstehenden Aufwände der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen differenziert darstellen konnten, mit dem Ziel, es zu ermöglichen, u. a. den Anteil an Leistungen, die im Ministerium für die nachgeordneten Dienststellen erbracht werden, gesondert darzustellen.

Der kennzahlenorientierte Quervergleich (Benchmarking) basiert überwiegend auf den Querschnittsaufgaben im engeren Sinne, da die Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne große ressortspezifische Unterschiede beinhalten.

3 Beteiligung des IM

Das Projekt wurde vom Rechnungshof unter Beteiligung des IM durchgeführt und regelmäßig mit den Abteilungsleitern 1 der Ministerien erörtert. Mit der Beteiligung des IM war beabsichtigt, die Untersuchung so anzulegen, dass sie nach Abschluss des Pilotprojekts ohne große Änderungen auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung durchgeführt werden kann. Entsprechend dieser Zielsetzung lag der Mitwirkungsschwerpunkt des IM bei der konzeptionellen Erarbeitung des Vorgehens und der Ausarbeitung des Aufgabenkatalogs, der der Erhebung zu Grunde gelegt wurde. Die Erhebung in den Ministerien sowie die Datenerfassung und -auswertung mit dem eingesetzten Softwaretool und deren Bewertung wurden vom RH eigenverantwortlich durchgeführt.

4 Projektablauf

Nach Erarbeitung des Instrumentariums und Abstimmung der Vorgehensweise folgte die „Pilotphase“ im IM im April/Mai 1999; anschließend wurden die Erhebungen bei den weiteren acht Fachministerien vom September 1999 bis Ende April 2000 durchgeführt. Von den in den untersuchten Ministerien tätigen 3 052 Bediensteten waren insgesamt 1 972 Mitarbeiter in die Mitarbeiterbefragung einbezogen; dies entspricht 64,6 %. Die Anzahl der jeweils befragten Mitarbeiter war von der Aufbauorganisation, der Aufgabenstruktur und dem Umfang der Aufgabenwahrnehmung für den nachgeordneten Bereich abhängig und lag zwischen 49 % (WM) und 95 % (MWK).

Die Angaben der Mitarbeiter wurden mit Hilfe des Software-Tools „ProzessMonitor“ erfasst und ausgewertet. In Anlehnung an die Pauschalsätze der VwV-Kostenfestlegung wurden die für die einzelnen Aufgaben benötigten Zeitanteile auch monetär bewertet und ausgewiesen.

Die Ergebnisse wurden den Projektverantwortlichen der Ministerien präsentiert. Im Anschluss daran haben die Fachministerien des Landes je einen Zwischenbericht über die örtlichen Erhebungen und das ausgewertete Zahlenmaterial mit wenigen allgemeinen Wertungen des RH im Entwurf erhalten.

Um die Daten für die Kennzahlenbildung und das Benchmarking zu überprüfen, hat der RH im November 2000 allen Ministerien Kennzahlen übersandt, aus denen sie die Bandbreiten, den arithmetischen Mittelwert der niedrigsten drei Kennzahlen und den individuellen Wert ihres Ministeriums ersehen konnten. Auf dieser Grundlage wurden mit den Ministerien einzelne Bewertungsgespräche geführt.

Die Hinweise der Ministerien zum Datenmaterial wurden überprüft und so weit aus Sicht des Rechnungshofs zutreffend berichtigt. Die so gewonnenen Daten liegen den Auswertungen und Kennzahlenvergleichen dieses Berichts zu Grunde.

Die vom RH mit einem Softwaretool (ProzessMonitor) erfassten Daten können den Ministerien in dieser Form oder als Excel-Tabellen zur Verfügung gestellt und von diesen für den weiteren Organisationsentwicklungsprozess genutzt werden.

5 Untersuchungsergebnisse

5.1 Analyse

Die Auswertungen zeigen auf, welche Aufgaben, in welcher Organisationseinheit und mit welchem Zeit- und Kostenaufwand wahrgenommen werden. Hieraus wurden die Kennzahlen für die Quervergleiche und das Benchmarking auf der Grundlage der eingesetzten Mittel gebildet.

Ferner ergibt sich, wie viele Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben und in welchem Umfang befasst sind. Dadurch wird erkennbar, wo

- Aufgabenüberschneidungen vorliegen
- Aufgaben zentral (z.B. in Abt. 1) oder dezentral (Fachabteilungen) erledigt werden
- Querschnittsaufgaben im engeren und im weiteren Sinne bzw. mit originärer landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen werden und
- welche kostenintensiven Aufgaben anfallen.

Die Ergebnisse dieser Aufgabenanalysen bilden die unterschiedliche quantitative Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben in den Fachministerien ab und zeigen durch den Kennzahlenvergleich für jede Querschnittsaufgabe und jedes Ministerium auf, wie es – gemessen an der „Stellen-“ bzw. „Kopfzahl“, beim „Haushalt“ an der Zahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Haushaltstitel – im Vergleich mit dem jeweils günstigsten Wert steht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Vergleichsmaßstab am Ist-Zustand des Ministeriums mit den jeweils günstigsten Werten orientiert und nicht etwa an einem Idealzustand. Der günstigste Wert bildet keine qualitativen Aspekte ab; außerdem sind Besonderheiten wie z. B. Art und Menge der unterstützten Tätigkeiten, Leistungsqualität, ressortinterne Rotationsgepflogenheiten oder die Mitbetreuung an die Dienststelle abgeordneter Bediensteter, die auf den erhobenen Arbeitsaufwand Einfluss haben können, in diesem Benchmarking ebenso wenig enthalten, wie Besonderheiten der Arbeitsorganisation, der Verwaltungspraxis oder der Größe des Ministeriums.

5.2 Zeitaufwand und Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

In den Ministerien werden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im Umfang von insgesamt rd. 2 640 000 Stunden wahrgenommen; dies entspricht rd. 1 600 Vollzeitstellen. Hierfür sind jährliche Kosten in Höhe von rd. 213,3 Mio. DM angefallen.

Diese Jahreskosten (einschließlich der in unterschiedlichen Umfang fremdvergebenen Leistungen) verteilen sich auf die sechs im Aufgabenkatalog vorgegebenen Aufgabenbereiche in den Ministerien wie folgt:

Übersicht K 2

Verteilung der Jahreskosten auf die Ministerien

Ministerium	Zentrale Steuerung	Organisation	Innerer Dienst	Personal	Haushalt	IuK	Gesamt
- Kosten in DM / Jahr -							
IM	4 503 852	3 185 146	10 226 958	7 012 486	2 632 806	5 529 822	33 091 071
KM	5 504 837	1 932 738	9 369 593	7 809 411	3 042 023	1 602 330	29 260 932
JuM	1 555 059	1 017 961	6 556 472	3 687 328	1 117 580	2 470 742	16 405 141
FM	4 772 468	2 127 873	8 137 093	4 677 006	6 367 687	2 584 016	28 666 142
WM	2 903 934	955 706	8 216 067	1 300 861	1 690 369	1 493 437	16 560 374
MLR	3 544 528	1 687 149	7 493 963	3 406 993	2 807 610	2 334 846	21 275 088
SM	2 911 643	1 067 483	6 977 879	2 451 811	2 014 158	1 223 843	16 646 817
UVM	5 207 866	1 991 975	9 168 937	2 432 723	2 723 403	2 520 352	24 045 256
MWK	5 347 572	1 249 151	6 847 119	5 796 554	6 305 882	1 783 227	27 329 504
Summe	36 251 757	15 215 182	72 994 082	38 575 172	28 701 518	21 542 615	213 280 325

Für die vielfältigen Aufgaben des Inneren Dienstes sind rd. 73 Mio. DM, also über ein Drittel der Gesamtkosten von rd. 213,3 Mio. DM, aufzuwenden. Auf die Personalaufgaben und die Zentralen Steuerungsaufgaben entfallen 38,6 bzw. 36,25 Mio. DM. In fast allen Ministerien fällt für organisatorische Aufgaben der jeweils geringste Aufwand an (insgesamt 15,2 Mio. DM).

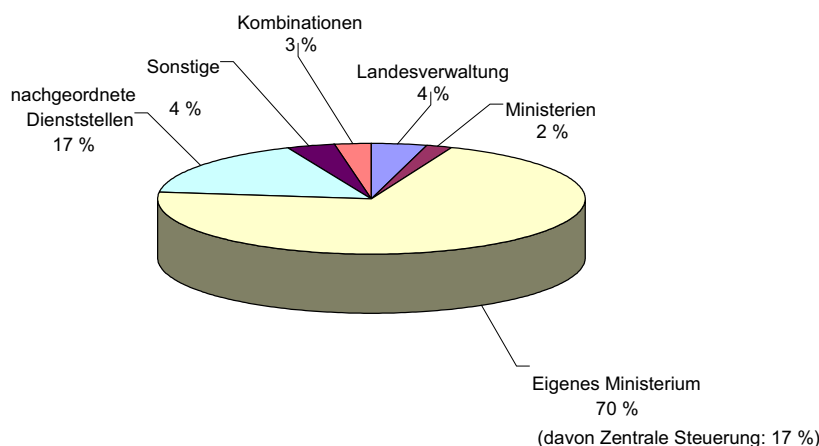
5.3 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen

Die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden bei den Mitarbeitern getrennt nach Wirkungsbereichen erhoben. Dies ermöglichte die Klassifizierung der Querschnittsaufgaben in Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren und im weiteren Sinn. Für die Aufgaben der Zentralstellen war eine Aufteilung der zentralen Steuerungsaufgaben auf die einzelnen Wirkungsbereiche nach objektiven Gesichtspunkten nicht möglich. Zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse wurden diese Aufgaben insgesamt als für das eigene Ministerium wahrgenommen ausgewiesen. Gleiches gilt für die Aufgaben der politischen Beratung und Information, sowie für Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten.

Für die Ministerien ergibt sich danach folgendes Bild:

Übersicht K 3

Prozentuale Verteilung der Aufgaben-Zeitanteile auf die Wirkungsbereiche



Auf das *eigene Ministerium* (Querschnittsaufgaben im engeren Sinne) entfallen durchschnittlich 70% des Zeitaufwandes, für die *nachgeordneten Dienststellen und Einrichtungen* ergeben sich Aufwandsanteile von 17%. Für die Landesverwaltung bzw. für die anderen Ministerien werden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen von lediglich 4% bzw. 2% wahrgenommen.

5.4 Aufgabentyp und Phasen der Aufgabenerfüllung

Die Mitarbeiter hatten auf dem Erhebungsbogen auch Angaben zum Aufgabentyp (Einzelfallbearbeitung, konzeptionelle Tätigkeit, Sonstiges) und zu den Phasen der Aufgabenerfüllung (Planung, Ausführung und Kontrolle) zu machen.

Die Untersuchungsergebnisse weisen bei den Ministerien einen deutlichen Schwerpunkt bei der Einzelfallbearbeitung auf. Dies ist zu einem Teil durch die Einbeziehung der Tätigkeiten des Inneren Dienstes zu erklären. Selbst ohne die Mitarbeiter des Inneren Dienstes liegt die Einzelfallbearbeitung bei 32% gegenüber 25% konzeptioneller Tätigkeit. Der eher geringe Anteil für konzeptionelle Aufgaben sollte in Anbetracht der ministeriellen Zuständigkeiten und Aufgabenprofile hinterfragt werden.

Bei den Phasen der Aufgabenerfüllung wurden überwiegend die sog. Kombinationen (hier wurden mindestens zwei Merkmale der Phasen Planung, Ausführung und Kontrolle angekreuzt) belegt; dies zeigt die Tendenz zu einer umfassenden

Aufgabenerledigung. Die ausführenden Tätigkeiten liegen ohne den Inneren Dienst bei 20 %. Die Planungsphase allein wurde generell mit den geringsten Anteilen belegt.

Die Auswertungen bieten Anlass, die Aufgaben mit dem Ziel zu überprüfen, ob das Verhältnis von konzeptionellem und planerischem Arbeiten zur Einzelfallbearbeitung im Rahmen der ministeriellen Aufgabenstruktur sachgerecht ist.

5.5 Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation

Aus der Ist-Analyse lassen sich folgende allgemeine Erkenntnisse ableiten:

- Querschnittsaufgaben werden in unterschiedlicher Ausprägung vielfach dezentral erledigt. Da dies teilweise auch auf die als Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne definierten Aufgaben zutrifft, ergeben sich Parallelstrukturen. Solche Parallelstrukturen müssen nicht von vorneherein ineffizient sein; im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente soll ihre gezielte Einführung sogar zu Effizienzsteigerungen führen. Wie dort ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob dieses Ziel erreicht wird oder unnötige Doppelbefassungen vorliegen.
- Der abteilungs- und referatsüberschreitenden Zusammenarbeit sollte bei übergreifenden Aufgaben Priorität eingeräumt und die ganzheitliche Bearbeitung wichtiger Themen und Aufgaben in Team- und Projektorganisationsstrukturen ermöglicht werden.
- Der Aufwand der für die nachgeordneten Dienststellen wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist unterschiedlich ausgeprägt, teilweise aber sehr hoch. Alle Möglichkeiten zur Aufgabendelegation sollten ausgeschöpft werden.
- Die Zuschnitte und Größen der Referate sind unterschiedlich, die Leitungsspannen teilweise gering.
- Auf Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit, denkbare Aufgabenbündelungen und Änderungen der Aufbauorganisation wurde von den Mitarbeitern hingewiesen.

Weitere Hinweise insbesondere zur Öffentlichkeitsarbeit, zum Inneren Dienst oder für den Haushaltsvollzug ergeben sich aus dem Gesamtbericht.

6 Kostenintensive Aufgaben

Für jedes Ministerium wurde eine Rangliste seiner besonders kostenintensiven Aufgaben erstellt; diese Aufgabengruppen bieten sich vorrangig für vertiefende Betrachtungen an. Die Kosten in der nachfolgenden Übersicht sind kumulierte Werte aus allen untersuchten Ministerien. Die Reihenfolge der Nennung ergibt sich aus den anfallenden Jahreskosten. Die Abweichungen gegenüber dem Stundenaufwand liegen in den unterschiedlichen Kostensätzen der Mitarbeiter begründet.

Übersicht K 4

Kostenintensive Aufgaben (kumulierte Werte aller Ministerien)

Ifd. Nr.	Aufgabengruppe / Aufgaben	Bezeichnung	Stunden / Jahr	Kosten / Jahr
1	30108	Schreibbüro und Assistenzdienste	503 093	30 126 912
2	30104	Registratur	236 445	14 947 589
3	104	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	74 909	7 036 775
4	10202, 2010403, 4010403, 5010403, 6010403	Politische Beratung und Information	64 505	7 010 788
5	30103	Haus- und Botenpersonal	99 624	5 469 672
6	10302	Zentrale Koordinierungsangelegenheiten	44 643	4 597 851
7	50203	Haushaltsvollzug	44 622	3 773 559
8	30303 *	Reinigung	63 779	3 485 852
9	10203	Nationale und internationale Angelegenheiten	31 930	3 168 555
10	30102	Poststelle	51 069	3 031 340
11	30203	Fuhrpark	55 076	2 979 264
12	1020103, 2010405, 4010405, 5010405, 6010405	Landtagsangelegenheiten	23 265	2 471 242
13	1020102, 2010404, 4010404, 5010404, 6010404	Kabinettsangelegenheiten	20 862	2 196 035
14	30202	Hausdruckerei / Kopierstelle	29 770	1 719 213
15	20402	Interne Unterstützungsleistungen	21 603	1 708 804
16	60401	Benutzerservice	21 304	1 690 376
17	30101 **	Pforte	30 528	1 677 174
18	30106	Bibliothek	24 253	1 657 982
19	40202	Personalgewinnung /-deckung	16 250	1 587 099
20	30204	Telekommunikationsstelle	25 611	1 563 487
21	50202	Haushaltsplanaufstellung	15 115	1 474 016
22	40302	personelle finanzielle Betreuung	20 177	1 469 636
23	60105	Koordinierungsangelegenheiten LuK	11 635	1 161 384
24	40303	personelle Betreuung in sonstigen Fällen	12 741	1 135 562
25	10502	Eigene Statistiken	11 483	1 092 345

* einschließlich fremdvergebener Leistungen i.H.v. 2 035 625 DM (umgerechnet 37 005 Std.)

** einschließlich fremdvergebener Leistungen i.H.v. 364 262 DM (umgerechnet 6 513 Std.)

7 Produktbildung

Ein wichtiges Projektziel war die Unterstützung des Landes bei der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente. Hierzu gehört die Bildung von Produkten und die Darstellung der auf diese entfallenden Kosten. Bereits in der Anfangsphase der Untersuchung wurden alle Aufgaben des Aufgabenkataloges in einer Produkthierarchie (Produktplan) abgebildet. Die im Aufgabenkatalog erfassten über 400 Aufgaben wurden zu 8 Produktgruppen mit insgesamt 25 Produkten zusammengeführt. Der hierauf entfallende Zeitaufwand und die Kosten wurden berechnet.

Der vom RH aus dem Aufgabenkatalog abgeleitete Produktplan wurde in den weiteren Prozess zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente als Vorschlag eingebracht. Bei der Entwicklung eines landesweit gültigen Katalogs interner Produkte im Projekt NSI soll der dem Bericht zugrundegelegte Produktplan in geeigneter Weise einbezogen werden.

8 Kennzahlen

Kennzahlen zur methodischen Analyse der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns gewinnen mit der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente an Bedeutung. Die Bildung von Kennzahlen hat sich am Steuerungsbedarf, der Haushaltsrelevanz und der Beeinflussbarkeit zu orientieren. Die im Zuge dieses Projektes für die Querschnittsaufgaben gebildeten Kennzahlen können für den Einsatz im Landescontrolling weiterentwickelt werden.

Unter Beachtung ihrer Steuerungsrelevanz werden weitere Kennzahlen erarbeitet, vergleichbare Werte auch länderübergreifend ermittelt und vergleichend dargestellt werden müssen.

Die auf die Querschnittsaufgaben im engeren Sinne bezogenen Kennzahlen stellen als rechnerische Ausgangsgrößen eine Grundlage für einen Einstieg in eine Analyse der Querschnittsaufgaben auf der Basis von Benchmarkingvergleichen zwischen den Ministerien dar. Die Aussagekraft der Kennzahlen wird hierdurch mit bestimmt. Die entsprechend zu relativierenden Kennzahlen sind u. a. Ansatzpunkte für Aufgabenkritik, Prozessanalysen, Produktbeschreibungen, das Berichtswesen und interne Soll-Ist-Vergleiche. Bei der Beurteilung des jeweiligen Personalbedarfs sind sie ein erster Schritt weg von der bisher üblichen Form der Stellenstreichungen, die allein auf den im Haushaltsplan für das Ministerium selbst ausgebrachten Stellen basieren – „Rasenmäher-Methode“ – hin zu einer mehr bedarfsgerechten, an objektiveren Kriterien orientierten Personalbemessung; dazu sollte die eingesetzte Methode konsequent weiterentwickelt werden.

8.1 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne

Die Kennzahlen, die sowohl die Aufgaben mit Innen- als auch diejenigen mit Außenwirkung umfassen, sind für Quervergleiche der Ministerien untereinander weniger geeignet, geben aber Hinweise auf die Aufbaustruktur und die Aufgabewahrnehmung in den einzelnen Ministerien. In der nachstehenden Übersicht sind die lediglich aus dem Gesamtaufwand und den Gesamtkosten abgeleiteten Kennzahlen für die Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne aufgeführt. Andere in allen Ministerien verfügbare Parameter waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht vorhanden.

Übersicht K 5

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand Std./Jahr	Gesamtkosten DM/Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	anteiliger Aufwand der Vollzeit-Stellen in % (Sp. 4:Sp.1)	Kosten je Vollzeit-Stelle DM/Jahr (Sp. 3:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	388	403 901	33 091 071	243,9	63%	85 286
KM	320	349 945	29 260 932	211,3	66%	91 440
JuM	178	199 079	16 405 141	120,2	68%	92 164
FM	310	341 446	28 666 142	206,2	67%	92 471
WM	332	231 181	16 560 374	139,6	42%	49 881
MLR	321	261 473	21 275 088	157,9	49%	66 278
SM	323	221 367	16 646 817	133,7	41%	51 538
UVM	443	307 349	24 045 256	185,6	42%	54 278
MWK	282	324 135	27 329 504	195,7	69%	96 913
Summe / Durchschnitt	2 897	2 639 875	213 280 325	1 594,1	55%	73 621

Die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben i. w. S. in den Ministerien erfordert rechnerisch 1 594 Vollzeitstellen, dies entspricht 55 % aller für die Ministerien verfügbaren Stellen. Der Aufwand in den Ministerien streut zwischen 41 und 69 %. Auf die Fachaufgaben entfallen durchschnittlich 45 % der insgesamt in den Ministerien vorhandenen Stellen. Hier liegt die Streuung zwischen 31 und 59 %.

8.2 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne

Diese Kennzahlen haben für den interministeriellen Vergleich eine höhere Aussagekraft, da sie sich nahezu ausschließlich auf grundsätzlich vergleichbare Aufgaben und das hierfür eingesetzte Personal des Ministeriums beziehen. Sie sind dem nachfolgenden Quervergleich zwischen den Ministerien (Benchmarking) zugrundegelegt. Die Anknüpfungspunkte für die Bildung der Kennzahlen variieren.

In der folgenden Übersicht sind alle im Wirkungsbereich „eigenes Ministerium“ belegten Stunden zusammengefasst.

Übersicht K 6

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656*)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	244 701	631	147,8	1:2,6	17 172 802	44 260	70
KM	320	252 191	788	152,3	1:2,1	18 696 588	58 427	74
JuM	178	134 597	756	81,3	1:2,1	9 996 390	56 159	74
FM	310	193 102	623	116,6	1:2,6	14 324 485	46 208	74
WM	332	194 152	585	117,2	1:2,8	13 426 569	40 441	69
MLR	321	193 693	603	117,0	1:2,7	14 715 046	45 841	76
SM	323	194 679	603	117,6	1:2,7	13 997 109	43 335	72
UVM	443	254 851	575	153,9	1:2,8	18 964 675	42 810	74
MWK	282	205 839	730	124,3	1:2,2	15 488 461	54 924	75
Summe / Durchschnitt	2 897	1 867 805	645	1 127,9	1:2,5	136 782 126	47 215	73

* Jahresarbeitszeit in Stunden

Für die Querschnittsaufgaben im engeren Sinne entsteht ein jährlicher Gesamtaufwand von 1 867 805 Stunden und Gesamtkosten von 136,8 Mio. DM; dies entspricht 1 128 fiktiven Vollzeitstellen. In den Ministerien werden hierfür durchschnittlich 645 Stunden/Stelle aufgewendet; die Spannweite liegt zwischen 575 Stunden (UVM) bzw. 585 Stunden (WM) einerseits und 788 Stunden (KM) andererseits. Die anteiligen Kosten je Stelle für interne Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bewegen sich zwischen 40 441 DM und 58 427 DM.

Auf die einzelnen Aufgabenbereiche niedergebrochen ergibt sich im Untersuchungszeitraum pro Jahr folgendes Bild:

- Für die Aufgaben des Inneren Dienstes entstehen ein Gesamtaufwand von 1 181 804 Stunden und Gesamtkosten von 70,4 Mio. DM; dies entspricht 713,6 Stellen. Im Durchschnitt werden hierfür pro Stelle 408 Stunden aufgewendet; die Spannweite liegt zwischen 345 Stunden (UVM) und 563 Stunden (JuM). Die Kosten je Stelle liegen zwischen 20 308 DM und 36 621 DM.
- Für die Gesamtsteuerung der Ressorts im Aufgabenbereich Zentrale Steuerung entstehen ein Gesamtaufwand von 313 840 Stunden und Gesamtkosten von 32,5 Mio. DM; dies entspricht 189,5 Vollzeitstellen. In den Ministerien werden hierfür durchschnittlich 108 Stunden/Stelle aufgewendet; die Spannweite liegt zwischen 79 Stunden (IM) und 173 Stunden (MWK). Die anteiligen Kosten je Stelle bewegen sich zwischen 8 065 DM und 17 740 DM.
- Im Aufgabenbereich IuK entstehen ein Gesamtaufwand von 111 504 Stunden und Gesamtkosten von 9,9 Mio. DM; dies entspricht 67,3 Stellen. Durch-

schnittlich werden 38 *Stunden/Stelle* aufgewendet; dies bei einer Spannweite zwischen 30 Stunden (WM) und 45 Stunden (JuM und MLR). Die Kosten je Stelle liegen zwischen 2 584 DM und 4 597 DM.

- Für den Aufgabenbereich *Personal* entstehen ein Gesamtaufwand von 91 364 Stunden und Gesamtkosten von 8,6 Mio. DM; dies entspricht 55,2 Stellen. Für die Bildung der Kennzahlen im Personalbereich wurde als Bezugsgröße die Zahl der Mitarbeiter gewählt, da die zu erbringenden Leistungen unabhängig vom Beschäftigungsanteil sind. Der durchschnittliche Aufwand liegt bei 30 *Stunden pro Mitarbeiter*, die Spannweite zwischen 21 Stunden (WM) und 40 Stunden (MWK). Die Kosten je Mitarbeiter bewegen sich zwischen 1 964 DM und 3 850 DM.
- Für *Organisationsaufgaben* entstehen ein Gesamtaufwand von 70 914 Stunden und Gesamtkosten von 6,5 Mio. DM; dies entspricht 42,8 Stellen. In den Ministerien werden hierfür pro Jahr durchschnittlich nur 24 *Stunden/Stelle* aufgewendet; die Spannweite liegt zwischen 16 Stunden (FM) und 32 Stunden (UVM). Die Kosten je Stelle bewegen sich zwischen 1 444 DM und 2 890 DM.
- Für die *Haushaltsangelegenheiten* entstehen ein Gesamtaufwand von 98 379 Stunden und Gesamtkosten von 8,7 Mio. DM; dies entspricht 59,4 Stellen. In den Ministerien werden durchschnittlich 58 *Stunden für jeden vom Ministerium bewirtschafteten Titel* aufgewendet; die Spannweite liegt zwischen 36 Stunden (JuM) und 83 Stunden (UVM). Die Kosten je vom Ministerium bewirtschafteten Titel bewegen sich zwischen 2 878 DM und 7 461 DM. Hätte man als Bezugsgröße (wie bei den meisten anderen Kennzahlen) die Anzahl der Stellen eines Ministeriums verwendet, läge die Bandbreite zwischen 15 *Stunden/Stelle* (JuM) und 45 *Stunden/Stelle* (MLR) bei Kosten zwischen 1 245 DM und 4 026 DM.

Über alle Ministerien hinweg ist zwar der Aufwand für die Schreibbüros, Assistenzdienste und Registraturen dominierend. Trotzdem sollten im Zuge dieses Organisationsentwicklungsprozesses Verbesserungen nicht allein bei den Unterstützungsleistungen des Inneren Dienstes gesucht werden.

8.3 Spezifische Besonderheiten der Ministerien

Die spezifischen Besonderheiten der Ministerien sind zwar bei der detaillierten Bewertung, nicht jedoch bei der rechnerischen Darstellung der Kennzahlen vom RH berücksichtigt worden. Insbesondere angesprochen wurden beispielsweise der unterschiedlich hohe Koordinationsaufwand für zentrale Landesaufgaben, die Gestaltung von Landespolitik, die unterschiedliche Art und Menge der unterstützten Aufgaben oder der Grundbedarf kleiner Häuser. Aufwand-/Nutzenanalysen wurden nicht erstellt, d. h. die mit dem Mittelverbrauch jeweils erzielte Qualität der Ergebnisse ist nicht bewertet worden. Die Ministerien haben aber die Möglichkeit, die Analyse unter Einbeziehung dieser Aspekte weiterzuführen. Dabei können sie auch den Besonderheiten in ihren Bereichen eigenverantwortlich Rechnung tragen.

9 Benchmarking

Auf der Grundlage der ermittelten Kennzahlen wurde ein Benchmarking mit einer Differenz von 175 Stellen bzw. 216 Stellen bei Berücksichtigung der Zentralen Steuerung zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und niedrigsten Kennzahlen in den verschiedenen Bereichen der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen abgebildet (vgl. Übersicht K 7). Diese Differenz ist nicht mit einer in den untersuchten Bereichen konkret einzusparenden Stellenzahl gleichzusetzen, da ein rein aufwand- und kostenorientiertes Benchmarkingergebnis zu kurz greift. Es stellt vielmehr nur einen Ausgangswert dar, bei dessen näherer Analyse zusätzlich die beschriebenen Besonderheiten der Ministerien und die mit dem Mitteleinsatz zusammenhängenden Rahmenbedingungen, die erreichte Qualität und die erzielten Ergebnisse mit berücksichtigt werden müssen. Dabei ist aber zu beachten, dass sich in den untersuchten Bereichen auf Grund der Stelleneinsparprogramme des Landes die Ausgangsdaten mittlerweile verändert haben.

9.1 Benchmarking auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche

Das Benchmarking erfolgte hier nicht global, sondern bezogen auf die 6 Aufgabenbereiche. Als Bezugsgröße wurden die Gesamtstellen des Ministeriums (Aufgabenbereiche Zentrale Steuerung, Organisation, Innerer Dienst und IuK), die Anzahl der Mitarbeiter des Ministeriums (Aufgabenbereich Personal) bzw. die Anzahl der vom Ministerium bewirtschafteten Titel (Aufgabenbereich Haushalt) zugrundegelegt. Jeweils nach Untersuchungsbereichen spezifische Vergleichsmaßstäbe wie beispielsweise „Fallzahlen“, „Posteingänge“ oder „-ausgänge“ bzw. „Leistungsqualität“ waren nicht überall verfügbar.

Übersicht K 7

Zusammenfassung eines beispielhaften Benchmarkingpotenzials in Stellen

Ministerium	Organisation	Innerer Dienst	Personal	Haushalt	IuK	Summe
IM	2	20	2	1	3	28
KM	2	29	4	1	1	37
JuM	1	23	0	0	1	25
FM	0	9	1	0	0	10
WM	1	9	0	4	0	14
MLR	2	3	2	4	3	14
SM	2	5	3	4	0	14
UVM	4	0	1	7	2	14
MWK	1	12	4	1	1	19
Summe	15	110	17	22	11	175

Die rechnerische Plausibilität der Kennzahlen wurde durch Korrelations- und Regressionsanalysen geprüft. Dabei ergaben sich im Aufgabenbereich Haushalt Hinweise, dass sowohl die Zahl der Stellen, als auch die Anzahl der Titel des Einzelplanes keine geeignete Bezugsgröße zur Beurteilung des Aufwandes darstellen. Deshalb wurde die Anzahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Titel der Kennzahlenbildung zu Grunde gelegt. Für die einzelnen Aufgabengruppen des Inneren Dienstes (Registrierung, Poststelle) sollten im Zuge des weiteren Organisationsentwicklungsprozesses nach einheitlichen Kriterien ergänzende Bezugsgrößen (Anzahl der Registrierungen, Posteingänge) ermittelt werden. Da das Dokumenten- und Schriftgutverwaltungsprogramm (DSV) erst in wenigen Ministerien eingesetzt wird, war hier eine Änderung der Bezugsgröße für die Kennzahlenbildung noch nicht möglich.

9.1.1 Zentrale Steuerung

Für den Bereich der Zentralen Steuerung ergibt sich keine hinreichende Korrelation zwischen den Gesamtstellen des Ministeriums und den Stellen im Aufgabenbereich Zentrale Steuerung. Dies entspricht den im Zuge des Projektes gewonnenen Erkenntnissen, dass hier die wahrzunehmenden Aufgaben im Ministerium stark von politischen Erfordernissen und der Struktur des Ressorts insgesamt bestimmt sind. So wurde auch weitgehend auf die Unterscheidung des Wirkungsbereiches verzichtet, da eine Trennlinie zwischen interner, allein auf das Ministerium, und externer, auf das Gesamtressort oder die gesamte Landesverwaltung bezogener Steuerung, nur schwer zu ziehen ist.

In Übersicht K 8 ist das unter den vorstehenden Vorbehalten ermittelte Benchmarkingpotenzial für die Zentrale Steuerung zusammengefasst.

Übersicht K 8

Benchmarkingpotenzial Zentrale Steuerung in Stellen

Ministerium	Zentrale Steuerung
IM	0
KM	14
JuM	0
FM	9
WM	0
MLR	1
SM	1
UVM	1
MWK	15
Summe	41

9.1.2 Organisation

Bei der Entwicklung der Kennzahlen konnte nicht berücksichtigt werden, dass neben der Stellenzahl die Organisationsstruktur, die Häufigkeit von organisatorischen Änderungen u. ä. maßgeblichen Einfluss haben. Hier kann sich zudem in Zukunft die Notwendigkeit zur Fortentwicklung der Kennzahlen z. B. infolge bevorstehender NSI-Projekte und auf Grund von noch nicht berücksichtigten, ressortspezifischen Besonderheiten ergeben (z. B. verstärkt eigene Organisationsuntersuchungen).

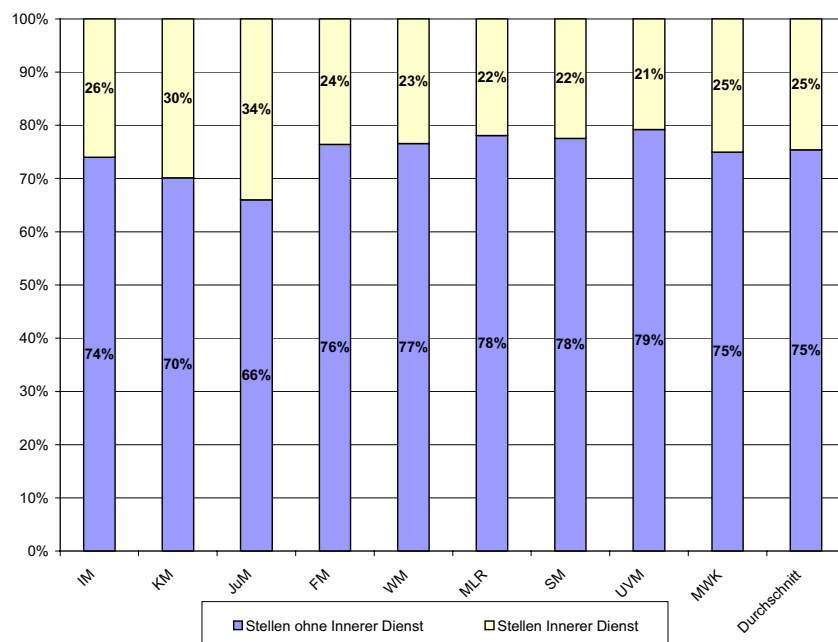
9.1.3 Innerer Dienst

Die Ergebnisse für den Inneren Dienst zeigen teilweise große Unterschiede, denen die Ministerien in Organisationsentwicklungsmaßnahmen nachgehen sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade in diesem Bereich neben der Gesamtstellenzahl die Art der unterstützten Aufgaben, Postanfall, die Größe des Ministeriums (Grundlast) u. ä. eine maßgebliche Rolle bei der Kennzahlenbildung spielen. Für Ministerien mit geringeren Stellenkapazitäten zeigen sich für einzelne Aufgaben (z. B. Pforte, Bibliothek) Grenzen der Umsetzbarkeit auf. Deshalb sind die Benchmarkingvergleiche lediglich auf der Ebene zusammengefasster Aufgaben eines Bereichs gezogen worden. Einzelne Ministerien haben in Organisationsentwicklungsprozessen im Anschluss an die Untersuchung bereits erste Maßnahmen zur Optimierung umgesetzt.

Die nachstehende Übersicht zeigt das Verhältnis der Stellen des Inneren Dienstes zu den übrigen Stellen in den einzelnen Ministerien.

Übersicht K 9

Anteil des Inneren Dienstes an der Gesamtstellenzahl



9.1.4 Personal

Der Bereich ist dadurch geprägt, dass sich nur für Teile der Personalbewirtschaftung einheitliche zusätzliche Messgrößen entwickeln lassen. Andere Teile hängen von der Struktur der einzelnen Ministerien und der ihnen nachgeordneten Bereiche, von Besonderheiten in den Ministerien wie z. B. der Häufigkeit des Personalwechsels, der regelmäßigen Durchführung des Wechsels der Arbeitsplätze in bestimmten Funktionsebenen oder der Intensität der Personalbetreuung ab.

9.1.5 Haushalt

Die Kennzahlen für das Benchmarking wurden aus dem Stundenaufwand in Relation zur Anzahl der vom Ministerium bewirtschafteten Titel gebildet. Insoweit wird auf die Ausführungen unter 9.1 verwiesen. Die Zahl der Titel kann nicht die alleinige Bezugsgröße für die Kennzahlenbildung bei den Haushaltsaufgaben bleiben. Weitere geeignete und aussagefähigere Parameter können darauf jedoch aufgebaut werden.

9.1.6 IuK

Bei den IuK-Aufgaben machen die Ergebnisse eine vertiefte Untersuchung erforderlich.

9.2 Fazit

Mit diesen Benchmarkingergebnissen liegt den Ministerien eine Grundlage für die vergleichende Analyse und Bewertung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen vor. Sie erhalten Hinweise auf möglicherweise vorliegende Schwachstellen und können die betroffenen Bereiche nun näher untersuchen. Die Ministerien entscheiden in eigener Verantwortung, ob und ggf. welche weiteren Schritte sie zur Organisationsentwicklung unternehmen.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich die der Erhebung zu Grunde liegenden Ausgangszahlen zwischenzeitlich infolge der laufenden Stelleneinsparungen in der Landesverwaltung erheblich geändert haben. Durch den weiteren Vollzug der Stelleneinsparprogramme während der seit 1999 laufenden Untersuchung

wird daher ein wesentlicher Teil der im Benchmarking abgebildeten Stellendifferenz bereits abgebaut sein bzw. 2002 noch abgebaut werden.

Benchmarking auf Grundlage von geeigneten Kennzahlen sollte bei den Ministerien und generell in der öffentlichen Verwaltung keine einmalige Aktion bleiben; die Methode und das Verfahren sind weiter schrittweise zu optimieren. Der wiederkehrende Vergleich kann dazu beitragen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zukünftig immer besser und wirtschaftlicher zu erledigen.

10 Ergebnisse der Befragung zu „weichen Faktoren“

Die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns hängt aber auch entscheidend von der Qualifikation und Arbeitszufriedenheit des Personals ab. Der Mitarbeiter mit seiner Motivation, Kreativität und Kooperationsbereitschaft bildet den entscheidenden Erfolgsfaktor. Die flächendeckende Analyse über alle Ministerien hinweg sollte eine wettbewerbsähnliche Situation auch hinsichtlich der „weichen Faktoren“ schaffen. Die in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter hatten im Zuge der örtlichen Erhebungen daher die Gelegenheit, ihre persönlichen Erfahrungen u. a. zu den Arbeitsbedingungen, zur Anerkennung ihrer Arbeit sowie zum Informationsfluss mitzuteilen.

Für die Auswertung der „weichen Faktoren“ standen insgesamt 873 Fragebogen zur Verfügung. Die Beteiligungsquote lag im Durchschnitt bei insgesamt 42 %, bei einer Spannweite von 12 % bis 56 %. Auf Grund der geringen Beteiligungsquote beim SM, dessen Personalvertretung den Mitarbeitern des Hauses von einer Beteiligung abgeraten hatte, blieben die Bogen des SM bei der Auswertung unberücksichtigt. Trotz der teilweisen geringen Beteiligungsquote und der starken Abweichungen der Quoten bei den einzelnen Ministerien ergeben sich hilfreiche Hinweise für die Personalführung.

Die Mitarbeiter konnten auf einer Bewertungsskala von 1 (schlecht bzw. fast nie) bis 5 (gut bzw. fast immer) Punkte vergeben.

Stark ausgeprägt ist die Mitarbeitermotivation.

Gute Benotungen ergeben sich für

- die Zusammenarbeit im Referat,
- das Betriebsklima,
- die Anerkennung der Arbeit durch die „Kunden“,
- den ministeriellen Informationsfluss,
- die Anerkennung der Arbeit durch den Vorgesetzten,
- das Führungsverhalten des direkten Vorgesetzten,
- die Zusammenarbeit in der Abteilung und
- die Arbeitsbedingungen.

Allerdings besteht der Wunsch nach stärkerer Projektarbeit.

Weniger zufrieden waren die Mitarbeiter mit

- den Erfahrungen mit Mitarbeitergesprächen,
- der Zusammenarbeit im Ministerium und
- dem Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums.

Die Arbeitsbelastung wird im Durchschnitt als hoch beurteilt. Vielfältige Hinweise der Mitarbeiter deuten jedoch darauf hin, dass die Arbeitsbelastungen im Untersuchungsbereich, aber auch in den Fachabteilungen, stark streuen.

Die Mitarbeiter der Ministerien stellen ihren Häusern insgesamt ein positives Zeugnis aus. Wenn die deutlich gewordenen Schwachpunkte gezielt aufgearbeitet und mit konkreten Maßnahmen flankiert werden, kann angesichts der stark ausgeprägten Mitarbeitermotivation die Leistungsfähigkeit der ministeriellen Tätigkeit weiter erhöht werden.

11 Ländervergleich

Nach weiteren Entwicklungsschritten kann das vorliegende Datenmaterial Möglichkeiten für einen länderübergreifenden Vergleich eröffnen.

12 Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses

12.1 Notwendiger Umbau der ministeriellen Strukturen im Zuge der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente

Unabhängig von diesem Verwaltungsreformprojekt sind im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente die organisatorischen Strukturen anzupassen. Dabei kann die hier gewählte Methode die Ministerien auch bei der Untersuchung der Fachaufgaben unterstützen.

12.2 Weitere Schritte

Im Laufe der Organisationsuntersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden ein einheitlicher Aufgabenkatalog sowie empirische Daten zur Beschreibung des Aufwands und der Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Ministerien vorgelegt; damit ist die Basis für weitere Stärken- und Schwächenanalysen in der Aufbau- und Ablauforganisation geschaffen. Auf der Grundlage des Aufgabenkatalogs kann ein Produktkatalog im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente entwickelt werden. Die zu Beginn des Projekts definierten Ziele der Untersuchung sind damit erreicht. Die Ministerien können nun anhand der Auswertungsergebnisse, Kennzahlen und Benchmarks die Impulse aus dieser Ist-Analyse aufgreifen und den Organisationsentwicklungsprozess eigenverantwortlich fortführen. Dabei können sie in ersten Schritten die Kostentreiber und auffällige Aufgabenbereiche durch Prozessanalysen näher untersuchen und erkennbare Schwachstellen beheben. Die anstehenden Analysen sollten die bisherigen Bemühungen unterstützen, die Strukturen in den Ministerien insgesamt transparenter zu gestalten, sich noch stärker als bisher auf ministerielle Kernaufgaben zu konzentrieren und alle Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung und Deregulierung auszuschöpfen. Der kontinuierliche Prozess der Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation, der die Ideen und schöpferischen Kräfte der Mitarbeiter mit einbezieht, sollte fortgesetzt werden. Der RH hat seine Unterstützung hierfür angeboten.

Gößler Prof. Dr. Kiefer
Rechnungshof Baden-Württemberg

Roland Eckert
Innenministerium Baden-Württemberg

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes

Gemeinsames Verwaltungsreformprojekt des Rechnungshofs
und des Innenministeriums Baden-Württemberg

Langfassung

Oktober 2001



Rechnungshof Baden-Württemberg



Innenministerium Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1 Vorbemerkung	1
1.1 Zielsetzung.....	1
1.2 Benchmarkingprozess.....	2
1.3 Ausgangslage.....	4
1.4 Vorgehen und Methodik.....	4
1.4.1 Untersuchungsansatz.....	4
1.4.2 Definition der Querschnittsaufgaben.....	5
1.4.3 Einzubeziehende Organisationseinheiten.....	6
1.4.4 Aufgabenkatalog für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen.....	6
1.4.5 Aufbau, Systematik und Inhalt des Aufgabenkatalogs.....	7
1.4.6 Mitarbeiterbefragung.....	9
1.4.7 Differenzierungen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Daten.....	10
1.5 Projektdurchführung.....	12
1.5.1 Projektteam.....	12
1.5.2 Beteiligung des IM.....	13
1.5.3 Projektabwicklung.....	13
1.6 Hinweise zum Bericht und zum Datenmaterial.....	15
2 Allgemeine Feststellungen	15
2.1 Strukturdaten des Projekts.....	15
2.2 Örtliche Erhebungen.....	17
2.3 Erreichte Projektziele.....	17
2.3.1 Aufgabenkatalog für die Querschnittsaufgaben bei den Ministerien erstellen.....	17
2.3.2 Aufgaben erfassen, darstellen und analysieren.....	18
2.3.3 Stärken und Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation aufzeigen.....	18
2.3.4 Einführung Neuer Steuerungsinstrumente unterstützen.....	21

2.3.5 Organisationsentwicklungsprozess in den Ministerien anstoßen.....	23
2.3.6 Einsatzmöglichkeiten von Softwaretools bei Organisationsuntersuchungen testen.....	24
3 Ergebnisse der Erhebungen.....	25
3.1 Wahrnehmung von Steuerungs- und Unterstützungsleistungen.....	25
3.2 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen	29
3.3 Zeitaufwand und Kosten der Aufgabenbereiche im engeren Sinne	32
3.3.1 Zentrale Steuerung	33
3.3.2 Organisation	35
3.3.3 Innerer Dienst.....	36
3.3.4 Personal	38
3.3.5 Haushalt	39
3.3.6 IuK	40
3.4 Zeitaufwand und Kosten einzelner Aufgabengruppen und Aufgaben.....	40
3.5 Kostenintensive Aufgaben.....	50
3.6 Ergebnisse nach Produkten	52
3.7 Auswertungen nach Aufgabentyp und Phasen der Aufgabenerfüllung	54
3.7.1 Aufgabentyp.....	54
3.7.2 Phasen der Aufgabenerfüllung	57
4 Kennzahlenbildung	59
4.1 Kennzahlenbildung und Problematik der Bewertung	59
4.2 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne	61
4.3 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne	66
4.4 Kennzahlen zu einzelnen Aufgabenbereichen, Aufgabengruppen und Aufgaben	68
4.4.1 Aufgabenbereich Zentrale Steuerung	68
4.4.2 Aufgabenbereich Organisation.....	74
4.4.3 Aufgabenbereich Innerer Dienst.....	75

4.4.4	Aufgabenbereich Personal.....	85
4.4.5	Aufgabenbereich Haushalt.....	88
4.4.6	Aufgabenbereich IuK.....	90
4.5	Spezifische Besonderheiten und Hinweise der Ministerien	92
4.5.1	Innenministerium.....	93
4.5.2	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport.....	94
4.5.3	Justizministerium	95
4.5.4	Finanzministerium.....	96
4.5.5	Wirtschaftsministerium	97
4.5.6	Ministerium Ländlicher Raum	98
4.5.7	Sozialministerium	99
4.5.8	Ministerium für Umwelt und Verkehr.....	99
4.5.9	Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst.....	100
5	Benchmarking	101
5.1	Grundprinzip und Zielsetzung	101
5.2	Benchmarking auf der Grundlage zusammengefasster Ergebnisse	102
5.3	Benchmarking auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche.....	104
5.3.1	Methodik.....	104
5.3.2	Zentrale Steuerung	106
5.3.3	Organisation	108
5.3.4	Innerer Dienst.....	111
5.3.5	Personal	114
5.3.6	Haushalt	116
5.3.7	IuK	118
5.4	Zusammenfassung des Benchmarkingpotenzials auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche.....	120
5.5	Fazit.....	122
6	Ländervergleich	122

7 Ergebnisse der Befragung zu „weichen Faktoren“	123
7.1 Allgemein.....	123
7.2 Einbezogene Mitarbeiter	124
7.3 Auswertung der wichtigsten Merkmale	126
7.4 Allgemeine Hinweise der Mitarbeiter	138
7.5 Zusammenfassende Wertung der weichen Faktoren.....	139
8 Ergänzende Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation und zur Aufgabenwahrnehmung	139
9 Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses	141
9.1 Notwendiger Umbau der ministeriellen Strukturen im Zuge der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente.....	141
9.2 Weitere Schritte	144

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BOR	Bayerische Oberste Rechnungshof
BRH	Bundesrechnungshof
DS	Drucksache
EU	Europäische Union
FM	Finanzministerium
IM	Innenministerium
IuK	Information und Kommunikation
JuM	Justizministerium
KM	Ministerium für Kultus und Sport
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
MLR	Ministerium Ländlicher Raum
MWK	Ministerium für Wissenschaft und Kunst
NSI	Neue Steuerungsinstrumente
RH	Rechnungshof
RP	Regierungspräsidium
SM	Sozialministerium
TCO	Total-Cost-of-Ownership; Berechnungsmodell für IuK-Gesamtkosten
UVM	Ministerium für Umwelt und Verkehr
VwV	Verwaltungsvorschrift
WM	Wirtschaftsministerium

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	Gesamtaufgabenkatalog
Anlage 2	Erhebungsbogen A 1
Anlage 3	Erhebungsbogen A 2
Anlage 4	Produktkatalog
Anlage 5	Aufwand und Kosten der Produkte je Ministerium

Verzeichnis der Übersichten des Berichts

	Seite
Übersicht 1: Ablauf eines Organisationsentwicklungsprozesses	1
Übersicht 2: Gesamtaufgabenkatalog Baden-Württemberg.....	7
Übersicht 3: Aufgabenkatalog Steuerung und Unterstützung	8
Übersicht 4: Aufgabenbereich Personal.....	9
Übersicht 5: In die Untersuchung einbezogene Mitarbeiter.....	16
Übersicht 6: Verteilung der einbezogenen Mitarbeiter auf die Laufbahngruppen.....	16
Übersicht 7: Aufgabenanalyse Bereich Haushalt am Beispiel WM.....	19
Übersicht 8: Aufgabenanalyse Bereich Haushalt am Beispiel MWK	20
Übersicht 9: Exemplarischer Produktplan: Steuerung und Unterstützung	21
Übersicht 10: Exemplarische Produktbeschreibung „Haushaltsplan“	22
Übersicht 11: Mögliche Daten und ihre Verknüpfung beim ProzeßMonitor	24
Übersicht 12: Umfang der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in den Ministerien	26
Übersicht 13: Verteilung der Zeitaufwände auf die Aufgabenbereiche	27
Übersicht 14: Verteilung der Kosten auf die Aufgabenbereiche	27
Übersicht 15: Verteilung der Jahreskosten auf die Ministerien.....	28
Übersicht 16: Gesamtaufwand/Gesamtkosten der fremdvergebenen Leistungen.....	29
Übersicht 17: Prozentuale Verteilung der Aufgaben-Zeitanteile	30
Übersicht 18: Verhältnis Steuerungs/Unterstützungsleistungen zu Fachaufgaben.....	31
Übersicht 19: Verteilung des Zeitaufwandes auf die Wirkungsbereiche	32
Übersicht 20: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Zentrale Steuerung im weiteren Sinne ...	33
Übersicht 21: Anteil Zentrale Steuerung am Gesamtstundenaufwand der Ministerien ...	34
Übersicht 22: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Organisation im weiteren Sinne	35
Übersicht 23: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Innerer Dienst im weiteren Sinne	36
Übersicht 24: Anteil des Inneren Dienstes an der Gesamtstellenzahl.....	37
Übersicht 25: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Personal im weiteren Sinne	38
Übersicht 26: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Haushalt im weiteren Sinne	39
Übersicht 27: Gesamtaufwand/Gesamtkosten IuK im weiteren Sinne	40
Übersicht 28: Stunden/Kosten einzelner Aufgabengruppen und Aufgaben insgesamt ...	41
Übersicht 29: Zentrale strategische, politische und administrative Steuerung.....	42
Übersicht 30: Politische Beratung, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten.....	43
Übersicht 31: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	44
Übersicht 32: Steuerungsangelegenheiten Organisation, Personal, Haushalt und IuK ..	45
Übersicht 33: Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergabe/Beschaffung	45

Übersicht 34: Allgemeine, technische und sonstige Unterstützungsleistungen.....	46
Übersicht 35: Personalwirtschaft, Personalbetreuung/-fürsorge	47
Übersicht 36: Haushaltswesen, Vermögensverwaltung	48
Übersicht 37: Hardware, Software und Anwenderbetreuung	49
Übersicht 38: Reformvorhaben im weiteren und engeren Sinne	50
Übersicht 39: Kostenintensive Aufgaben (Kumulierte Werte aller Ministerien)	51
Übersicht 40: Kosten/Aufwand für den Produktbereich Steuerung und Unterstützung ...	52
Übersicht 41: Produkthauptgruppen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen.....	53
Übersicht 42: Aufgabentyp.....	55
Übersicht 43: Aufgabentyp ohne Innerer Dienst	56
Übersicht 44: Aufgabentyp mit / ohne Innerer Dienst in Prozent.....	57
Übersicht 45: Phasen der Aufgabenerfüllung	58
Übersicht 46: Phasen der Aufgabenerfüllung mit / ohne Innerer Dienst in Prozent	59
Übersicht 47: Gesamtaufwand/Gesamtkosten im weiteren Sinne	62
Übersicht 48: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Bereich Haushalt auf Titelbasis.....	63
Übersicht 49: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Organisation nachgeordneter Bereich...	64
Übersicht 50: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Personal nachgeordneter Bereich	65
Übersicht 51: Gesamtaufwand/Gesamtkosten im engeren Sinne	66
Übersicht 52: Gesamtkosten/Gesamtaufwand im engeren Sinne ohne Steuerung	67
Übersicht 53: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Zentrale Steuerung.....	69
Übersicht 54: Zentrale Steuerung bezogen auf die Abteilungen der Ministerien.....	70
Übersicht 55: Zentrale Steuerung bezogen auf nachgeordnete Organisationseinheiten	71
Übersicht 56: Strategische, politische und administrative Steuerung	72
Übersicht 57: Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	73
Übersicht 58: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Organisation	74
Übersicht 59: Organisation bezogen auf die Referate der Ministerien	75
Übersicht 60: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Innerer Dienst.....	76
Übersicht 61: Gesamtaufwand/ Gesamtkosten Allgemeinen Unterstützungsleistungen.	77
Übersicht 62: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Technische Unterstützungsleistungen ...	77
Übersicht 63: Gesamtaufwand /Gesamtkosten Sonstige Unterstützungsleistungen.....	78
Übersicht 64: Pforte	79
Übersicht 65: Registratur.....	79
Übersicht 66: Haus- und Botendienst	80
Übersicht 67: Poststelle	81
Übersicht 68: Bibliothek.....	82
Übersicht 69: Schreib- und Assistenzdienste	83
Übersicht 70: Schreibdienste in Abhängigkeit von den Stellen ohne Innerer Dienst	83
Übersicht 71: Hausdruckerei / Kopierstelle	84

Übersicht 72: Materialverwaltung.....	85
Übersicht 73: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Personal bezogen auf Mitarbeiter	86
Übersicht 74: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Aufgabenhauptgruppe Personalwirtschaft	87
Übersicht 75: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Personalbetreuung /-fürsorge.....	87
Übersicht 76: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Haushalt bezogen auf Titel.....	88
Übersicht 77: Gesamtaufwand/-kosten Haushalt bezogen auf Stellen.....	89
Übersicht 78: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Haushaltsplanaufstellung	89
Übersicht 79: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Haushaltsvollzug.....	90
Übersicht 80: Gesamtaufwand/Gesamtkosten IuK bezogen auf Stellen.....	91
Übersicht 81: Gesamtaufwand/Gesamtkosten IuK ohne Steuerungsaufgaben.....	91
Übersicht 82: Gesamtaufwand/Gesamtkosten Anwendungsbetreuung	92
Übersicht 83: Benchmarking auf Grundlage zusammengefasster Ergebnisse.....	103
Übersicht 84: Benchmarking Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK	104
Übersicht 85: Datenbasis für Benchmarking nach Aufgabenbereichen.....	105
Übersicht 86: Regressionsanalyse Zentrale Steuerung	106
Übersicht 87: Benchmarking Zentrale Steuerung (Grafik).....	107
Übersicht 88: Benchmarking Zentrale Steuerung (Tabelle)	108
Übersicht 89: Regressionsanalyse Organisation	109
Übersicht 90: Benchmarking Organisation (Grafik)	109
Übersicht 91: Benchmarking Organisation (Tabelle).....	110
Übersicht 92: Regressionsanalyse Innerer Dienst.....	111
Übersicht 93: Benchmarking Innerer Dienst (Grafik).....	112
Übersicht 94: Benchmarking Innerer Dienst (Tabelle)	113
Übersicht 95: Regressionsanalyse Personal.....	114
Übersicht 96: Benchmarking Personal (Grafik)	115
Übersicht 97: Benchmarking Personal (Tabelle).....	115
Übersicht 98: Regressionsanalyse Haushalt.....	116
Übersicht 99: Benchmarking Haushalt (Grafik)	117
Übersicht 100: Benchmarking Haushalt (Tabelle).....	117
Übersicht 101: Regressionsanalyse IuK	118
Übersicht 102: Benchmarking IuK (Grafik).....	119
Übersicht 103: Benchmarking IuK (Tabelle)	119
Übersicht 104: Zusammenfassung eines beispielhaften Benchmarkingpotenzials.....	120
Übersicht 105: beispielhaftes Benchmarkingpotenzial Zentrale Steuerung in Stellen..	120
Übersicht 106: Darstellung des beispielhaften Benchmarkingpotenzials (in Stellen) ...	121
Übersicht 107: Darstellung des beispielhaften Benchmarkingpotenzials (in Prozent)..	121

Übersicht 108: Mitarbeiterbefragung zu den „weichen Faktoren“	125
Übersicht 109: Anerkennung der Arbeit durch den Vorgesetzten.....	126
Übersicht 110: Anerkennung der Arbeit durch die Kunden.....	127
Übersicht 111: Informationsfluss.....	128
Übersicht 112: Erfahrungen mit Mitarbeitergesprächen.....	129
Übersicht 113: Arbeitsmotivation	130
Übersicht 114: Arbeitsbelastung	131
Übersicht 115: Arbeitsbedingungen.....	132
Übersicht 116: Betriebsklima.....	133
Übersicht 117: Zusammenarbeit im Referat	134
Übersicht 118: Zusammenarbeit in der Abteilung	135
Übersicht 119: Zusammenarbeit im Ministerium	136
Übersicht 120: Führungsverhalten des unmittelbaren Vorgesetzten.....	137
Übersicht 121: Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums	138
Übersicht 122: Koordination im Wege der Mitzeichnung	143
Übersicht 123: Koordination im Zuge der Projektorganisation.....	143

1 Vorbemerkung

1.1 Zielsetzung

Die Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Querschnittsaufgaben) bei den Ministerien des Landes stellte keine klassische Prüfung im Sinne der Rechnungsprüfung dar. Es handelte sich vielmehr um ein neues Vorhaben der Organisationsentwicklung. Gegenstand der Untersuchung waren alle Querschnittsaufgaben, wie sie in jedem Ministerium wahrgenommen werden. Die Fachaufgaben waren ausgeklammert. Die Inhalte und Ziele wurden gemeinsam mit dem IM erarbeitet; die Fachministerien wurden von Beginn an beteiligt. Ziel des Projektes war es, auf der Grundlage einer umfassenden empirischen Befragung, den Ministerien Rat für

- den Umbauprozess im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente und die daraus folgenden Organisations- und Personalentwicklungen sowie
- eine noch effizientere und effektivere Gestaltung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

zu geben. Die Ergebnisse sollen einen Anstoß für die wirtschaftliche Selbstorganisation der Ministerien vor allem unter den Bedingungen der Neuen Steuerung liefern.

Den Ablauf eines Organisationsentwicklungsprozesses und die zwischen dem RH und den Ministerien vereinbarte Aufgabenteilung zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 1

Ablauf eines Organisationsentwicklungsprozesses

Schritte	Merkmale	Inhalte	Ausführende/r
1. Schritt	beschreiben ↓	Aufgaben beschreiben = Aufgabenkatalog Produkte definieren = Produktkatalog Welche Leistungen/Tätigkeiten werden von welchem MA bzw. welcher OE wahrgenommen ? Welcher Aufwand (Stunden/Kosten) entsteht für die Aufgabenwahrnehmung ? Welche Leistungen/Tätigkeiten können zu Produkten zusammengefasst werden ? Welche Kennzahlen können gebildet werden ?	RH
2. Schritt	messen/ bewerten ↓	Einbeziehung spezifischer Verhältnisse und Aufgabenstellungen; Analyse, Zeitvergleiche, Soll-Ist-Vergleiche, Kennzahlen, Benchmarking	RH und Ministerien
3. Schritt	verändern	Optimierung konkreter Prozesse und Abläufe (Analyse "Kostentreiber", Arbeitsschritte, Prozesse)	Ministerien

Als Projektziele wurden definiert:

- (1) Erarbeitung eines einheitlichen Aufgabenkatalogs für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Ministerien
- (2) Erfassung, Darstellung und Analyse der Aufgaben nach Zeitanteilen und Kosten
 - wer nimmt welche Aufgabe wahr
 - mit welchem Zeitaufwand
- (3) Aufzeigen von Stärken und Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation sowie beim Personaleinsatz durch
 - Aufgabenkritik (z. B. Aufgabenüberschneidungen)
 - Quervergleich mit Kennzahlen und Benchmarking
- (4) Unterstützung der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente durch
 - Bildung exemplarischer Produkte
 - Erstellung eines Produktkatalogs für den Untersuchungsbereich
 - Aufwand und Kosten dieser Produkte ermitteln
- (5) Anstoß von Organisationsentwicklungsprozessen in den Ministerien
- (6) Einsatzmöglichkeiten von Softwaretools bei Organisationsuntersuchungen testen.

1.2 Benchmarkingprozess

Ein wesentlicher Ansatz dieses Verwaltungsreformprojektes bestand darin, für vergleichbare Aufgaben Kennzahlen zu bilden, die einen Benchmarkingprozess zwischen und in den Ministerien zulassen. Benchmarking (kennzahlenorientierter Quervergleich) ist eine Methode, anhand geeigneter Kennzahlen die Qualität eigener Leistungen und den hierfür notwendigen Aufwand ins Verhältnis zu Leistungen und Kosten anderer zu setzen und diese dabei als Orientierungspunkte zu nutzen. So können sich Dienststellen oder auch einzelne Arbeitsbereiche anhand eines gemeinsamen Maßstabes vergleichen, um von einander zu lernen.

Welche Hürden dabei gegebenenfalls überwunden werden müssen, zeigt folgende Ausführung der KGSt¹: „Fälschlicherweise werden Kennzahlen vielfach assoziiert mit

¹ KGSt-Bericht 4/2001 vom 30.07.2001

bloßem Datensammeln, unüberschaubaren Zahlenkolonnen, mühsamer und aufwändiger Erhebung. Es gibt Ängste und Widerstände. Man fühlt sich nicht vergleichbar, weil doch Strukturen, Prozesse, Produkte anders zugeschnitten sind. Diese Sicht greift entschieden zu kurz: Richtig und ökonomisch eingesetzt kann gerade die kennzahlen-gestützte Analyse auf den ersten Blick scheinbar nicht vergleichbarer Sachverhalte wertvolle Erkenntnisse zur eigenen Leistungsverbesserung bringen. Diese Unterschiede und ihre Auswirkungen müssen daher im Fokus stehen, nicht die Unvergleichbarkeit von Sachverhalten. ... Die Qualität der Kennzahlenarbeit hängt entscheidend vom sorgfältigen und systematischen Umgang mit diesem Instrument ab. Fehler können in allen Phasen der Kennzahlenarbeit auftreten. Grundsätzlich ist zu betonen: Kennzahlen zeigen nicht ´richtig` oder ´falsch`, ´gut` oder ´schlecht` an. Diese Wertung muss anhand des jeweiligen Kennzahlenwertes vor dem Hintergrund des angestrebten Zieles getroffen werden. ...“ Das Benchmarking ist damit eine Grundlage, Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns auf der Basis von Kennzahlen in einem weiteren Schritt zu analysieren und daraus folgende Ergebnisse zu bewerten.

Die eigentlichen Schwierigkeiten des Benchmarking bestehen in der Ermittlung gemeinsam verwertbarer Vergleichsmaßstäbe; diese müssen für jeden Untersuchungsbereich spezifisch festgelegt werden, um aussagekräftige Kennzahlen zu erhalten. Vergleichsmaßstäbe können je nach Untersuchungsbereich beispielsweise ´Stellenzahlen`, ´Kopfzahlen`, ´Fallzahlen`, ´Posteingänge oder -ausgänge`, ´Leistungsqualität`, ´Haushaltstitel` oder ´Haushaltsvolumen` sein. Gleichzeitig sind organisationsspezifische Besonderheiten der Ministerien wie Größe der Organisation (Grundlast), Struktur der nachgeordneten Verwaltungseinheiten sowie Unterschiedlichkeit der Aufgaben und politischen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Als Vergleichsmaßstab wurden meist die ´Stellen-` bzw. ´Kopfzahlen`; im Untersuchungsbereich ´Haushalt` die Anzahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Haushaltstitel verwendet, weil diese in allen Ministerien verfügbar waren. Das ist bei Bewertung der Untersuchungsergebnisse zu berücksichtigen. Es wird Aufgabe im Rahmen des Projekts zur Einführung Neuer Steuerungsinstrumente sein, die Kennzahlen zum Zwecke besserer Vergleichbarkeit weiterzuentwickeln.

Die Auswahl von geeigneten Vergleichsmaßstäben ist entscheidend für den anschließenden Analyseprozess und die daraus folgende Bewertung der Ergebnisse. Wird der Benchmark allein auf der Grundlage des ermittelten Aufwands gebildet, schneidet die Organisationseinheit mit dem geringsten Mitteleinsatz am besten ab. Unbeachtet bleibt zunächst, wie die Ergebnisse dieses Mittelverbrauchs z. B. nach Art der Tätigkeit, Menge und Qualität zu beurteilen sind. Da nicht nur der Mitteleinsatz maßgebend ist, stellt

sich die Frage, wo die Grenze der Aufwandsverminderung zu ziehen ist, bei deren Unterschreiten unzureichende Ergebnisse erzielt werden. Mittelverbrauch und der mit ihm erzielte Erfolg, also das Ergebnis nach Art, Menge und Qualität, das mit dem jeweiligen Aufwand erzielt wird, sowie die jeweiligen Rahmenbedingungen sind gegeneinander abzuwägen.

Erst auf der Basis eines solchen Abwägungsprozesses ist eine Bewertung der Ergebnisse möglich. Auf eine solche Bewertung der Ergebnisse wurde im Rahmen dieser Untersuchung verzichtet, weil sie zeitlich und inhaltlich nicht zu leisten und im Blick auf den Modellcharakter und die vereinbarten Ziele des Projekts auch entbehrlich war. Daher war es im Rahmen dieses Projekts nicht möglich, unmittelbar realisierbare Vorschläge zur Einsparung von Stellen zu entwickeln, wohl aber auf mögliche Benchmarkingpotenziale hinzuweisen, die von den Ministerien näher geprüft werden sollten.

1.3 Ausgangslage

Die Landesregierung Baden-Württemberg hat zu Beginn der 90er Jahre mit der umfassenden Reform der Verwaltung begonnen und Schritte hin zu einer schlankeren und effizienteren Verwaltung getan. In großem Umfang wurden hierzu Gutachten vergeben, die sich insbesondere mit der Organisation und dem Personalbedarf der den Ministerien nachgeordneten Dienststellen befassten. Der RH hat diesen Erneuerungsprozess mit eigenständigen Untersuchungen unterstützt. Die parallel hierzu beschlossenen umfangreichen Stellenabbauprogramme, die auch Stelleneinsparungen bei den Ministerien selbst beinhalten, waren für den RH Anlass, gemeinsam mit dem IM die ministeriellen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zu untersuchen und Hinweise für eine möglichst effektive und effiziente Aufgabenerledigung zu geben.

1.4 Vorgehen und Methodik

1.4.1 Untersuchungsansatz

Von Beginn an wurden die Ministerien in dieses Projekt mit einbezogen und in einem diskursiven Prozess die Grundlagen für die Untersuchung und das weitere Vorgehen zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation entwickelt. Die Personalvertretungen wurden umfassend informiert. Der ursprünglich vorgesehene organisationsbezogene Untersuchungsansatz, der lediglich die Einbeziehung der Abteilungen¹ einschl. der Zentralstellen vorsah, wurde im Zuge der Konzepterarbeitung verändert. Da Querschnittsaufgaben in den Ministerien sowohl zentral (Abteilungen¹) als auch dezentral

(Fachabteilungen) wahrgenommen werden und aufbauorganisatorisch nicht einheitlich zugeordnet sind, hätten sich mit diesem ursprünglichen Ansatz die Zielsetzungen des Projekts, insbesondere die Kennzahlenbildung und Quervergleiche zwischen den Ministerien, nur unzureichend realisieren lassen. Der Untersuchung wurde daher ein aufgabenbezogener (kein institutioneller) Untersuchungsansatz zugrunde gelegt; d.h. die in den Ministerien wahrgenommenen Querschnittsaufgaben sollten unabhängig davon, in welchen Organisationseinheiten sie anfallen, vollständig erfasst und dargestellt werden. Hieraus ergab sich die Notwendigkeit, die Querschnittsaufgaben zuvor abschließend zu definieren und gegenüber den Fachaufgaben der Ministerien abzugrenzen.

1.4.2 Definition der Querschnittsaufgaben

Da weder in der Praxis noch in der Fachliteratur auf eine für die Untersuchung verwertbare Definition der ministeriellen Querschnittsaufgaben zurückgegriffen werden konnte, wurden sie für dieses Projekt wie folgt definiert:

Querschnittsaufgaben sind alle Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (mittelbare Aufgaben), die zur Erfüllung der Fachaufgaben (unmittelbare Aufgaben) erforderlich sind, unabhängig von der wahrnehmenden Organisationseinheit.

Bezogen auf den Untersuchungsbereich fallen danach unter **Steuerungsleistungen**:

1. die politische Steuerung der Fach- und Querschnittsaufgaben für das jeweilige Ressort bzw. die gesamte Landesverwaltung. Diese Aufgaben werden in der Landesverwaltung weitgehend von den Zentralstellen der Ministerien und vom Staatsministerium wahrgenommen;
2. die Gesamtsteuerung aller Unterstützungsleistungen des jeweiligen Ressorts bzw. bei Aufgaben mit landesweiter Wirkung aller Ressorts. Diese Aufgaben werden überwiegend von den Abteilungsleitern 1 bzw. deren Vertretern wahrgenommen;
3. die Steuerung der Aufgabenbereiche Personal, Organisation, Haushalt, Information- und Kommunikation (IuK) und Innerer Dienst. Diese Aufgaben werden weitgehend von den jeweiligen Referatsleitern wahrgenommen.

Zu den **Unterstützungsleistungen** zählen die Wahrnehmung konkreter Aufgaben in den Bereichen Personal, Organisation, Haushalt, IuK und Innerer Dienst (Schreibdienst, Registratur, Botendienst usw.).

Aus dieser Definition und Interpretation des Begriffes Querschnittsaufgaben konnten die bei den Ministerien in die Untersuchung einzubeziehenden einzelnen Organisationseinheiten abgeleitet werden.

1.4.3 Einzubeziehende Organisationseinheiten

Grundsätzlich wurden daher die Mitarbeiter folgender Organisationseinheiten einbezogen:

- Zentralstellen, Pressestellen einschließlich der persönlichen Referenten der Minister und Staatssekretäre
- alle Referate der Abteilungen 1
- alle Bereiche des Inneren Dienstes
- alle anderen Organisationseinheiten, in denen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für die Bereiche Organisation, Personal, Haushalt, IuK und Innerer Dienst erbracht werden.

Der konkrete Untersuchungsbereich wurde zu Beginn der örtlichen Erhebungen mit den betroffenen Ministerien abgestimmt.

1.4.4 Aufgabenkatalog für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Für die zu untersuchenden Aufgabenbereiche der Ministerien lagen bisher über die Geschäftsverteilungspläne hinaus kaum Aufgabenbeschreibungen vor. Da eine standardisierte Aufgabenbeschreibung für diese Querschnittsuntersuchung unabdingbare Voraussetzung war und in den anderen Bundesländern entsprechende Unterlagen noch nicht vorlagen, hat der RH gemeinsam mit dem IM die in den Ministerien wahrzunehmenden Querschnittsaufgaben grundlegend neu beschrieben, systematisch in einem Aufgabenkatalog zusammengefasst und Anfang 1999 mit allen Ressorts abgestimmt.

Die Erhebungen bei den untersuchten Ministerien haben gezeigt, dass der vorliegende Aufgabenkatalog die in den Ministerien wahrzunehmenden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen umfassend und ausreichend beschreibt und dadurch die für dieses Projekt zwingend notwendige einheitliche Erhebungsbasis zur Verfügung stand.

1.4.5 Aufbau, Systematik und Inhalt des Aufgabenkatalogs

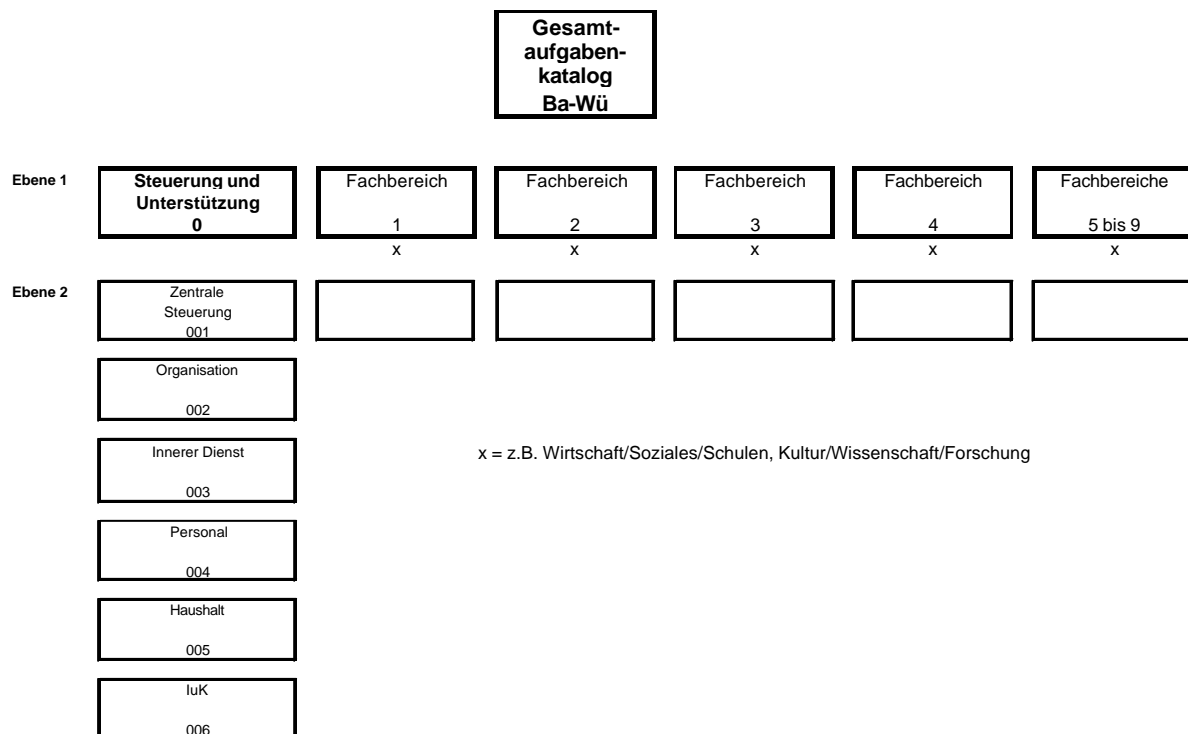
Der Aufbau des Kataloges sowie die Aufgabeninhalte der jeweiligen Aufgabenebenen wurden unabhängig von der derzeitigen organisatorischen Zuordnung der Aufgaben (Geschäftsverteilung) erarbeitet. Maßgebliche Kriterien hierfür waren beispielsweise der Sachzusammenhang der jeweiligen Aufgaben, die Übersichtlichkeit und Praktikabilität des Kataloges sowie die Einheitlichkeit der Systematik.

1.4.5.1 Systematik des Aufbaus

Der Aufgabenkatalog „Steuerung und Unterstützung“ ist als Teil eines noch zu erstellenden Gesamtaufgabenkatalogs für die Landesverwaltung Baden-Württemberg konzipiert. Dieser sieht neben den Querschnittsaufgaben (Teilkatalog 0) auch die künftig noch zu beschreibenden Fachaufgaben der Landesverwaltung vor (Teilkataloge 1 bis 9). Vertikal sind die Querschnittsaufgaben in fünf Ebenen (Hierarchiestufen) untergliedert.

Übersicht 2

Gesamtaufgabenkatalog Baden-Württemberg



1.4.5.2 Inhaltliche Systematik

Der **Aufgabenkatalog Steuerung und Unterstützung** beinhaltet in der Ebene 2 die sechs Aufgabenbereiche Zentrale Steuerung (Nr. 001), Organisation (Nr. 002), Innerer Dienst (Nr. 003), Personal (Nr. 004), Haushalt (Nr. 005) und IuK (Nr. 006). Diese Aufgabenbereiche sind in der Ebene 3 in drei bis sechs Aufgabengruppen untergliedert. Die Übersicht 3 verdeutlicht diesen Aufbau.

Übersicht 3

Aufgabenkatalog Steuerung- und Unterstützung

Steuerung und Unterstützung 0					
Zentrale Steuerung 001	Organisation 002	Innerer Dienst 003	Personal 004	Haushalt 005	IuK 006
Strategische Steuerung 101	Steuerungsangelegenheiten 201	Allgemeine Unterstützungsleistungen 301	Steuerungsangelegenheiten 401	Steuerungsangelegenheiten 501	Steuerungsangelegenheiten 601
Politische Steuerung 102	Aufbau- und Ablauforganisation 202	Technische Unterstützungsleistungen 302	Personalwirtschaft 402	Haushaltswesen 502	Hardware 602
Administrative Steuerung 103	Organisatorische Dienstleistungen 203	Sonstige Unterstützungsleistungen 303	Personalbetreuung/-fürsorge 403	Kassen- und Rechnungswesen 503	Software 603
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 104	Externe und interne Unterstützungsleistungen 204		Personalvertretung, Beauftragte 404	Finanzkontrolle 504	Anwenderbetreuung 604
Statistiken 105			Personalhaushalt 405	Vermögensverwaltung 505	Datensicherheit/Datenschutz 605
Rechts-/Justizialangelegenheiten 106					

Die Übersicht 4 zeigt exemplarisch den Aufgabenbereich Personal einschließlich den Aufgabengruppen in der Ebene 4.

Übersicht 4

Aufgabenbereich Personal

Personal				
004				
Steuerungsan- gelegenheiten 401	Personal- wirtschaft 402	Personalbetreuung/ -fürsorge 403	Personal- vertretung, Beauftragte 404	Personal- haushalt 405
Ziele 40101	Personalplanung 40201	Beamtenrechtliche und tarifrechtl. Betreuung 40301	PR, HPR, Frauenvertreterin u.a. 40401	Stellen- und Mittel- anforderungen 40501
Rechtsvorschriften 40102	Personalgewinnung/ -deckung 40202	Finanzielle Betreuung 40302	Beauftragte 40402	Bewirtschaftung von Personalmitteln 40502
Verwaltungsvorschriften u. Rahmenregelungen 40103	Personalentwicklung 40203	Betreuung in sonstigen Fällen 40303	Geschäftsstellen der Personalvertretungen 40403	Stellenbewirt- schaftung 40503
Grundsatzange- legenheiten 40104				
Koordinierungs- angelegenheiten 40105				

Der Gesamtaufgabenkatalog liegt dem Bericht als Anlage 1 bei.

1.4.6 Mitarbeiterbefragung

Zu Beginn der örtlichen Erhebungen hat der RH bei den Ministerien referats- bzw. aufgabenbezogene Informationsveranstaltungen für die Mitarbeiter durchgeführt und die Erhebungsunterlagen ausgeteilt. Im Wesentlichen wurden folgende Punkte angesprochen:

- Projektziele und -inhalte
- Aufgabenbezogener Untersuchungsansatz
- Definition der Querschnittsaufgaben
- Erläuterungen und Hinweise zum Aufgabenkatalog und den Erhebungsbogen.

Diese für den RH sehr zeitaufwändigen Veranstaltungen haben sich bewährt und die Akzeptanz bei den Mitarbeitern gefördert. Die Rückfragen zu den Erhebungsunterlagen wurden dadurch minimiert.

Der Erhebungsbogen A 1 (Anlage 2) zu den konkret wahrgenommenen Aufgaben musste von allen in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeitern ausgefüllt zurückgegeben werden. Der Erhebungsbogen A 2 (Anlage 3) mit Fragen zu „weichen Faktoren“ und der Möglichkeit für ergänzende Hinweise konnte anonym und auf freiwilliger Basis den Mitarbeitern des RH zugeleitet werden.

Bei den mit Steuerungs- und Unterstützungsleistungen betrauten Mitarbeitern wurden anhand des Fragebogens A 1 auf der Grundlage des Aufgabenkatalogs die im Verlauf eines Jahres üblicherweise **anfallenden Aufgaben standardisiert erfasst**. Für jede erfasste Aufgabe war der entsprechende **Arbeitszeitanteil** an den Gesamtaufgaben in Prozent anzugeben. Die Mitarbeiter waren gebeten, ihre Arbeitszeitanteile möglichst für die tiefste angebotene Untergliederung zu schätzen. Sofern neben den definierten Querschnittsaufgaben auch Fachaufgaben wahrgenommen wurden, waren diese nur in einer Summe mit dem entsprechenden Zeitanteil einzutragen. Aus methodischen Gründen und um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, konnten die Mitarbeiter generell nur Arbeitszeitanteile von max. 100 % der Regelarbeitszeit eintragen. Die in einzelnen Organisationseinheiten regelmäßig deutlich höher liegenden wöchentlichen Arbeitsstunden blieben generell unberücksichtigt.

Die Schätzung von Zeitanteilen stellt eine wissenschaftlich abgesicherte Methode zur Aufgabenanalyse dar. Frühere Erfahrungen und die im Zuge dieses Projektes geführten Bewertungsgespräche haben gezeigt, dass die von den Mitarbeitern vorgenommenen Zeitschätzungen plausibel und nachvollziehbar sind und die von den Bediensteten wahrgenommenen Aufgaben realistisch wiedergeben. Selbst mit Zeitaufschrieben über Monate hinweg sind genauere Angaben nicht zu erzielen. Der Aufwand bei der angewandten Methode war um ein Vielfaches geringer und die Akzeptanz bei den Mitarbeitern deutlich höher.

Ergänzend zur Zeitschätzung waren die Mitarbeiter gebeten, Angaben zum **Aufgabentyp** (Konzeption, Einzelfall, Sonstige) und den **Phasen der Aufgabenerfüllung** (Planung, Durchführung und Kontrolle) zu machen.

1.4.7 Differenzierungen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der Daten

Die Querschnittsaufgaben wurden bei den Mitarbeitern differenziert nach den unterschiedlichen Wirkungsbereichen (Landesverwaltung, Ministerien, eigenes Ministerium, nachgeordnete Dienststellen und Sonstige) erhoben.

Für alle mit Zeitanteilen belegten Aufgaben mussten die Mitarbeiter ankreuzen, für wen diese Aufgabe wahrgenommen wird. Die **Wirkungsbereiche wurden wie folgt beschrieben:**

Wirkungsbereich A: Landesverwaltung

Aufgaben, die in originärer landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen werden und deren Wirkung sich daher auf die gesamte Landesverwaltung erstreckt. Typische Querschnittsaufgaben mit landesweiter Wirkung sind z. B. die allgemeinen und besonderen Beamtenrechtsangelegenheiten bzw. Tarifangelegenheiten, die vom IM bzw. FM wahrgenommen werden.

Wirkungsbereich B: Ministerien

Aufgaben, die auch auf ein anderes Ministerium bzw. auf andere Ministerien wirken. Beispielhaft waren hier die zentral vom FM wahrgenommene haushaltsrechtlichen Angelegenheiten für ein oder mehrere Ministerien genannt.

Wirkungsbereich C: eigenes Ministerium

Aufgaben, die nur auf das eigene Ministerium wirken bzw. im originären Auftrag wahrgenommen werden. Als typische Aufgaben mit Innenwirkung wurden die Aufgaben des Inneren Dienstes bzw. alle ministeriumsbezogenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen oder die für die Ministeriumsmitarbeiter wahrgenommen Personalaufgaben genannt.

Wirkungsbereich D: nachgeordnete Dienststellen

Aufgaben, die den nachgeordneten Bereich des eigenen Ministeriums oder anderer Ministerien tangieren, z. B. Personalmaßnahmen für nachgeordnete Dienststellen.

Wirkungsbereich E: Sonstige

Aufgaben, die auf den Bund, andere Länder oder sonstige externe Stellen wirken.

Sofern Aufgaben belegt wurden, die beispielsweise sowohl für das Ministerium selbst, als auch für nachgeordnete Dienststellen wahrgenommen wurden, hatten die Mitarbeiter den jeweiligen Wirkungsanteil zusätzlich prozentual zu schätzen; z. B. Personalbereitstellung für das eigene Ministerium aber auch für nachgeordnete Dienststellen.

Allein diese differenzierte Erhebung nach den Wirkungsbereichen ermöglicht die Klassifizierung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in

- **Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne:** Hierunter fallen alle im Ministerium wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. Zusammenfassend ergibt sich hierdurch ein umfassender Überblick über die insgesamt anfallenden Querschnittsaufgaben für alle Wirkungsbereiche.
- **Querschnittsaufgaben im engeren Sinne:** Hierunter fallen alle Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die ausschließlich für das eigene Ministerium erbracht bzw. im genuinen eigenen Auftrag wahrgenommen werden.

Das methodische Neuland, das hier betreten wurde, findet seinen Niederschlag u. a. darin, dass die Mitarbeiter durch die Abfrage des Wirkungsbereichs die entstehenden Aufwände der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen differenziert darstellen konnten, mit dem Ziel, es zu ermöglichen, u. a. den Anteil an Leistungen, die im Ministerium für die nachgeordneten Dienststellen erbracht werden, gesondert darzustellen.

Der kennzahlenorientierte Quervergleich (Benchmarking) basiert überwiegend auf den Querschnittsaufgaben im engeren Sinne, da die Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne große ressortspezifische Unterschiede beinhalten.

Über die Erfassung und Darstellung der Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne ergaben sich aber ergänzende Hinweise auf

- die in den einzelnen Ministerien wahrgenommenen landesweiten Aufgaben
- die für den nachgeordneten Bereich aufzuwendenden Ressourcen

und somit Ansätze für eine globale Aufgabenkritik.

1.5 Projektdurchführung

1.5.1 Projektteam

Das Projekt wurde von RD Stengel, ORnR Schneider, ORnR Staudenmaier, ORnR Wenz (beide teilweise), RA Volz und der Angestellten Frau Keller (teilweise) durchgeführt.

1.5.2 Beteiligung des IM

Das Projekt wurde vom Rechnungshof unter Beteiligung des IM durchgeführt und regelmäßig mit den Abteilungsleitern 1 der Ministerien erörtert. Mit der Beteiligung des IM war beabsichtigt, die Untersuchung so anzulegen, dass sie nach Abschluss des Pilotprojekts ohne große Änderungen auch in anderen Bereichen der Landesverwaltung durchgeführt werden kann. Entsprechend dieser Zielsetzung lag der Mitwirkungsschwerpunkt des IM bei der konzeptionellen Erarbeitung des Vorgehens und der Ausarbeitung des Aufgabenkatalogs, der der Erhebung zugrunde gelegt wurde. Die Erhebung in den Ministerien sowie die Datenerfassung und -auswertung mit dem eingesetzten Softwaretool und deren Bewertung wurden vom RH eigenverantwortlich durchgeführt.

1.5.3 Projektabwicklung

1.5.3.1 Vorbereitende Schritte

Nach ersten Gesprächen mit den Abteilungsleitern 1 und den Personalvertretungen der Ministerien wurde Mitte 1998 das Prüfungskonzept erarbeitet und Ende Juli mit dem IM abgestimmt. Die Vorgehensweise und die Methodik des Projektes wurde im September/Oktober 1998 in einer Pilotphase im Referat 15 des IM überprüft. Hierbei zeigte sich, dass das eingesetzte Instrumentarium zur Zielerreichung geeignet ist, der Aufgabenkatalog die Voraussetzungen für eine standardisierte Aufgabenerhebung bei allen Ministerien jedoch noch nicht erfüllt. Bei der Sitzung der Abteilungsleiter 1 der Ministerien am 19.11.1998 wurde deshalb festgelegt, dass der vorliegende Aufgabenkatalog zwischen dem RH und dem IM weiter zu präzisieren und anschließend mit allen Ministerien abzustimmen ist. Ziel war ein einheitlicher, abgestimmter Aufgabenkatalog für die in den Ministerien wahrzunehmenden Querschnittsaufgaben.

Am 19.01.1999 wurde der Aufgabenkatalog von der gemeinsamen Arbeitsgruppe des IM und des RH verabschiedet und vom RH mit Schreiben vom 28.01.1999 den Ministerien mit der Bitte um interne inhaltliche Abstimmung und ggf. ressortspezifische Ergänzung zugeleitet. Zwischen RH und Ministerien fanden Abstimmungsgespräche statt. Der überarbeitete Aufgabenkatalog, der die in den Ministerien wahrzunehmenden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen umfassend und abschließend beschreibt, wurde am 09.04.1999 allen Ministerien zugeleitet. Die einheitliche Grundlage für das Projekt lag damit vor.

Die Gesamtkonzeption zu diesem Projekt wurde am 18.03.1999 bei der 11. Sitzung der Verwaltungsreformkommission vorgestellt mit dem Ergebnis, dass es als gemeinsames Verwaltungsreformprojekt von RH und Innenministerium weiter verfolgt werden soll.

1.5.3.2 Prüfungsdurchführung

Vor Beginn der örtlichen Erhebungen fanden intensive Abstimmungsgespräche mit den Projektverantwortlichen der Ministerien statt. Dem Personalrat, der Frauenvertreterin und dem Vertrauensmann der Schwerbehinderten wurde vorab ein Gespräch zur Erläuterung der Ziele, Inhalte und Vorgehensweise der Untersuchung angeboten. Dieses Informationsangebot wurde von allen Personalvertretungen angenommen. Die örtlichen Erhebungen beim IM fanden vom 16.04. bis 05.05.1999 statt. Bei den weiteren acht Fachministerien fanden die örtlichen Erhebungen in einem engen zeitlichen Rahmen, teilweise überlappend, vom 22.09.1999 bis 19.04.2000 statt.

1.5.3.3 Bewertung der Ergebnisse

Im Rahmen der Ist-Analyse konnten die spezifischen Aufgabenstellungen der Ressorts sowie qualitative Aspekte und Kriterien noch nicht in die Auswertungen einbezogen werden. Um die Daten für die Kennzahlenbildung und das Benchmark zu überprüfen, hat der RH am 20.11.2000 allen Ministerien die erarbeiteten Kennzahlen übersandt. Aus diesen Unterlagen konnten die Ministerien

- die Bandbreiten (Spannweiten) der errechneten Werte
- den arithmetischen Mittelwert der niedrigsten drei Kennzahlen und
- den individuellen Wert ihres Ministeriums

ersehen.

Auf dieser Grundlage waren sie in der Lage, die Abweichungen zu anderen Ministerien zu erkennen und einzuschätzen, in welchen Aufgabenfeldern für sie weiterer, konkreter Analysebedarf besteht. Ende des Jahres 2000 und zu Beginn des Jahres 2001 wurden mit allen Häusern Bewertungsgespräche geführt. Diese waren konstruktiv und haben weitere Hinweise für die Auswertung, Darstellung und Beschreibung der einzelnen Kennzahlen gebracht. Gezielte Hinweise der Ministerien wurden überprüft und die Daten, soweit aus Sicht des RH zutreffend, berichtigt. Die so gewonnenen Daten liegen den Auswertungen und Kennzahlenvergleichen dieses Berichts zugrunde.

1.6 Hinweise zum Bericht und zum Datenmaterial

Zur besseren Lesbarkeit wird von einer Unterscheidung zwischen weiblicher und männlicher Form abgesehen. In den Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen. Aufgrund der in verschiedenen Systemen ausgewerteten Daten sind kleinere Ungenauigkeiten unvermeidlich; diese beeinträchtigen die Ergebnisse und Kennzahlen in ihren Kernaussagen jedoch nicht. Die im Bericht als Kosten bezeichneten Beträge spiegeln nicht die betriebswirtschaftlichen Gesamtkosten wieder. Die von den Mitarbeitern für die einzelnen Aufgaben angegebenen Stunden wurden zur monetären Beurteilung über entsprechende Stundensätze und Zuschläge zu Vergleichszwecken in DM-Beträge umgerechnet.

Die Bedeutung der verwendeten Abkürzungen kann dem Abkürzungsverzeichnis entnommen werden.

2 Allgemeine Feststellungen

2.1 Strukturdaten des Projekts

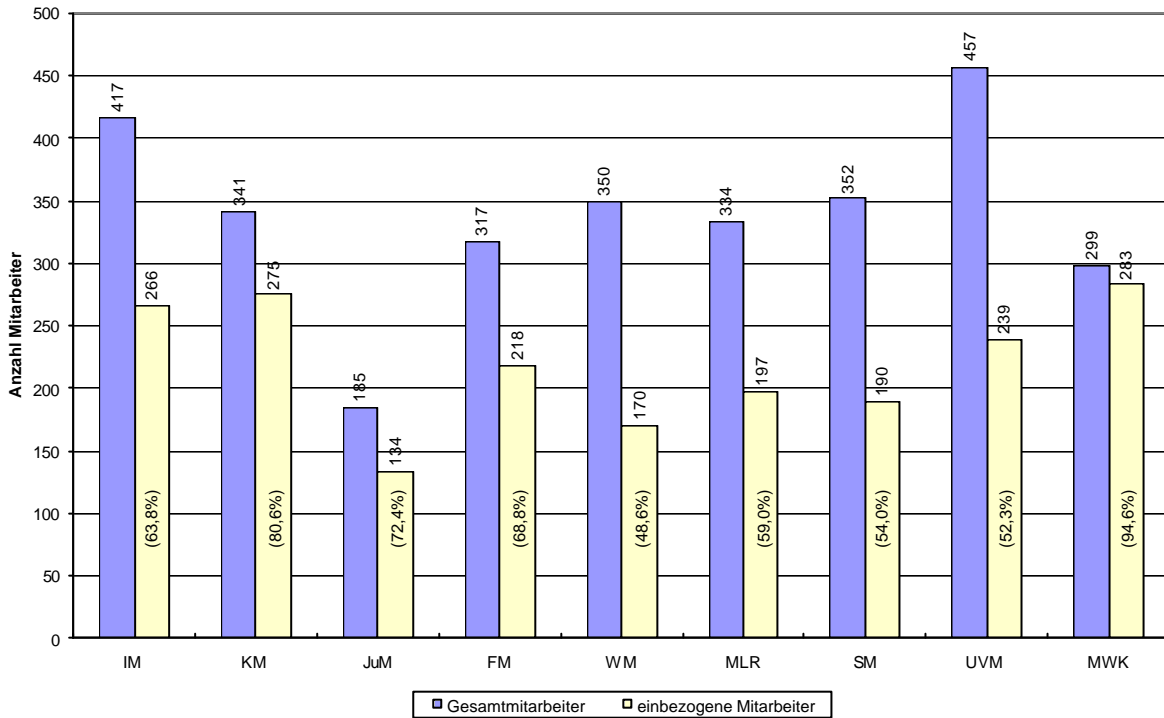
Im Zuge der Projektbeschreibung wurde bereits davon ausgegangen, dass nahezu 2 000 Mitarbeiter, das entspricht 64 % des Personalkörpers der Ministerien, von der Aufgabenanalyse erfasst würden, weil sie - mit unterschiedlichen Zeitanteilen - Steuerungs- und Unterstützungsleistungen erbringen. Nach Abschluss des Projekts steht fest, dass von den in den Ministerien tätigen 3 052 Bediensteten insgesamt 1 972 Mitarbeiter befragt wurden; dies entspricht 64,6 %.

Die Anzahl der jeweils in den einzelnen Ministerien einzubeziehenden Mitarbeiter schwankte sehr stark; sie war von der Aufbauorganisation, der Aufgabenstruktur und dem Umfang der Aufgabenwahrnehmung für den nachgeordneten Bereich abhängig. Die Bandbreite lag zwischen 49 % beim WM und 95 % beim MWK. Das WM hat die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen stärker als alle anderen Ministerien in der Abteilung 1 konzentriert und nimmt für den weitgehend selbständig arbeitenden nachgeordneten Bereich nur im geringen Umfang Aufgaben wahr. Demgegenüber hat der institutionelle Organisationsaufbau des MWK zur Folge, dass in nahezu allen Organisationseinheiten Querschnittsaufgaben anfallen.

Die Mitarbeiterzahl der einzelnen Ministerien und die in die Untersuchung einbezogenen Bediensteten zeigt die Übersicht 5.

Übersicht 5

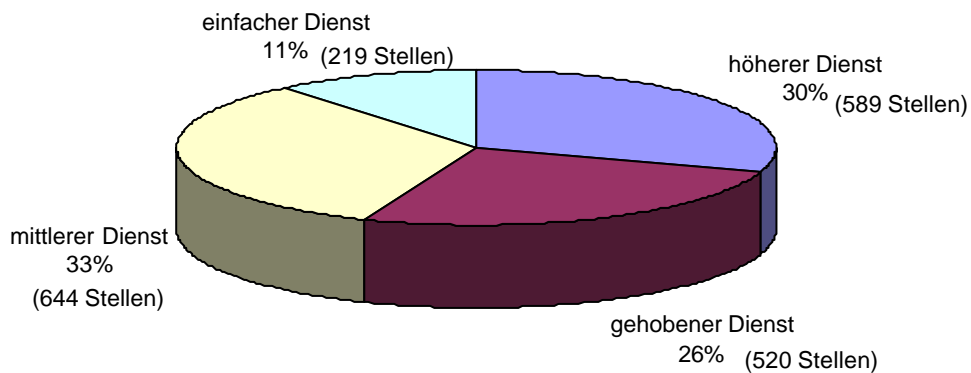
In die Untersuchung einbezogene Mitarbeiter



Die befragten 1 972 Mitarbeiter verteilen sich auf die Laufbahngruppen wie folgt:

Übersicht 6

Verteilung der einbezogenen Mitarbeiter auf die Laufbahngruppen



2.2 Örtliche Erhebungen

Der zeitliche Aufwand für die örtlichen Erhebungen bei den Ministerien war gering, denn der gemeinsam erarbeitete Aufgabenkatalog und die vereinbarten Zielsetzungen ermöglichten eine strukturierte Erhebung in einem engen Zeitfenster. Die Zusammenarbeit mit den Projektverantwortlichen der Ministerien war konstruktiv und hilfreich. Dasselbe gilt mit einer Ausnahme auch für die Personalvertretungen. Nach den Einführungsveranstaltungen hatten die Mitarbeiter bis zu 3 Wochen Zeit, die ausgefüllten Erhebungsbogen dem RH zu zuleiten. Über diesen Zeitraum hinweg waren ein bis zwei Mitarbeiter des RH vor Ort und standen für Rückfragen und Gespräche zur Verfügung. Die Abfrage zu den weichen Faktoren wurde parallel mit erfasst. Die Rückgabefristen waren angemessen und wurden weitgehend auch eingehalten.

Einzelne Strukturdaten der Erhebung:

- örtliche Erhebungen bei allen 9 Fachministerien
- insgesamt wurden zu Beginn der Mitarbeiterbefragung 73 Einführungsveranstaltungen für die in die Untersuchung einbezogenen Bediensteten durchgeführt
- die Beteiligung an diesen Informationsgesprächen lag mit über 90 % sehr hoch
- die Mitarbeiter erhielten bei den Eröffnungsveranstaltungen die Erhebungsunterlagen (Fragebogen A 1 mit Erläuterungen, Fragebogen A 2, Aufgabenkatalog mit Erläuterungen zur Systematik) mit einem persönlichen Anschreiben ausgehändigt
- ausgewertet wurden 1 972 Erhebungsbogen A 1
- auf freiwilliger Basis wurden von den Mitarbeitern 873 Erhebungsbogen A 2 mit den Angaben zu den „weichen Faktoren“, Hinweisen und Anregungen zu organisatorischen Themen zurückgegeben und vom RH ausgewertet.

2.3 Erreichte Projektziele

Die gemeinsam mit dem IM für dieses Verwaltungsreformprojekt beschriebenen Zielsetzungen konnten nahezu vollständig erreicht werden.

2.3.1 Aufgabenkatalog für die Querschnittsaufgaben bei den Ministerien erstellen

Mit der Beschreibung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurde die Grundlage und der Einstieg zur Definition der in der Landesverwaltung wahrzunehmenden Querschnitts- und Fachaufgaben gelegt. Dieser Schritt war, insbesondere im Hinblick auf die in der Kommunalverwaltung bundesweit bereits seit Jahren vorliegenden Aufga-

benbeschreibungen, überfällig. Nach diesem Vorgehensmuster sollten nunmehr auch die Fachaufgaben systematisch erfasst und beschrieben werden. Auf der Basis eines Gesamtaufgabenkatalogs für die Landesverwaltung Baden-Württemberg lassen sich die wahrzunehmenden Aufgaben im Rahmen der Geschäftsverteilung transparenter und nachvollziehbarer festlegen. Der Aufwand für zukünftige Aufgabenanalysen wird minimiert.

2.3.2 Aufgaben erfassen, darstellen und analysieren

Für jedes Ministerium liegen die ausgewerteten Ergebnisse vor. Sie zeigen auf, welche Aufgaben in welcher Organisationseinheit und mit welchem Zeit- und damit auch Kostenaufwand wahrgenommen werden. Für jede im Aufgabenkatalog erfasste Aufgabe können auf jeder Aggregationsebene die aufgewendeten Zeiten und damit auch die für die konkrete Aufgabe anfallenden Kosten dargestellt werden. Die Daten verdeutlichen, wie viele Organisationseinheiten mit vergleichbaren Aufgaben und in welchem Umfang befasst sind.

2.3.3 Stärken und Schwachstellen in der Aufbau- und Ablauforganisation aufzeigen

Die vielseitigen Auswertungs- und Darstellungsmöglichkeiten der Daten erlauben eine aufgabenkritische Betrachtung des Untersuchungsbereichs. Es lässt sich folgendes aufzeigen:

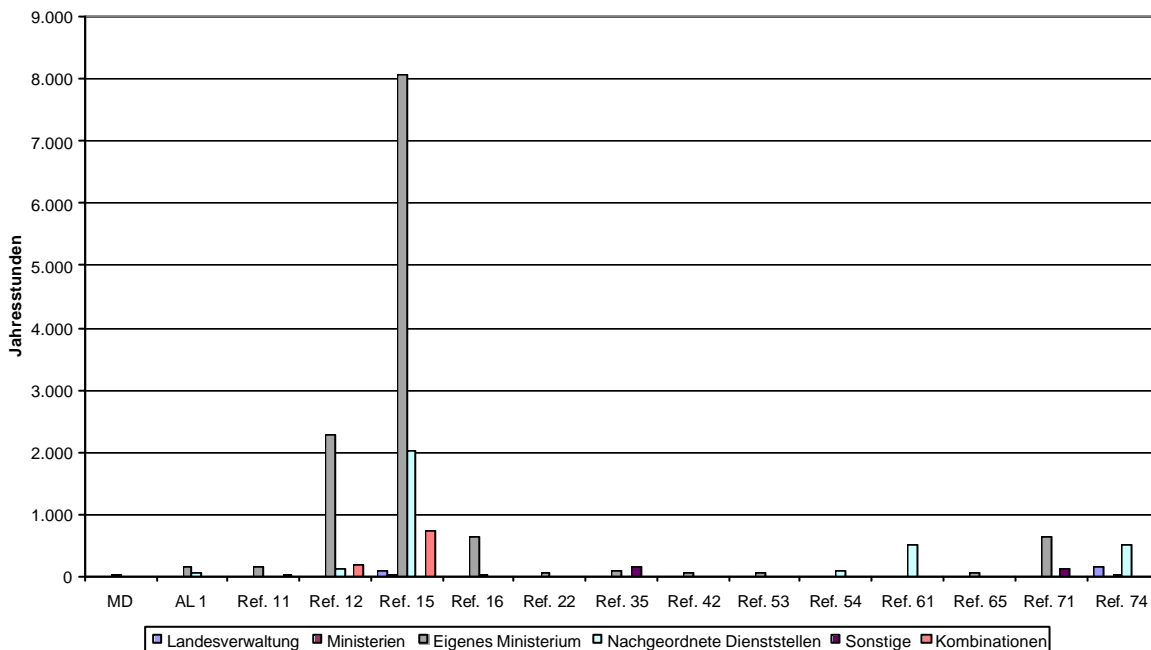
- Aufgabenüberschneidungen bei den einbezogenen Organisationseinheiten mit den Fragestellungen
 - Wo werden gleiche Aufgaben in verschiedenen Organisationseinheiten erledigt?
 - Wo gibt es Parallelstrukturen?
 - Wo werden Aufgaben zentral oder dezentral erledigt?
 - Wo kann Wissen gebündelt bzw. gestreut werden?
- Aufgabenverteilungen nach Wirkungsbereichen mit den Fragestellungen
 - Welche Aufgaben werden mit Innen-, welche mit Außenwirkung wahrgenommen?
 - Wie ist das Verhältnis zwischen den Querschnittsaufgaben im engeren und im weiteren Sinne?
 - Welche Stellen nehmen Aufgaben mit originärer landesweiter Zuständigkeit wahr?
 - Wo sind diese Stellen im Ministerium angesiedelt?
- Rangliste der kostenintensiven Aufgaben mit der Fragestellung
 - Welche Aufgaben sind unter Kostengesichtspunkten besonders untersuchungsrelevant („Kostentreiber“)?

Die Aufgabenanalysen zeigen die unterschiedlichen Strukturen der Ministerien deutlich auf und geben im Vergleich mit den Ergebnissen der anderen Ministerien (vgl. Nr. 4) Hinweise für vertiefende Untersuchungen.

Die beiden folgenden Säulendiagramme zeigen dies beispielhaft auf. Das Säulendiagramm für den Aufgabenbereich Haushalt im WM spiegelt eine sehr zentrale Aufgabenerledigung wieder, das Säulendiagramm für dieselben Aufgaben im MWK bildet eine stark dezentral ausgerichtete Organisationsstruktur ab.

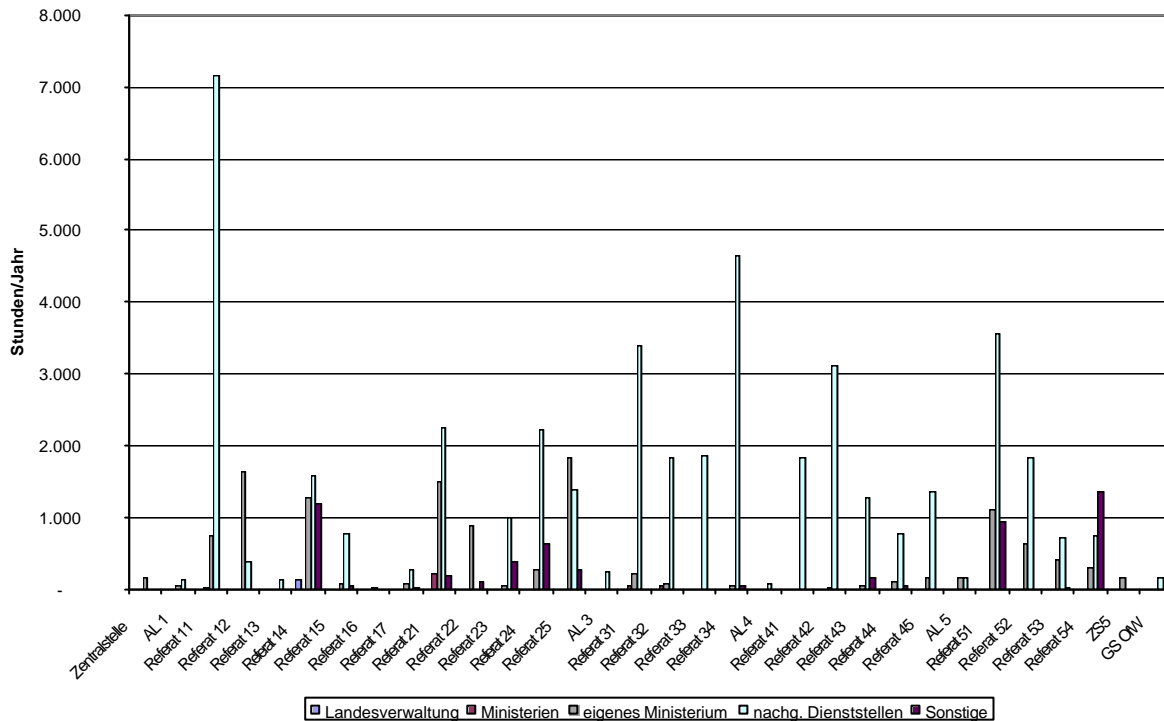
Übersicht 7

Aufgabenanalyse für den Aufgabenbereich Haushalt am Beispiel WM



Übersicht 8

Aufgabenanalyse für den Aufgabenbereich Haushalt am Beispiel MWK



Über die umfangreiche Datenerhebung lassen sich die für einen Quervergleich und das Benchmarking notwendigen Kennzahlen bilden. Die Kennzahlenbildung und deren Wertung ist unter Nr. 4 beschrieben.

Die Ergebnisse dieser Aufgabenanalysen bilden die unterschiedliche quantitative Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben in den Fachministerien ab und zeigen durch den Kennzahlenvergleich für jede Querschnittsaufgabe und jedes Ministerium auf, wie es gemessen an der 'Stellen-' bzw. 'Kopfzahl', beim 'Haushalt' an der Zahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Haushaltstitel - im Vergleich mit dem jeweils günstigsten Wert steht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Vergleichsmaßstab am Ist-Zustand des Ministeriums mit den jeweils günstigsten Werten orientiert und nicht etwa an einem Idealzustand. Der günstigste Wert bildet keine qualitativen Aspekte ab; außerdem sind Besonderheiten wie z. B. Art und Menge der unterstützten Tätigkeiten, Leistungsqualität, ressortinterne Rotationsgepflogenheiten oder die Mitbetreuung an die Dienststelle abgeordneter Bediensteter, die auf den erhobenen Arbeitsaufwand Einfluss haben können, in diesem Benchmark ebenso wenig enthalten, wie Besonderheiten der Arbeitsorganisation oder der Verwaltungspraxis.

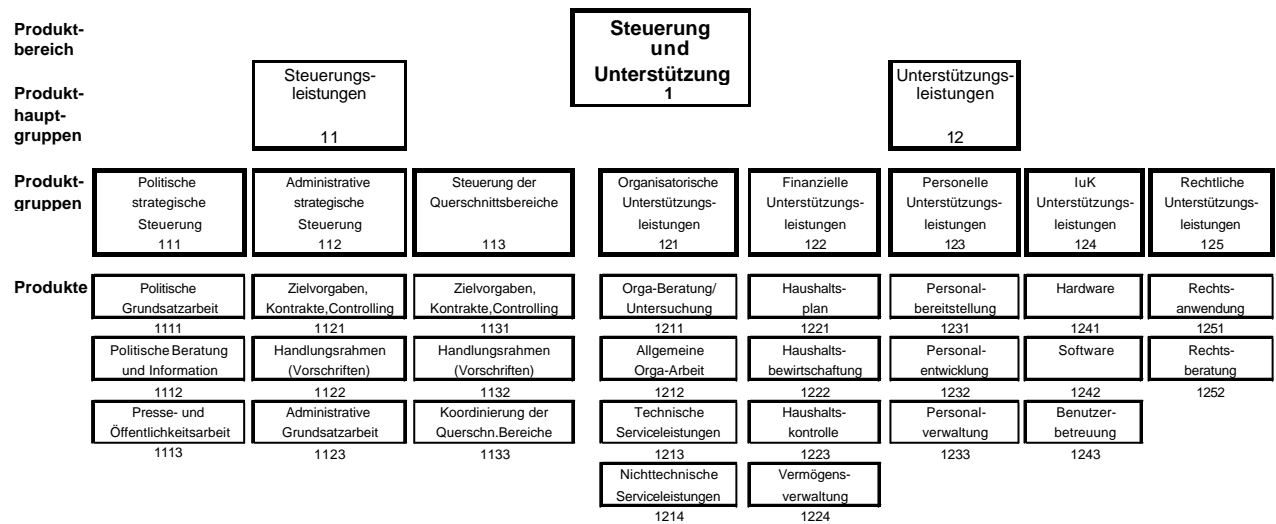
2.3.4 Einführung Neuer Steuerungsinstrumente unterstützen

Ein wichtiges Ziel dieser Untersuchung ist die Unterstützung des Landes bei der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente. Hierzu gehört die Bildung von Produkten und das Aufzeigen ihrer Kosten. Diese Zielsetzung wurde zu Beginn des Projekts von den Ministerien mit großer Skepsis betrachtet.

Der RH hat bereits in der Anfangsphase der Untersuchung alle Aufgaben des Aufgabenkataloges in einer Produkthierarchie (Produktplan) abgebildet und alle im Aufgabenkatalog erfassten Aufgaben zu 8 Produktgruppen mit insgesamt 25 Produkten zusammengeführt.

Übersicht 9

Exemplarischer Produktplan: Steuerung und Unterstützung



Die in die Produkte jeweils einzubeziehenden Aufgaben bzw. Leistungen wurden im Einzelnen definiert und in einem Produktkatalog zusammengefasst (Anlage 4). Als weiteres Hilfsmittel zur Produktbildung hat der RH exemplarisch eine Beschreibung für das Produkt „Haushaltsplan“ erarbeitet.

Übersicht 10

Exemplarische Produktbeschreibung „Haushaltsplan“

Produktbeschreibung

Produktbereich	Steuerung und Unterstützung (PK-Nr. 1)		
Produkthauptgruppe	Unterstützungsleistungen für die Fachbereiche (PK-Nr. 12)		
Produktgruppe	Finanzielle Unterstützungsleistungen (PK-Nr. 122)		
Produkt	Haushaltsplan (PK-Nr. 1221)		
Bestandteile des Produkts	a) Finanzplan einschl. der mittelfristigen Finanzplanung		
	b) Die Aufstellung des Haushaltsplans, des Nachtragshaushaltsplans und des Stellenplans hierzu gehören: Voranschläge, Prüfung und Zusammenfassung der Voranschläge des nachgeordneten Bereichs, Verpflichtungsermächtigungen, Erstellung des Planentwurfs einschl. dezentraler Budgetierung		
Produktverantwortlicher (Name, Vorname, Titel, Org.Einheit)	Hauptverantwortlicher: Leiter des Referats 14		
Beteiligte Org.Einheiten an der Produkterstellung	Pressestelle, Referate 12, 13, 14, 15, 16, 33, 35, 36, 41 und Bereich 10		
Zielgruppe bzw. Empfänger	<input checked="" type="checkbox"/>	innerhalb des Referats	Querschnittsaufgaben i.e.S.
	<input checked="" type="checkbox"/>	innerhalb der Abteilung	
	<input checked="" type="checkbox"/>	innerhalb des Ministeriums	
	<input type="checkbox"/>	Ministerien	Querschnittsaufgaben i.w.S.
	<input checked="" type="checkbox"/>	nachgeordneter Bereich	
	<input type="checkbox"/>	Landesverwaltung	

ggf. Rechtsgrundlage bzw. Zweck des Produkts			
Kennzahlen für das Produkt	<input type="checkbox"/>	Häufigkeit der Erstellung	
	<input type="checkbox"/>	Personalaufwand	
	<input type="checkbox"/>	Sachaufwand	
	<input type="checkbox"/>	Zahl der Empfänger	
	<input type="checkbox"/>	Kennzahl/Zeit/x	
	<input type="checkbox"/>	Kennzahl/Kosten/x	
Vergleichsmöglichkeiten	<input type="checkbox"/>	Kennzahl/Anzahl/Hhj.x	
Soll-ist-Vergleich	<input type="checkbox"/>	Kennzahl/Aufwand/Hhj.x	
Externe Vergleiche	<input type="checkbox"/>	Kennzahl/Kosten/Hhj.x	
	<input type="checkbox"/>	Kennzahl anderer Ministerien	
	<input type="checkbox"/>	Kennzahl Industrie	
	<input type="checkbox"/>	Kennzahl sonstige	
Qualitätskriterien			

Mit Schreiben vom 17.05.2000 an das FM und IM hat der RH gebeten, diesen aus dem erstellten Aufgabenkatalog abgeleiteten Produktplan in den weiteren Prozess zur Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente einzusteuern als Basis für einen Gesamtpro-

duktplan der Landesverwaltung. Die Projektverantwortlichen wurden zusätzlich gebeten, eine möglichst analoge Vorgehensweise auch für die Fachaufgaben zu beschreiben. Bei der Entwicklung eines landesweit gültigen Katalogs interner Produkte im Projekt NSI soll der dem Bericht zu Grunde gelegte Produktplan in geeigneter Weise einbezogen werden. Wichtig und entscheidend war es aufzuzeigen, dass der eingeschlagene Weg, über die Aufgabenbeschreibung zu Produkten zu kommen, möglich und sinnvoll ist.

Für das NSI-Teilprojekt Controlling wurden die Definitionen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen und auch die Unterscheidung der Wirkungsbereiche in modifizierter Form übernommen.

2.3.5 Organisationsentwicklungsprozess in den Ministerien anstoßen

Die bei den Ministerien durchgeführte Aufgabenerhebung ist abgeschlossen. Die Ergebnisse geben den Ministerien die notwendigen Grundlagen und Hilfestellungen für vertiefende Analysen beim anstehenden Umbauprozess im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente und Anstöße für die Selbstorganisation. Die Ministerien können in einem weiteren Schritt die Daten entsprechend bewerten und Schwachstellen näher analysieren; ggf. können Prozessabläufe und die Organisation optimiert werden.

Der RH hat zuletzt bei den Bewertungs- und Abstimmungsgesprächen den Ressorts bei Bedarf seine Unterstützung beim weiteren Organisationsentwicklungsprozess angeboten.

Insbesondere die im Rahmen des Projekts deutlich gewordenen Themenschwerpunkte

- Zukunft der bisherigen Querschnittsreferate
- Bildung von Service-Centern
- Aufbau- und ablauforganisatorische Zielsetzungen
 - zentrale oder dezentrale Aufgabenwahrnehmung
 - funktionaler oder institutioneller Organisationsaufbau

und

- Make-or-buy-Entscheidungen

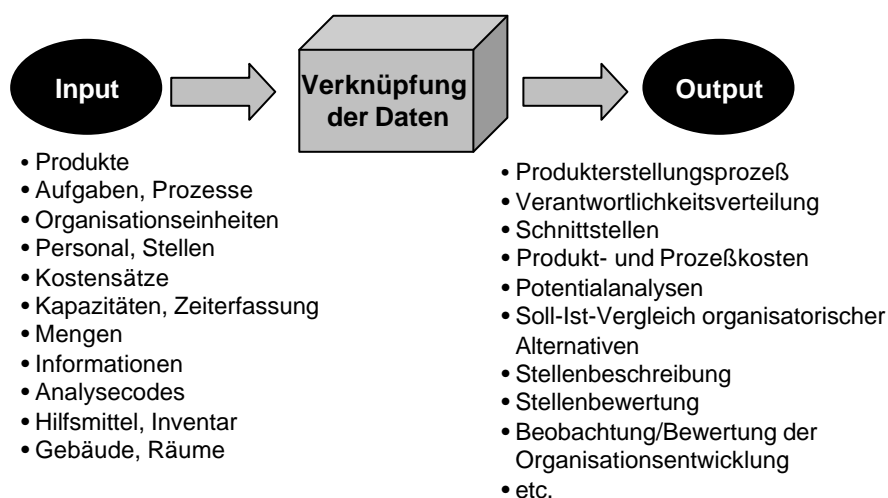
könnten im Rahmen gemeinsamer Workshops weiter thematisiert werden.

2.3.6 Einsatzmöglichkeiten von Softwaretools bei Organisationsuntersuchungen testen.

Zu Beginn des Projekts stand für den RH die Entscheidung an, neben der bereits vorhandenen Standardsoftware aus dem MS-Office-Paket erstmalig den Einsatz eines Softwaretools anzugehen. In den näheren Entscheidungsprozess einbezogen wurde der ProzeßMonitor der Firma prognos & simma und das ARIS-Toolset der Firma IDS Scheer AG. Insbesondere die Präsentation der Einsatzmöglichkeiten des ProzeßMonitors durch den Bundesrechnungshof, der diese Software bei Organisationsuntersuchungen bereits einsetzte, zeigte, dass dieses aus der Praxis entwickelte Produkt sich für aufgabenbezogene Untersuchungsansätze gut eignet und dass es die geplante Vorgehensweise bei dieser Untersuchung unterstützen könnte. Mit diesem Softwaretool lässt sich detailliert auswerten, wer welche Aufgabe mit welchem Zeitanteil wahrnimmt. Daraus kann in Form einer Funktionsmatrix für jede im Aufgabenkatalog definierte Aufgaben dargestellt werden, in welcher/n Organisationseinheit/en sie wahrgenommen wird/oder werden, welche Person/en daran beteiligt ist/sind, wie viel Zeit für diese Aufgabe insgesamt aufgewendet wird und wie viel diese Aufgabe kostet. Weitere Auswertungsmöglichkeiten und die Gestaltung und Verknüpfung von Aufgaben, Produkten und Prozessen mit dem ProzeßMonitor verdeutlicht die nachstehende Übersicht.

Übersicht 11

Mögliche Daten und ihre Verknüpfung beim ProzeßMonitor



Der Einsatz des ProzeßMonitors hat sich bewährt, auch wenn die sehr differenzierten Angaben der fast 2 000 Mitarbeiter zum Wirkungsbereich durch zusätzliche Excel-Auswertungen ergänzt werden mussten. Die Fülle der von den Mitarbeitern gelieferten Daten hätte ohne diese DV-Unterstützung, zumal in diesem engen Zeitrahmen, nicht so aussagefähig ausgewertet werden können. Die vom RH im ProzeßMonitor erfassten Daten können den Ministerien in dieser Form oder als Excel-Tabellen zur Verfügung gestellt und von diesen für den weiteren Organisationsentwicklungsprozess genutzt werden.

3 Ergebnisse der Erhebungen

3.1 Wahrnehmung von Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

In den Ministerien werden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zur Erfüllung der Fachaufgaben im Umfang von insgesamt rd. 2 640 000 Jahresstunden wahrgenommen; dies entspricht rd. 1 600 Vollzeitstellen. Zur monetären Beurteilung und Darstellung dieser Aufwände hat der RH im DV-System modifizierte Stundensätze nach der VwV-Kostenfestlegung für alle Besoldungs-, Vergütungs- und Lohngruppen hinterlegt, bei denen die Gewichtung der jeweiligen Stellenpläne der Ministerien mit berücksichtigt wurde. Ausgegangen wurde von einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 1656 Stunden. Auf dieser Berechnungsbasis sind in den Ministerien für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen insgesamt Kosten in Höhe von rd. 213,3 Mio. DM/Jahr angefallen.

Die Verteilung des Gesamtaufwands an Steuerungs- und Unterstützungsleistungen auf die einzelnen Ministerien zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 12

Umfang der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in den Ministerien

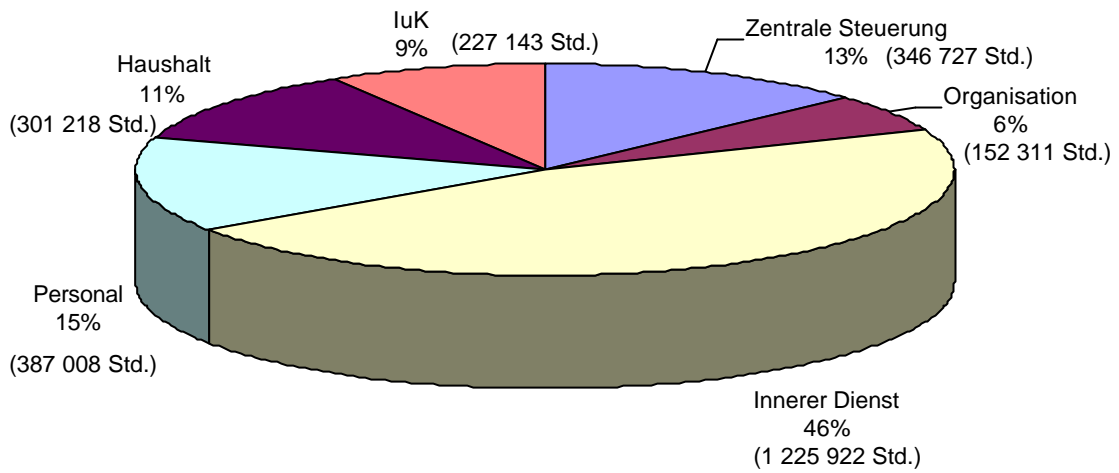
Ministerium	Stunden / Jahr	Kosten in TDM / Jahr
IM	403 901	33 091
KM	349 945	29 261
JuM	199 079	16 405
FM	341 446	28 666
WM	231 181	16 560
MLR	261 473	21 275
SM	221 367	16 647
UVM	307 349	24 045
MWK	324 135	27 330
Summe	2 639 875	213 280

Die hohen Aufwände im FM und IM spiegeln die besonderen landesweiten Aufgabenstellungen wieder. Im KM und MWK werden die für den nachgeordneten Aufgabenbereich erbrachten Leistungen ersichtlich. Diese Beispiele verdeutlichen, dass bei der Wertung der Daten zu berücksichtigen ist, dass es sich jeweils um absolute Zahlen handelt, die erst in Verbindung u. a. mit den konkreten Ressortaufgaben, der Struktur des nachgeordneten Bereichs und der Zahl der Mitarbeiter vertiefte Wertungen zulassen und an Aussagekraft gewinnen. Hierzu können die unter Nr. 4 aus den absoluten Zahlen abgeleiteten Kennzahlen die Grundlage bilden.

Die Verteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen auf die sechs Aufgabebereiche entsprechend der Systematik des Aufgabenkatalogs zeigen die folgenden Übersichten.

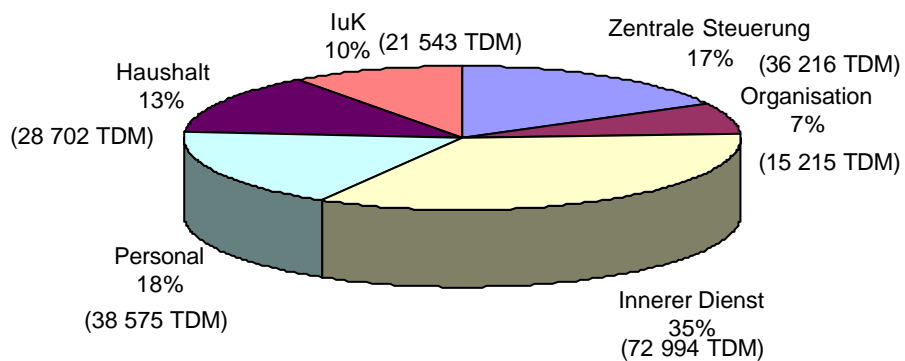
Übersicht 13

Verteilung der Zeitaufwände auf die Aufgabenbereiche



Übersicht 14

Verteilung der Kosten auf die Aufgabenbereiche



Fast die Hälfte des Zeitaufwandes und über ein Drittel der Kosten entfallen auf die Unterstützungsleistungen im Inneren Dienst. 15 % des Zeitaufwandes und 18 % der Kosten entstehen für die Personalaufgaben. In ähnlicher Höhe liegt der Aufgabenbereich Zentrale Steuerung. Für Haushaltsaufgaben entstehen in den Ministerien Aufwände von rd. 28,7 Mio. DM.

Die Ergebnisse der einzelnen Ministerien geben nähere Hinweise.

Übersicht 15

Verteilung der Jahreskosten auf die Ministerien

Ministerium	Zentrale Steuerung	Organisation	Innerer Dienst	Personal	Haushalt	IuK	Gesamt
- Kosten in DM / Jahr -							
IM	4 503 852	3 185 146	10 226 958	7 012 486	2 632 806	5 529 822	33 091 071
KM	5 504 837	1 932 738	9 369 593	7 809 411	3 042 023	1 602 330	29 260 932
JuM	1 555 059	1 017 961	6 556 472	3 687 328	1 117 580	2 470 742	16 405 141
FM	4 772 468	2 127 873	8 137 093	4 677 006	6 367 687	2 584 016	28 666 142
WM	2 903 934	955 706	8 216 067	1 300 861	1 690 369	1 493 437	16 560 374
MLR	3 544 528	1 687 149	7 493 963	3 406 993	2 807 610	2 334 846	21 275 088
SM	2 911 643	1 067 483	6 977 879	2 451 811	2 014 158	1 223 843	16 646 817
UVM	5 207 866	1 991 975	9 168 937	2 432 723	2 723 403	2 520 352	24 045 256
MWK	5 347 572	1 249 151	6 847 119	5 796 554	6 305 882	1 783 227	27 329 504
Summe	36 251 757	15 215 182	72 994 082	38 575 172	28 701 518	21 542 615	213 280 325

Bemerkenswert ist, dass mit Ausnahme des IM und KM in den Ministerien für organisatorische Aufgaben und Dienstleistungen (Aufgabenbereich 002) der geringste Aufwand entsteht.

Die bei den Ministerien in unterschiedlichem Umfang fremdvergebenen Leistungen wurden bei den Auswertungen durch entsprechende Hinzurechnungen berücksichtigt und sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst.

Übersicht 16

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der fremdvergebenen Leistungen
im Bereich Pforte, Reinigung und IuK

Ministerium	Pforte / Bewachung		Fremdreinigung		IuK-Outsourcing	
	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Gesamtkosten in DM/Jahr	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Gesamtkosten in DM/Jahr	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Gesamtkosten in DM/Jahr
	1	2	3	4	5	6
IM	1 908	106 047	5 617	302 251	0	0
KM	0	0	4 249	229 766	0	0
JuM	603	32 470	1 660	89 412	1 936	199 800
FM	0	0	2 682	160 846	0	0
WM	0	0	1 996	108 468	0	0
MLR	1 758	97 097	4 112	222 115	0	0
SM	0	0	4 202	237 213	0	0
UVM	2 244	128 648	7 794	434 934	0	0
MWK	0	0	4 691	250 621	3 791	328 740
Summe	6 513	364 262	37 004	2 035 625	5 726	528 540

Die Reinigung der Dienstgebäude ist in allen Ministerien weitgehend an Reinigungsfirmen vergeben.

3.2 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen

Um die ressortspezifischen Unterschiede auch im Hinblick auf den zu steuernden nachgeordneten Bereich zu erfassen und um eine einheitliche Grundlage für ein Benchmarking unter den Ministerien zu ermöglichen, wurden die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Mitarbeitern differenziert nach den Wirkungsbereichen Landesverwaltung, Ministerien, eigenes Ministerium, nachgeordnete Dienststellen und Sonstige erhoben. Dies ermöglichte die Klassifizierung der Querschnittsaufgaben in Steuerungs- und Unterstützungsaufgaben im engeren (für das Ministerium selbst bzw. im genuinen Interesse wahrgenommen) und im weiteren Sinn (für das eigene Ministerium und alle anderen Wirkungsbereiche).

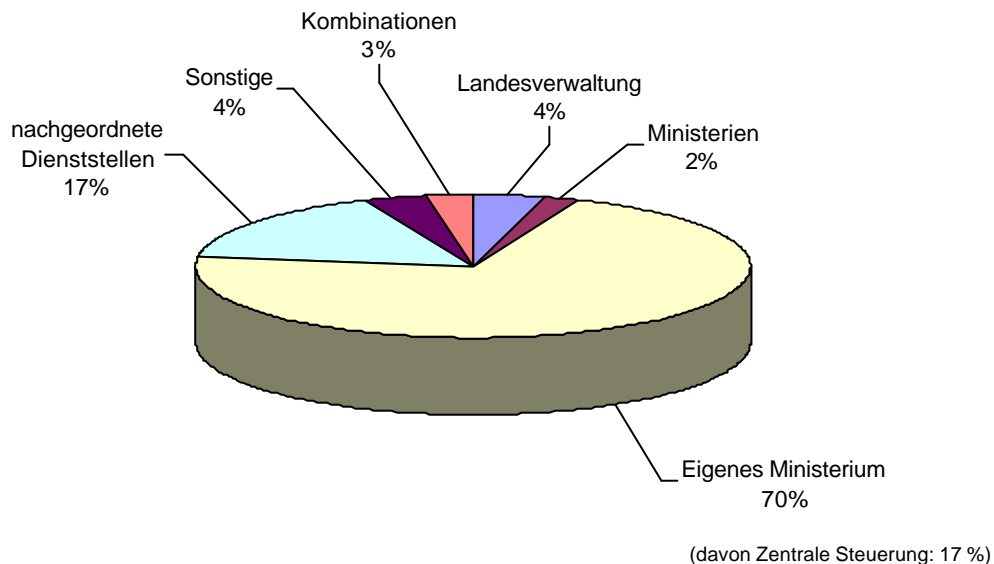
Bei den Auswertungen und den Bewertungsgesprächen wurde deutlich, dass für die Aufgaben der Zentralstellen eine Aufteilung der „zentralen“ Steuerungsaufgaben auf die einzelnen Wirkungsbereiche nach objektiven Gesichtspunkten nicht sinnvoll ist. Grundsätzlich nehmen diese Organisationseinheiten zentrale Steuerungsaufgaben für den gesamten Geschäftsbereich wahr. Die von den Mitarbeitern der Zentral- und Pressestelle im Aufgabenbereich Zentrale Steuerung belegten Aufgaben wurden, auch um die

Vergleichbarkeit zu gewährleisten, insgesamt als für das „eigene Ministerium“ wahrgenommen ausgewiesen. Gleiches gilt für die Aufgaben der politischen Beratung und Information, sowie für Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten, die sich in allen Bereichen des Aufgabenkatalogs wiederfinden. Auch hier handelt es sich um Aufgaben, die allein im Ministerium wahrgenommen werden und in den seltensten Fällen im Wirkungsbereich eindeutig differenziert werden konnten.

Für die Ministerien insgesamt zeigt die Auswertung nach den Wirkungsbereichen folgendes Bild.

Übersicht 17

Prozentuale Verteilung der Aufgaben-Zeitanteile auf die Wirkungsbereiche



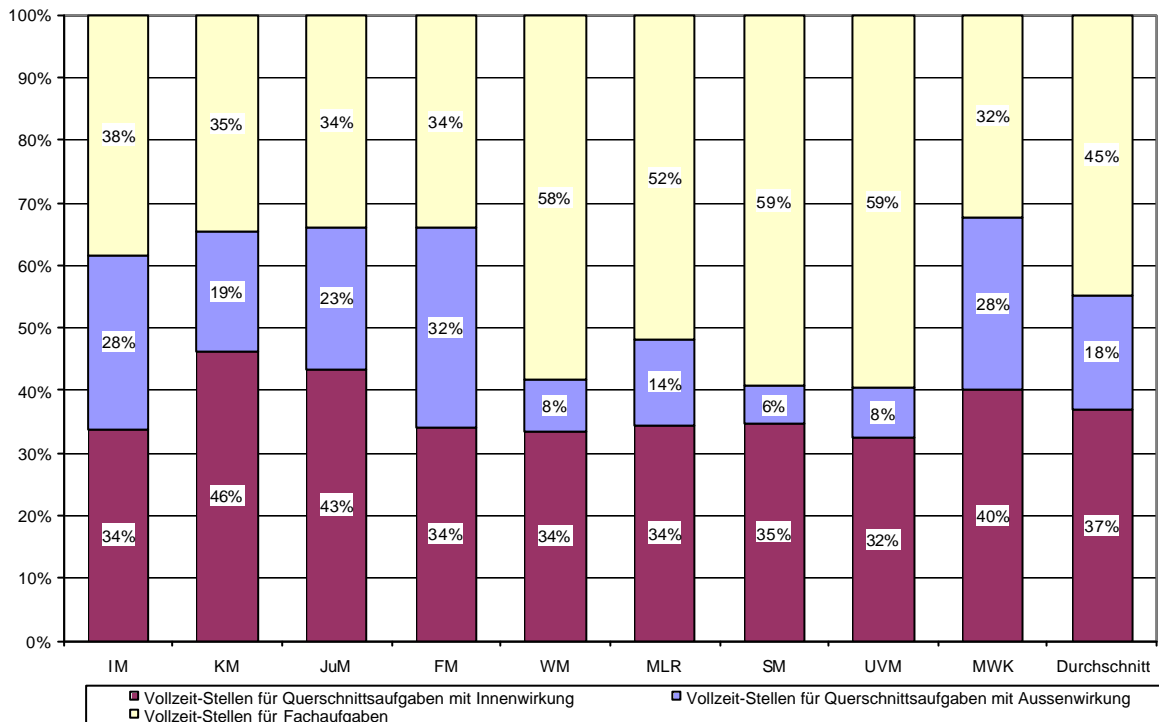
Auf das eigene Ministerium (Querschnittsaufgaben im engeren Sinne) entfallen durchschnittlich 70 % des Zeitaufwandes, für die nachgeordneten Dienststellen und Einrichtungen ergeben sich Aufwandsanteile von 17 %. Die für die gesamte Landesverwaltung bzw. die anderen Ministerien wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen reduzieren sich auf 4 % bzw. 2 %.

Fasst man die Wirkungsbereiche nachgeordnete Dienststellen, Landesverwaltung, andere Ministerien etc. als Steuerungs- und Unterstützungsleistungen mit Außenwirkung zusammen, so ergibt sich in Bezug zu den für das eigene Ministerium wahrgenomme-

nen Querschnittsaufgaben bzw. auf die Fachaufgaben folgende Verteilung:

Übersicht 18

Verhältnis der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zu den Fachaufgaben



Für das Ministerium selbst entstehen Aufwände von durchschnittlich 37 %; bei einer Spannweite zwischen 32 % im UVM und 46 % im KM. Für die Aufgaben mit Außenwirkung liegen die Anteile zwischen nur 6 % im SM und 32 % im FM. Der Anteil der im Ministerium wahrgenommenen Fachaufgaben differiert zwischen 32 % im MWK und 59 % im UVM. Durchschnittlich sind 45 %, also weniger als die Hälfte der Mitarbeiter der Ministerien, mit unmittelbaren Fachaufgaben betraut.

Die Aufteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für die einzelnen Ministerien, entsprechend den Wirkungsbereichen, zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 19

Verteilung des Zeitaufwandes auf die Wirkungsbereiche¹

Ministerium	Landesverwaltung		Ministerien		Eigenes Ministerium		nachgeordnete Dienststellen		Sonstige		Kombinationen		Summe
	Stunden / Jahr	in %	Stunden / Jahr	in %	Stunden / Jahr	in %	Stunden / Jahr	in %	Stunden / Jahr	in %	Stunden / Jahr	in %	
IM	47 206	11,7%	9 420	2,3%	244 701	60,6%	36 151	9,0%	761	0,2%	65 662	16,3%	403 901
KM	2 066	0,6%	1 114	0,3%	252 191	72,1%	71 496	20,4%	20 782	5,9%	2 297	0,7%	349 945
JuM	250	0,1%	404	0,2%	134 597	67,6%	59 306	29,8%	4 436	2,2%	85	0,0%	199 079
FM	55 016	16,1%	28 387	8,3%	193 102	56,6%	38 416	11,3%	24 748	7,2%	1 777	0,5%	341 446
WM	3 525	1,5%	2 025	0,9%	194 152	84,0%	15 376	6,7%	13 229	5,7%	2 874	1,2%	231 181
MLR	1 154	0,4%	2 246	0,9%	193 693	74,1%	56 464	21,6%	7 677	2,9%	240	0,1%	261 473
SM	977	0,4%	1 086	0,5%	194 679	87,9%	20 375	9,2%	4 167	1,9%	83	0,0%	221 367
UVM	1 042	0,3%	4 132	1,3%	254 851	82,9%	33 710	11,0%	11 135	3,6%	2 479	0,8%	307 349
MWK	596	0,2%	513	0,2%	205 839	63,5%	108 322	33,4%	8 865	2,7%	0	0,0%	324 135
Summe	111 831	4,2%	49 327	1,9%	1 867 805	70,0%	439 617	16,7%	95 800	3,6%	75 497	2,9%	2 639 875

Die Auswertung der Wirkungsbereiche gibt die spezifischen Strukturen der Ministerien wieder. Das FM nimmt Haushalts- und Tarifangelegenheiten, das IM Beamtenrechtsangelegenheiten mit originären Zuständigkeiten für die gesamte Landesverwaltung wahr. Der Aufwand an Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für die nachgeordneten Dienststellen liegt zwischen 6,7 % beim WM und 33,4 % beim MWK und macht die großen Unterschiede der zum Ressort gehörenden Dienststellen und den Grad der Aufgabendelegation transparent. Korrespondierend hierzu liegen die Anteile der für das Ministerium im engeren Sinne wahrgenommenen Querschnittsaufgaben zwischen 56,6 % beim FM und 87,9 % beim SM.

3.3 Zeitaufwand und Kosten der Aufgabenbereiche im engeren Sinne

Die in den Ministerien im Wirkungsbereich eigenes Ministerium wahrgenommenen Aufgaben verteilen sich auf die sechs Aufgabenbereiche wie nachfolgend dargestellt. Auf der Grundlage der gebuchten Zeitanteile wurden die entsprechenden Kosten berechnet. Die hier mit absoluten Zahlen dargestellten Ergebnisse lassen erste Vergleiche zwischen den Ministerien zu. Ihre Aussagekraft erhöht sich mit den entsprechenden Bezugsgrößen (vgl. Nr. 4).

¹ Nach den Erhebungen im IM wurde die Systematik der Abfrage weiter differenziert um die Belegung von nicht auswertbaren Kombination zu minimieren; die Ergebnisse des IM sind daher nicht voll vergleichbar.

3.3.1 Zentrale Steuerung

Übersicht 20

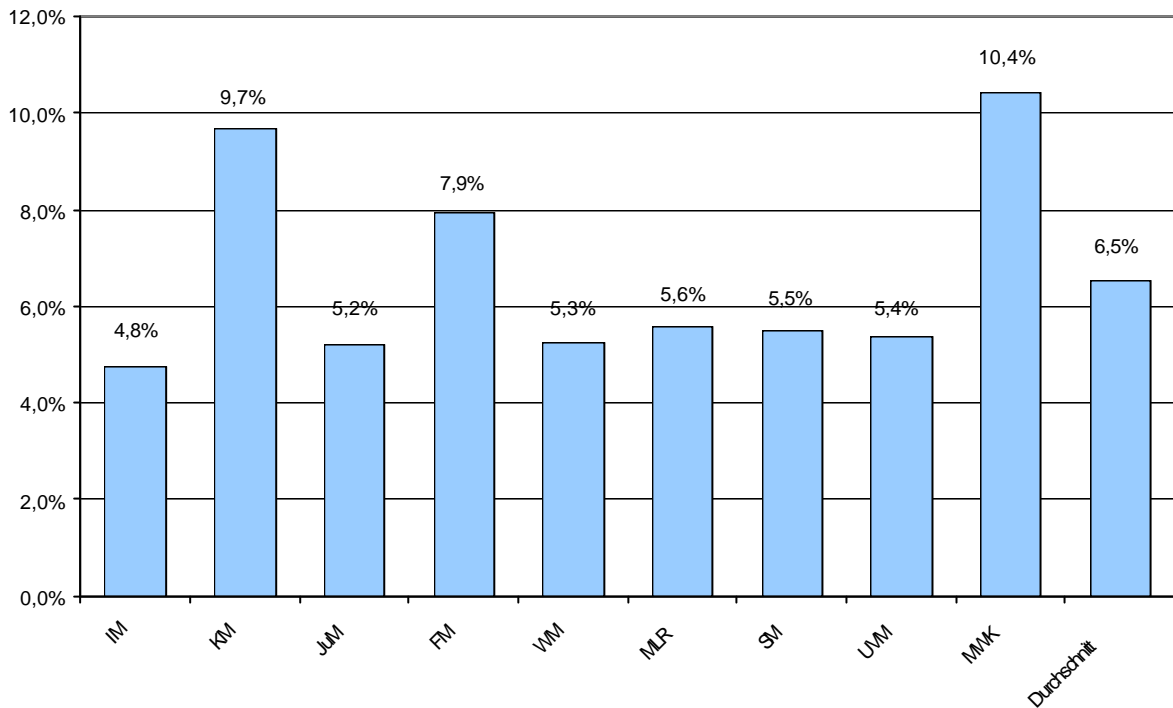
Ministerium	Zentrale Steuerung		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden Zentrale Steuerung / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	30 533	3 237 819	12,5%
KM	51 231	5 450 653	20,3%
JuM	15 339	1 620 421	11,4%
FM	40 758	4 225 217	21,1%
WM	28 916	2 677 733	14,9%
MLR	29 693	3 208 605	15,3%
SM	29 328	2 830 049	15,1%
UVM	39 364	4 278 979	15,4%
MWK	48 678	5 002 674	23,6%
Summe	313 840	32 532 149	16,8%

Die Übersicht 20 bildet den Aufwand und die Kosten der Zentralen Steuerung insgesamt ab; wie ausgeführt, wurde auf die Unterscheidung im engeren und weiteren Sinne verzichtet. Die Aufwände und Kosten der in den anderen Aufgabenbereichen (002; 004-006) bebuchten Aufgaben der politischen Beratung und Information sowie Landtags- und Kabinettsangelegenheiten sind ebenfalls mit eingeflossen. Im KM und MWK fallen danach mit jährlich über 5Mio.DM die höchsten absoluten Kosten für die Zentrale Steuerung an. Sie sind im Kontext zu den vom Land zu gestaltenden bildungspolitischen Aufgaben zu beurteilen. Gleiches gilt im FM für die haushaltspolitische Steuerung.

Das folgende Diagramm zeigt den Anteil zentraler Steuerungsleistungen in Bezug auf das Gesamtaufgabenspektrum (Querschnitts- und Fachaufgaben) der Ministerien.

Übersicht 21

Anteil Zentrale Steuerung am Gesamtstundenaufwand der Ministerien



Die Grafik veranschaulicht deutlich, dass in fünf Fachministerien der Steuerungsanteil mit 5,2 bis 5,6 % nahezu identisch ist.

3.3.2 Organisation

Übersicht 22

Ministerium	Organisation		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden Organisation / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	9 573	882 165	3,9%
KM	7 987	789 791	3,2%
JuM	3 911	347 556	2,9%
FM	4 927	447 717	2,6%
WM	6 592	525 686	3,4%
MLR	8 776	775 491	4,5%
SM	9 301	873 574	4,8%
UVM	14 180	1 280 066	5,6%
MWK	5 666	557 020	2,8%
Summe	70 914	6 479 065	3,8%

Der absolute Aufwand für interne Organisationsaufgaben liegt beim UVM, IM und MLR vergleichsweise hoch; das IM führt selbst immer wieder eigene Organisationsuntersuchungen durch. Der durchschnittliche Anteil von 3,8 % am Gesamtstundenaufwand ist für alle Aufgabenbereiche am Niedrigsten.

3.3.3 Innerer Dienst

Übersicht 23

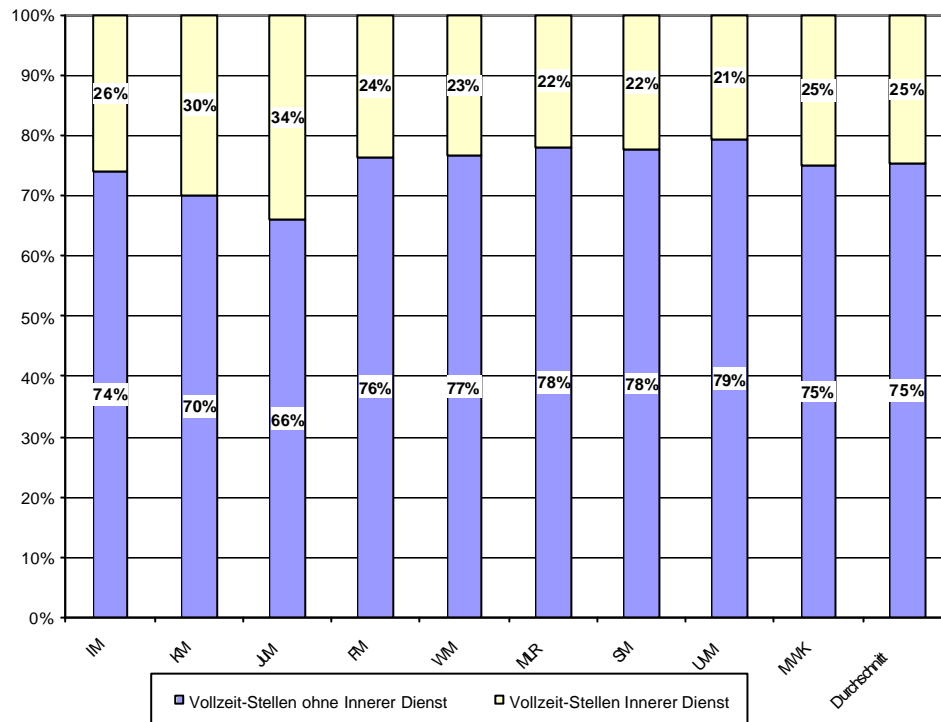
Ministerium	Innerer Dienst		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden Innerer Dienst / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	167 236	9 740 530	68,3%
KM	158 258	9 317 632	62,8%
JuM	100 218	6 518 501	74,5%
FM	121 151	7 298 044	62,7%
WM	128 837	7 571 618	66,4%
MLR	116 452	7 209 375	60,1%
SM	120 046	6 977 468	61,7%
UVM	152 746	8 996 477	59,9%
MWK	116 860	6 811 225	56,8%
Summe	1 181 804	70 440 871	63,3%

Der Aufwand an Querschnittsaufgaben wird dominiert von den im Bereich der Inneren Dienste zu erbringenden Unterstützungsleistungen. Die Spannweite bei den Ministerien liegt zwischen 56,8 % und 74,5 %. Insgesamt fallen hierfür Kosten von über 70 Mio. DM jährlich an.

Die in der Übersicht 23 dargestellten Stundenaufwände lassen sich auf die jeweilige Zahl der „unterstützten“ Ministeriumsmitarbeiter beziehen. Die sich hierdurch ergebenden Anteile des Inneren Dienstes an der Gesamtstellenzahl des Ministeriums zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 24

Anteil des Inneren Dienstes an der Gesamtstellenzahl



Durchschnittlich 25 % der Mitarbeiter der Ministerien sind mit Aufgaben des Inneren Dienstes befasst; die Spannweite liegt zwischen 21 % im UVM und 34 % im JuM, das als „kleines“ Haus jedoch einen gewissen Grundbedarf bereitzustellen hat. Bei der Mehrzahl der Ministerien liegen die Anteile zwischen 21 und 26 %.

3.3.4 Personal

Übersicht 25

Ministerium	Personal		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden Personal / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	12 673	1 109 137	5,2%
KM	13 424	1 294 319	5,3%
JuM	4 448	470 073	3,3%
FM	8 662	799 772	4,5%
WM	7 444	687 563	3,8%
MLR	9 844	936 492	5,1%
SM	11 733	1 108 144	6,0%
UVM	11 094	1 040 070	4,4%
MWK	12 042	1 151 064	5,9%
Summe	91 364	8 596 634	4,9%

Der Aufwand für die Personalaufgaben korreliert nicht einheitlich mit der Anzahl der Ministeriumsmitarbeiter. Die für den Aufgabenbereich Personal belegten Anteile im Verhältnis zum Gesamtaufwand der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne liegen zwischen 3,3 % im JuM und 6,0 % im SM bei einem Durchschnittswert von 4,9 %.

3.3.5 Haushalt

Übersicht 26

Ministerium	Haushalt		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden Haushalt / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	7 436	644 287	3,0%
KM	8 722	814 407	3,5%
JuM	2 736	221 623	2,0%
FM	7 626	710 353	3,9%
WM	12 368	1 105 943	6,4%
MLR	14 329	1 292 263	7,4%
SM	13 825	1 283 832	7,1%
UVM	19 487	1 745 814	7,6%
MWK	11 850	1 041 858	5,8%
Summe	98 379	8 860 379	5,3%

Eine eindeutig größere Spannbreite ergibt sich im Aufgabenbereich Haushalt; der Durchschnittsanteil liegt hier über 5 %, die Spannweite innerhalb der Ministerien schwankt zwischen 2 % im JuM und 7,6 % im UVM. Die Auswertungen zeigen, dass im MLR, SM und UVM Haushaltsaufgaben mit überproportional hohem Aufwand wahrgenommen werden.

3.3.6 luK

Übersicht 27

Ministerium	luK		
	Stunden / Jahr	Kosten in DM / Jahr	Stunden luK / Gesamtstunden i.e.S. in %
IM	17 250	1 558 865	7,0%
KM	12 568	1 029 787	5,0%
JuM	7 945	818 215	5,9%
FM	9 979	843 382	5,2%
WM	9 995	858 027	5,1%
MLR	14 597	1 292 821	7,5%
SM	10 447	924 042	5,4%
UVM	17 980	1 623 269	7,1%
MWK	10 743	924 620	5,2%
Summe	111 504	9 873 028	6,0%

Mit Gesamtkosten von jährlich rd. 9,9 Mio. DM schlägt der Aufgabenbereich luK zu Buche; nur für die Zentrale Steuerung und den Inneren Dienst fallen höhere Kosten an. Bei einer Spannweite zwischen 5 % im KM und 7,5 % im MLR liegt der Durchschnittsanteil des Zeitaufwandes bei 6 %. Mit über 17 000 Stunden haben UVM und IM die höchsten Aufwände.

3.4 Zeitaufwand und Kosten einzelner Aufgabengruppen und Aufgaben

Die erhobenen Daten bieten die Möglichkeit, den Kosten- und Zeitaufwand für jede einzelne Aufgabe und in jeder Aggregationsebene darzustellen. In den folgenden Übersichten sind exemplarisch die Ergebnisse einzelner Aufgabengruppen und Aufgaben dargestellt.

In der Übersicht 28 sind der jeweilige Aufwand in Stunden und die daraus abgeleiteten absoluten Kosten aller untersuchten Ministerien zusammengefasst. Die weiteren Übersichten zeigen die in ausgewählten Aufgabengruppen und Aufgaben belegten Stunden und Kosten in den Ministerien.

Übersicht 28

Stunden und Kosten einzelner Aufgabengruppen und Aufgaben insgesamt

	Stunden / Jahr	Kosten in TDM/Jahr
Politische Beratung und Information	64 505	7 011
Kabinettsangelegenheiten	20 862	2 196
Landtagsangelegenheiten	23 265	2 471
Strategische, politische und administrative Steuerung	101 018	10 720
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	74 909	7 037
Steuerungsangelegenheiten Organisation	17 853	1 920
Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung	2 477	238
Vergabe- und Beschaffungsangelegenheiten	10 844	815
Allgemeine Unterstützungsleistungen	955 767	57 682
Technische Unterstützungsleistungen	128 585	7 324
Sonstige Unterstützungsleistungen	91 813	5 101
Steuerungsangelegenheiten Personal	17 092	1 939
Personalwirtschaft	23 687	2 383
Personalbetreuung /-fürsorge	36 189	2 914
Steuerungsangelegenheiten Haushalt	14 692	1 591
Haushaltswesen	62 135	5 484
Vermögensverwaltung	12 208	984
Steuerungsangelegenheiten IuK	25 501	2 606
Hardware	17 132	1 408
Software	24 232	2 073
Anwenderbetreuung	39 226	3 253

Übersicht 29

Zentrale strategische, politische und administrative Steuerung

Ministerium	Strategische, politische und administrative Steuerung		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	6 944	760 279	2,8%
KM	14 967	1 528 339	5,9%
JuM	3 982	455 164	3,0%
FM	11 203	1 186 467	5,8%
WM	11 233	1 106 701	5,8%
MLR	10 875	1 235 676	5,6%
SM	13 334	1 344 136	6,8%
UVM	14 052	1 564 506	5,5%
MWK	14 429	1 538 627	7,0%
Summe	101 018	10 719 895	5,4%

Der Anteil der strategischen, politischen und administrativen Steuerung in den Ministerien an den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen beträgt insgesamt 5,4 % bei einer Spannweite von 2,8 % im IM und 7 % im MWK.

Übersicht 30

Politische Beratung, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten

Ministerium	Politische Beratung und Information		Kabinettsangelegenheiten		Landtagsangelegenheiten		Summe		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	7 613	836 317	3 789	420 671	3 711	394 512	15 113	1 651 499	6,2%
KM	7 725	900 997	2 571	300 378	4 856	558 768	15 151	1 760 144	6,0%
JuM	3 090	351 902	791	89 907	1 188	130 883	5 069	572 692	3,8%
FM	10 432	1 092 093	5 178	545 010	5 811	600 932	21 420	2 238 035	11,1%
WM	4 658	497 267	1 857	152 257	1 182	102 697	7 696	752 221	4,0%
MLR	7 137	811 011	1 018	95 763	1 126	100 139	9 282	1 006 913	4,8%
SM	5 147	468 421	1 488	137 742	325	32 312	6 960	638 476	3,6%
UVM	7 240	795 098	1 734	191 581	2 231	245 299	11 204	1 231 978	4,4%
MWK	11 464	1 257 682	2 438	262 726	2 835	305 699	16 736	1 826 107	8,1%
Summe	64 505	7 010 788	20 862	2 196 035	23 265	2 471 242	108 632	11 678 066	5,8%

Der durchschnittliche Aufwand für die politische Beratung und die für die Erledigung der Querschnittsaufgaben anfallenden Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten liegt bei 5,8 % der insgesamt an Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für das eigene Ministerium aufgebrauchten Leistungen; dies bei einer Spannweite zwischen 3,6 % im SM und 11,1 % im FM. Die Schlüssigkeit der Erhebungen zeigt der hohe Wert im FM, das im Zuge seiner ressortübergreifenden Zuständigkeiten insbesondere für den Haushalt in stärkerem Maße mit Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten befasst ist.

Übersicht 31

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit

Ministerium	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	5 581	505 002	2,3%
KM	10 729	1 073 221	4,3%
JuM	3 446	352 442	2,6%
FM	7 342	718 339	3,8%
WM	9 072	697 097	4,7%
MLR	6 039	576 592	3,1%
SM	6 922	639 526	3,6%
UVM	13 333	1 398 438	5,2%
MWK	12 446	1 076 117	6,0%
Summe	74 909	7 036 775	4,0%

Der Anteil der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit an den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen beträgt durchschnittlich 4 % bei einer Spannweite zwischen 2,3 % im IM und 6 % im MWK. Der jährliche Aufwand von 75 000 Stunden entspricht rd. 45 Stellen.

Den Steuerungsaufwand allein für die klassischen Querschnittsaufgaben Organisation, Haushalt, Personal und IuK zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 32

Steuerungsangelegenheiten Organisation, Personal, Haushalt und IuK

Ministerium	Steuerungsangelegenheiten Organisation		Steuerungsangelegenheiten Personal		Steuerungsangelegenheiten Haushalt		Steuerungsangelegenheiten IuK		Summe		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	2 315	232 821	838	87 126	496	46 497	2 741	291 336	6 389	657 780	2,6%
KM	2 547	268 653	3 150	378 114	1 365	148 086	3 159	315 451	10 221	1 110 304	4,1%
JuM	603	69 732	919	116 948	220	21 248	2 419	252 272	4 161	460 200	3,1%
FM	1 051	110 754	1 239	140 826	1 802	227 923	3 281	316 864	7 373	796 367	3,8%
WM	1 363	132 825	824	97 976	2 371	234 795	1 306	137 348	5 864	602 944	3,0%
MLR	2 130	225 873	3 222	350 323	2 874	279 916	3 740	378 004	11 966	1 234 117	6,2%
SM	2 459	272 900	2 557	278 224	1 860	224 025	2 332	229 907	9 208	1 005 056	4,7%
UVM	3 644	404 911	1 861	209 349	2 111	223 292	5 243	552 195	12 859	1 389 748	5,0%
MWK	1 741	201 943	2 483	280 187	1 593	185 688	1 278	132 282	7 096	800 100	3,4%
Summe	17 853	1 920 413	17 092	1 939 074	14 692	1 591 471	25 501	2 605 660	75 138	8 056 617	4,0%

Bei einem Durchschnittsaufwand von 4 % streuen die Ergebnisse von 2,6 % im IM bis 6,2 % im MLR. Insgesamt weisen die IuK-Aufgaben den höchsten Steuerungswert auf.

Übersicht 33

Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Vergabe- und Beschaffungsangelegenheiten

Ministerium	Organisations- und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung		Vergabe- und Beschaffungsangelegenheiten	
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr
IM	1 490	132 049	1 076	76 096
KM	238	24 161	1 060	86 133
JuM	2	187	596	45 894
FM	137	14 124	138	13 089
WM	124	13 271	1 283	85 838
MLR	106	11 277	1 308	87 390
SM	149	18 095	2 343	174 177
UVM	166	18 446	1 631	126 167
MWK	65	6 565	1 408	119 935
Summe	2 477	238 174	10 844	814 718

Nur im IM wurden im Erhebungszeitraum eigenständige Organisationsuntersuchungen und Analysen konzipiert und durchgeführt. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass in

den übrigen Ministerien die verfügbaren Ressourcen ganz offensichtlich für andere Aufgaben gebunden und daher kaum innovativ eigene Lösungsansätze zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung des Ministeriums angegangen werden können.

Mit der Darstellung der Aufwände für Vergabe- und Beschaffungsangelegenheiten sollen auf niedriger Aggregationsebene die Unterschiede innerhalb der Ministerien beispielhaft transparent gemacht werden. Hier Verbesserungen anzustreben bzw. auch ressortübergreifend zu bündeln, erscheint überlegenswert.

Übersicht 34

Allgemeine, technische und sonstige Unterstützungsleistungen

Ministerium	Allgemeine Unterstützungsleistungen		Technische Unterstützungsleistungen		Sonstige Unterstützungsleistungen		Summe		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	125 789	7 406 926	21 941	1 244 832	13 866	755 003	161 597	9 406 761	66,0%
KM	129 014	7 706 888	13 619	754 536	15 626	856 208	158 258	9 317 632	62,8%
JuM	87 849	5 815 453	9 465	542 260	2 905	160 788	100 218	6 518 501	74,5%
FM	99 396	6 029 422	13 790	793 699	7 964	474 923	121 151	7 298 044	62,7%
WM	99 897	5 963 636	11 425	643 679	17 515	964 303	128 837	7 571 618	66,4%
MLR	92 112	5 790 739	16 866	1 005 159	7 474	413 476	116 452	7 209 375	60,1%
SM	100 439	5 860 448	13 666	779 416	5 940	337 604	120 046	6 977 468	61,7%
UVM	124 938	7 430 418	17 003	957 795	10 804	608 264	152 746	8 996 477	59,9%
MWK	96 333	5 677 874	10 810	602 922	9 718	530 429	116 860	6 811 225	56,8%
Summe	955 767	57 681 804	128 585	7 324 299	91 813	5 100 999	1 176 165	70 107 102	63,0%

Mit über 70 Mio. DM schlagen die Kosten für den Aufgabenbereich Innerer Dienst zu Buche. Der Schwerpunkt liegt eindeutig bei den Allgemeinen Unterstützungsleistungen (Pforte, Poststelle, Boten, Registratur, Archiv, Bibliothek, Schreibbüro, Assistenzdienste), auf die über 81 % des Gesamtaufwandes entfallen. Jährliche Kosten von immerhin über 5 Mio. DM entfallen auf die Sonstigen Unterstützungsleistungen (Materialverwaltung, Zeiterfassung, Reinigung und Kantine). Erste Prozessanalysen der Ministerien zeigen, dass auch hier Verbesserungspotentiale ausgeschöpft werden können.

Übersicht 35

Personalwirtschaft, Personalbetreuung/-fürsorge

Ministerium	Personalwirtschaft		Personalbetreuung / -fürsorge		Summe		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamt- aufwands i.e.S.
IM	1 960	178 364	3 310	246 578	5 270	424 942	2,2%
KM	3 286	357 332	6 005	447 767	9 291	805 100	3,7%
JuM	535	65 785	2 540	238 514	3 075	304 299	2,3%
FM	2 838	266 663	3 788	316 853	6 626	583 516	3,4%
WM	2 203	244 598	2 996	227 921	5 199	472 519	2,7%
MLR	1 811	181 098	4 172	336 612	5 983	517 709	3,1%
SM	3 326	317 214	4 681	398 418	8 007	715 633	4,1%
UVM	3 746	376 589	4 502	371 120	8 247	747 709	3,2%
MWK	3 983	395 479	4 194	330 270	8 177	725 748	4,0%
Summe	23 687	2 383 121	36 189	2 914 054	59 876	5 297 175	3,2%

Die Jahreskosten in den Ministerien für die zur Personalwirtschaft zählenden Aufgaben der Personalplanung, -gewinnung, -deckung und -entwicklung liegen insgesamt bei 2,4 Mio. DM. Für die Personalbetreuung und -fürsorge sind die Kosten mit insgesamt 2,9 Mio. DM nur unwesentlich höher. Diese Daten gewinnen im Zusammenhang mit den zu betreuenden Mitarbeitern an Gewicht. Der durchschnittliche Aufwand liegt bei 3,2 %, die Spannweite reicht von 2,2 % im IM bis 4,1 % im SM.

Übersicht 36

Haushaltswesen, Vermögensverwaltung

Ministerium	Haushaltswesen		Vermögensverwaltung	
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr
IM	3 157	289 917	2 194	180 021
KM	5 449	511 666	957	75 756
JuM	1 713	133 366	745	61 779
FM	4 063	338 997	371	31 161
WM	7 025	640 451	2 290	174 095
MLR	9 926	876 466	701	56 696
SM	9 471	861 855	1 457	109 142
UVM	14 118	1 250 881	1 907	141 415
MWK	7 214	580 724	1 586	154 318
Summe	62 135	5 484 323	12 208	984 383

Zur Aufgabengruppe Haushaltswesen zählen die Finanzplanung und die Aufstellung und der Vollzug des Haushaltsplans. Die hier vorhandene starke Streuung ist über vertiefende Analysen zu klären. Im Vergleich zum IM bzw. FM wird der überproportional hohe Aufwand im UVM, MLR und SM deutlich.

Zur Vermögensverwaltung gehören die von Nutzerseite bei Neubaumaßnahmen bzw. Bauunterhaltungsmaßnahmen zu erbringenden Leistungen und die Gebäudeverwaltung. Die Streuung kann hier auf den unterschiedlichen Umfang konkreter Maßnahmen im Untersuchungszeitraum zurückzuführen sein.

Übersicht 37

Hardware, Software und Anwenderbetreuung

Ministerium	Hardware		Software		Anwenderbetreuung		Summe		
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden in % des Gesamtaufwands i.e.S.
IM	3 769	308 283	4 100	335 628	4 433	393 171	12 302	1 037 081	5,0%
KM	835	72 616	2 172	163 132	6 215	461 135	9 222	696 883	3,7%
JuM	232	24 491	2 004	210 940	3 041	303 311	5 277	538 741	3,9%
FM	1 100	78 506	1 737	143 786	3 686	288 171	6 523	510 462	3,4%
WM	2 818	219 267	2 100	180 361	3 370	282 339	8 288	681 968	4,3%
MLR	2 525	200 625	3 656	315 312	3 918	327 640	10 098	843 577	5,2%
SM	2 724	221 648	2 454	215 549	2 440	209 857	7 618	647 053	3,9%
UVM	2 342	203 161	4 135	339 574	5 570	469 221	12 047	1 011 955	4,7%
MWK	788	79 888	1 875	169 104	6 552	518 220	9 216	767 212	4,5%
Summe	17 132	1 408 485	24 232	2 073 385	39 226	3 253 064	80 591	6 734 933	4,3%

Im IuK-Bereich sind die Personalressourcen überwiegend durch die Anwenderbetreuung gebunden; der Aufwand hierfür liegt bei rd. 3,25 Mio. DM. Für die Beschaffung der Hard- und Software ist dagegen weniger Personal gebunden. Durchschnittlich liegt der Aufwand bei 4,3 % der insgesamt wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen; die Spannweite liegt zwischen 3,4 % im FM und 5,2 % im MLR.

Der Untersuchungszeitraum war von Reformvorhaben, insbesondere dem NSI-Projekt, geprägt. Um hier die unterschiedlichen Belastungen darstellen zu können, wurden diese Aufgaben im Aufgabenkatalog gesondert ausgewiesen und in nachfolgender Übersicht dargestellt.

Übersicht 38

Reformvorhaben im weiteren und engeren Sinne

Ministerium	Reformvorhaben im weiteren Sinne		Reformvorhaben im engeren Sinne	
	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr	Stunden /Jahr	Kosten in DM/Jahr
IM	5 193	620 780	132	15 324
KM	2 467	300 524	770	90 940
JuM	1 192	114 369	65	8 432
FM	8 777	964 758	2	146
WM	787	86 345	13	1 494
MLR	2 418	291 086	984	115 006
SM	66	8 693	40	4 297
UVM	397	57 068	116	14 729
MWK	3 824	396 713	496	61 585
Summe	25 121	2 840 336	2 618	311 954

3.5 Kostenintensive Aufgaben

Für jedes Ministerium wurde eine Rangliste seiner besonders kostenintensiven Aufgaben erstellt. Diese Aufgabenfelder bieten sich vorrangig für vertiefende Betrachtungen an. In der Übersicht 39 sind die für die Ministerien insgesamt 25 kostenintensivsten Aufgaben zusammengefasst. Die Angaben sind kumulierte Werte aus allen untersuchten Ministerien; die Reihenfolge der Nennung ergibt sich aus den anfallenden Jahreskosten. Die Abweichungen gegenüber dem Stundenaufwand liegen in den unterschiedlichen Kostensätzen der Mitarbeiter begründet.

Übersicht 39

Kostenintensive Aufgaben (kumulierte Werte aller Ministerien)

lfd. Nr.	Aufbengruppe / Aufgaben	Bezeichnung	Stunden / Jahr	Kosten in TDM / Jahr
1	30108	Schreibbüro und Assistenzdienste	503 093	30 127
2	30104	Registratur	236 445	14 948
3	104	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	74 909	7 037
4	10202, 2010403, 4010403, 5010403, 6010403	Politische Beratung und Information	64 505	7 011
5	30103	Haus- und Botenpersonal	99 624	5 470
6	10302	Zentrale Koordinierungsangelegenheiten	44 643	4 598
7	50203	Haushaltsvollzug	44 622	3 774
8	30303 *	Reinigung	63 779	3 486
9	10203	Nationale und internationale Angelegenheiten	31 930	3 169
10	30102	Poststelle	51 069	3 031
11	30203	Fuhrpark	55 076	2 979
12	1020103, 2010405, 4010405, 5010405, 6010405	Landtagsangelegenheiten	23 265	2 471
13	1020102, 2010404, 4010404, 5010404, 6010404	Kabinettsangelegenheiten	20 862	2 196
14	30202	Hausdruckerei / Kopierstelle	29 770	1 719
15	20402	Interne Unterstützungsleistungen	21 603	1 709
16	60401	Benutzerservice	21 304	1 690
17	30101 **	Pforte	30 528	1 677
18	30106	Bibliothek	24 253	1 658
19	40202	Personalgewinnung /-deckung	16 250	1 587
20	30204	Telekommunikationsstelle	25 611	1 563
21	50202	Haushaltsplanaufstellung	15 115	1 474
22	40302	personelle finanzielle Betreuung	20 177	1 470
23	60105	Koordinierungsangelegenheiten luK	11 635	1 161
24	40303	personelle Betreuung in sonstigen Fällen	12 741	1 136
25	10502	Eigene Statistiken	11 483	1 092

* einschließlich fremdvergebener Leistungen i.H.v. 2 035 625 DM (umgerechnet 37 005 Std.)

** einschließlich fremdvergebener Leistungen i.H.v. 364 262 DM (umgerechnet 6 513 Std.)

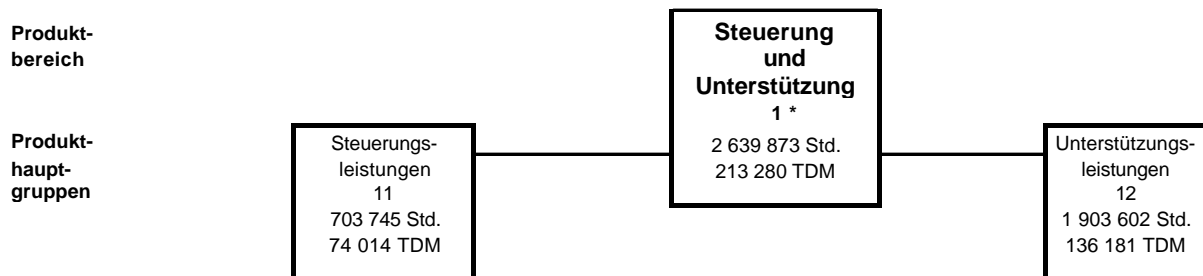
Der Aufwand für die Schreibbüros, Assistenzdienste (Unterstützungs- und Hilfsdienste) und Registraturen der Ministerien ist dominant. Dies ist ein Anzeichen, diese Aufgabefelder vertieft zu untersuchen. In der Summe ist der Aufwand für die Botendienste und die Poststellen ebenfalls hoch. Gegenüber diesen kostenintensiven Aufgaben stellt sich der Gesamtaufwand für die Haushalts- bzw. Personalangelegenheiten bescheiden dar. Trotzdem sollten im Zuge dieses Organisationsentwicklungsprozesses Verbesserungen und Einsparpotentiale nicht allein bei den Unterstützungsleistungen des Inneren Dienstes gesucht werden.

3.6 Ergebnisse nach Produkten

Auf der Basis des Produktkatalogs können der Aufwand und die Kosten auch für die gebildeten Produkte und Produktgruppen ministeriumsbezogen berechnet und dargestellt werden. Die auf den Produktbereich insgesamt und die Produkthauptgruppen entfallenden Kosten sind in der folgenden Übersicht dargestellt.

Übersicht 40

Für den Produktbereich Steuerung und Unterstützung insgesamt angefallener Aufwand und angefallene Kosten



* einschließlich sonstige Aufgaben IM

Für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen werden in den 9 Ministerien des Landes danach insgesamt rd. 2 640 000 Stunden mit einem Gesamtaufwand von rd. 213,3 Mio. DM erbracht; davon können konkret den Steuerungsleistungen 74 Mio. DM und den Unterstützungsleistungen 136,2 Mio. DM zugerechnet werden.

Wie sich die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen auf die acht Produktgruppen und 25 Produkte verteilen, zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 41

Produkt Hauptgruppen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Produkt- haupt- gruppe	Steuerungs- leistungen 11 703 745 Std. 74 014 441 DM				Unterstützungs- leistungen 12 1 903 602 Std. 136 181 211 DM			
Produkt- gruppen	Politische strategische Steuerung 111 254 435 Std. 25 906 170 DM	Administrative strategische Steuerung 112 123 156 Std. 13 473 368 DM	Steuerung der Querschnittsbereiche 113 326 153 Std. 34 634 904 DM	Organisatorische Unterstützungs- leistungen 121 1 305 548 Std. 80 620 792 DM	Finanzielle Unterstützungs- leistungen 122 224 756 Std. 20 601 660 DM	Personelle Unterstützungs- leistungen 123 232 112 Std. 22 040 178 DM	IuK Unterstützungs- leistungen 124 118 304 Std. 10 309 414 DM	Rechtliche Unterstützungs- leistungen 125 22 881 Std. 2 609 166 DM
Produkte	Politische Grundsatzarbeit 1111 95 685 Std. 10 028 213 DM	Zielvorgaben, Kontrakte,Controlling 1121 32 424 Std. 3 529 889 DM	Zielvorgaben, Kontrakte,Controlling 1131 67 766 Std. 7 783 108 DM	Orga-Beratung/ Untersuchung 1211 20 127 Std. 2 134 030 DM	Haushalts- plan 1221 71 920 Std. 6 985 556 DM	Personal- bereitstellung 1231 104 867 Std. 10 367 263 DM	Hardware 1241 24 551 Std. 2 120 983 DM	Rechts- anwendung 1251 7 555 Std. 833 693 DM
	Politische Beratung und Information 1112 64 538 Std. 7 014 529 DM	Handlungsrahmen (Vorschriften) 1122 5 521 Std. 615 999 DM	Handlungsrahmen (Vorschriften) 1132 92 859 Std. 9 589 336 DM	Allgemeine Orga-Arbeit 1212 65 139 Std. 5 826 611 DM	Haushalts- bewirtschaftung 1222 125 695 Std. 11 101 800 DM	Personal- entwicklung 1232 25 859 Std. 2 496 663 DM	Software 1242 40 282 Std. 3 595 258 DM	Rechts- beratung 1252 15 326 Std. 1 775 474 DM
	Presse- und Öffentlichkeitsarbeit 1113 94 212 Std. 8 863 428 DM	Administrative Grundsatzarbeit 1123 85 211 Std. 9 327 480 DM	Koordinierung der Querschn.Bereiche 1133 165 528 Std. 17 262 460 DM	Technische Serviceleistungen 1213 150 046 Std. 8 577 788 DM	Haushalts- kontrolle 1223 6 387 Std. 677 944 DM	Personal- verwaltung 1233 101 385 Std. 9 176 253 DM	Benutzer- betreuung 1243 ** 53 471 Std. 4 593 173 DM	
				Nichttechnische Serviceleistungen 1214 * 1 070 237 Std. 64 082 363 DM	Vermögens- verwaltung 1224 20 755 Std. 1 836 360 DM			
						* einschließlich Outsourcing 43 518 Std.	2 399 887 DM	
						** einschließlich Outsourcing 5 726 Std.	528 540 DM	

Aus der Anlage 5 sind die auf die Produktgruppen und Produkte entfallenden Stunden- bzw. Kostenaufwände im Vergleich zwischen den Ministerien ersichtlich.

Mit Einführung der NSI in die Landesverwaltung wird die Steuerung über die Produkte an Bedeutung gewinnen. Die abschließend zu bildenden internen Produkte werden voraussichtlich weitgehend dieser vom RH vorgeschlagenen Konzeption entsprechen.

3.7 Auswertungen nach Aufgabentyp und Phasen der Aufgabenerfüllung

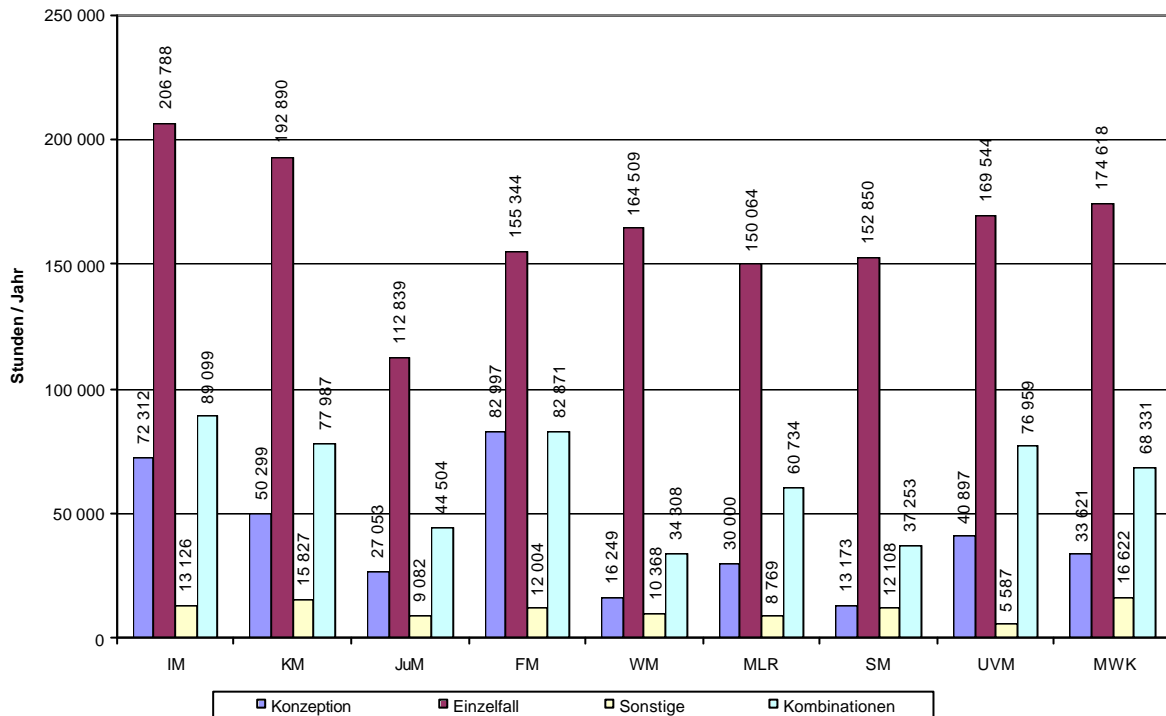
Die Mitarbeiter hatten auf dem Erhebungsbogen neben den Angaben über die konkret wahrgenommenen Aufgaben, der Schätzung der Zeitanteile hierfür und dem Wirkungsbereich, auch Aussagen zum Aufgabentyp und zu den Phasen der Aufgabenerfüllung zu machen. Beim Aufgabentyp war zwischen der Einzelfallbearbeitung bzw. der konzeptionellen Tätigkeit zu unterscheiden. Beinhaltete eine Aufgabe beide Aspekte, waren beide Spalten anzukreuzen (Kombination), traf keiner zu, war die Spalte Sonstiges zu bebuchten. Bei den Angaben zur Stufe der Aufgabenerfüllung war zwischen Planung, Durchführung und Kontrolle zu unterscheiden, wobei auch hier durchaus zwei bzw. alle Stufen angekreuzt werden konnten. Die Ergebnisse sind in den folgenden Übersichten dargestellt.

3.7.1 Aufgabentyp

Die Untersuchungsergebnisse weisen bei den Ministerien einen Schwerpunkt an Einzelfallbearbeitung auf. Dies ist zu einem Teil durch die Einbeziehung der Tätigkeiten des Inneren Dienstes zu erklären.

Übersicht 42

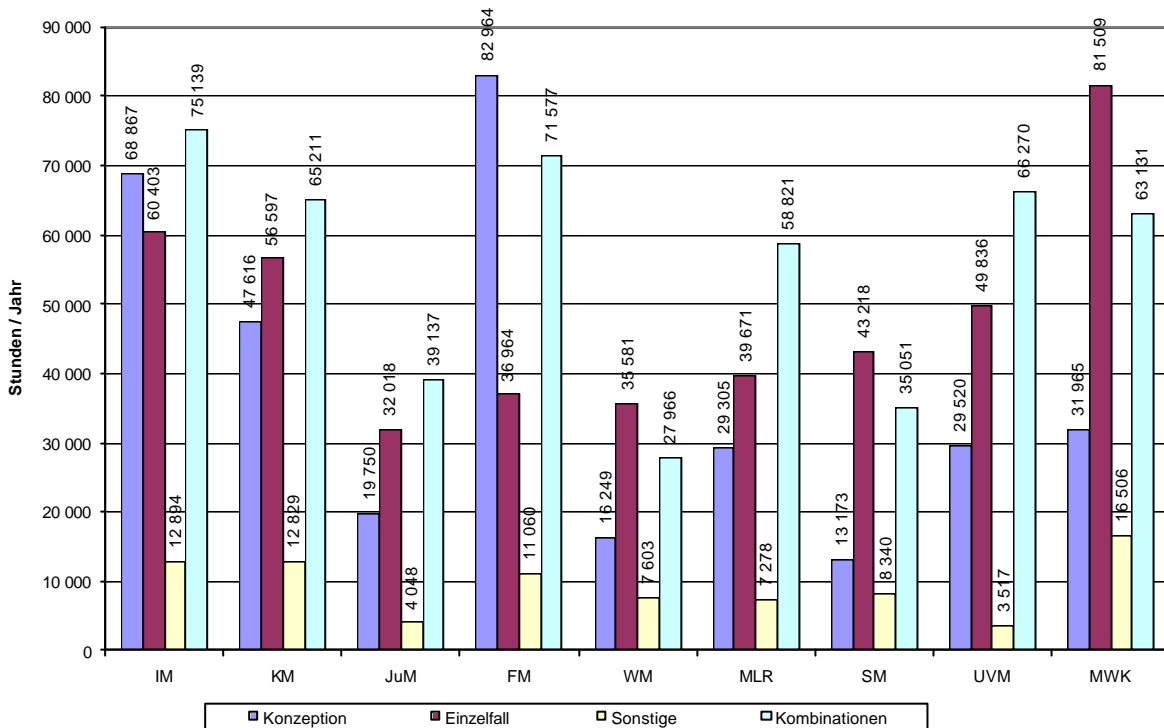
Aufgabentyp



Blendet man die Aufgaben des Inneren Dienstes aus, so ergibt sich folgendes Bild:

Übersicht 43

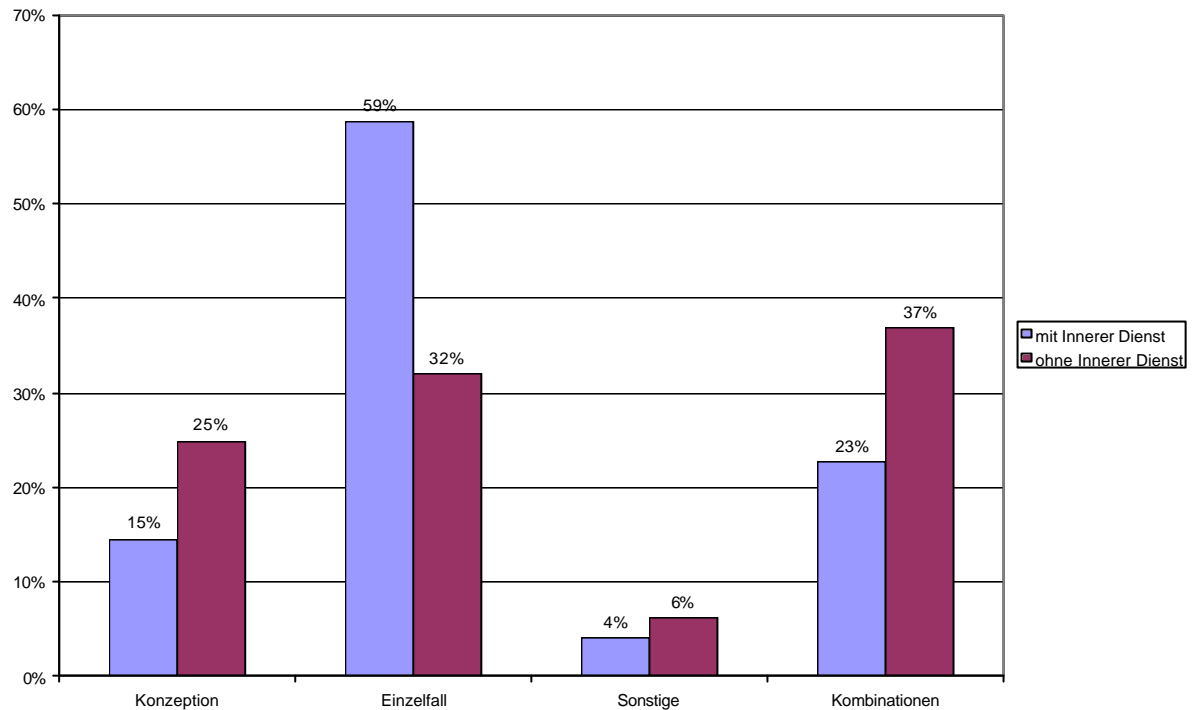
Aufgabentyp ohne Innerer Dienst



Die konzeptionellen Aufgaben treten bei einzelnen Ministerien stärker in den Vordergrund. Insgesamt liegt der Anteil an ausschließlich konzeptioneller Tätigkeit aber auch ohne die Mitarbeiter des Inneren Dienstes mit 25 % unter der Einzelfallbearbeitung mit 32 %. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht dies.

Übersicht 44

Aufgabentyp mit bzw. ohne Innerer Dienst in Prozent



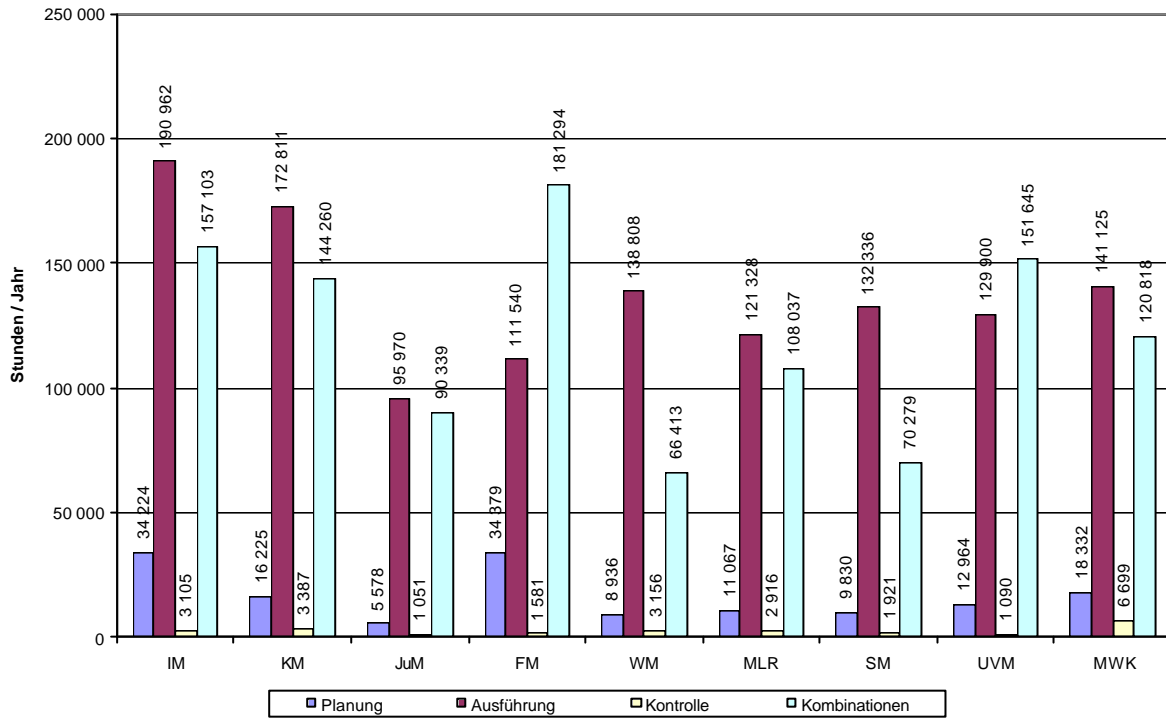
Der eher geringe Anteil für konzeptionelle Aufgaben sollte in Anbetracht der ministeriellen Zuständigkeiten und Aufgabenprofile hinterfragt werden.

3.7.2 Phasen der Aufgabenerfüllung

Hier dominieren, mit unterschiedlicher Ausprägung, weitgehend die ausführenden Tätigkeiten. Die gleichfalls hohen Werte von sog. Kombinationen (hier wurden mindestens zwei Merkmale der Phasen Planung, Ausführung und Kontrolle angekreuzt) zeigen Tendenzen zu einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung. Die Planungsphase allein wurde generell mit den geringsten Anteilen belegt.

Übersicht 45

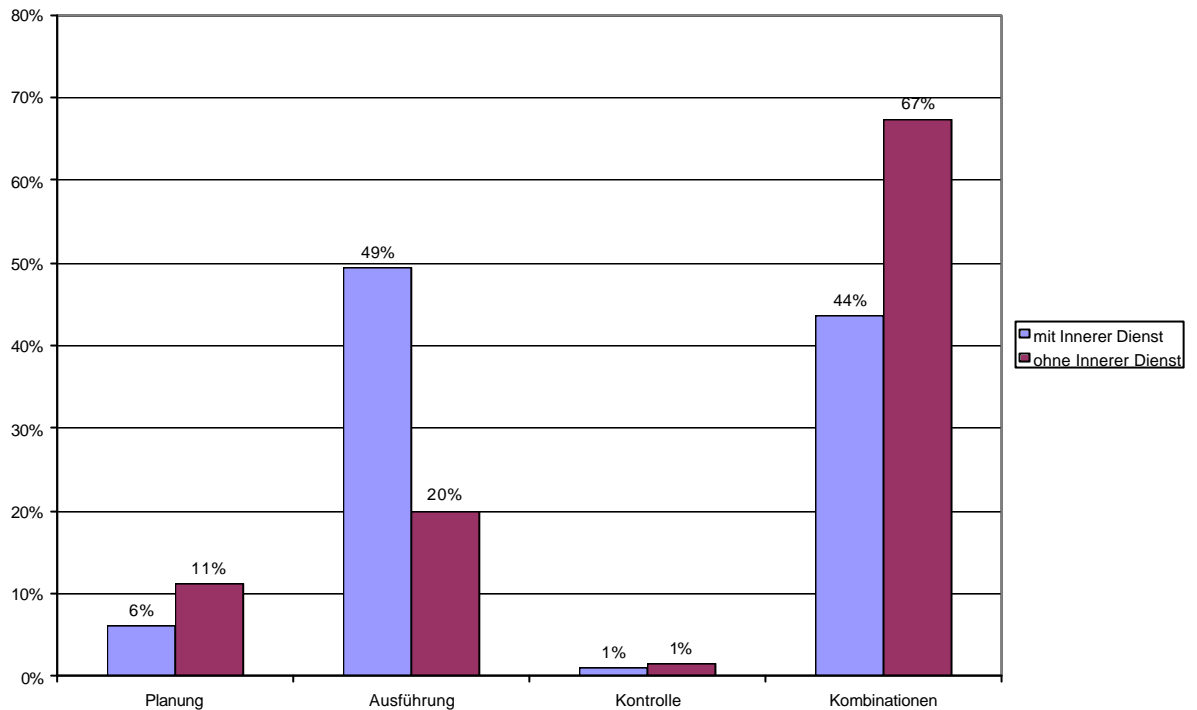
Phasen der Aufgabenerfüllung



Die folgende Grafik verdeutlicht, dass auch ohne die Mitarbeiter des Inneren Dienstes die ausführenden Tätigkeiten einen Anteil von 20 % gegenüber 11 % für Planungsaufgaben ausmachen.

Übersicht 46

Phasen der Aufgabenerfüllung mit bzw. ohne Innerer Dienst in Prozent



Anhand der Auswertungen können die ministeriellen Aufgaben mit dem Ziel überprüft werden, ob das Verhältnis von konzeptionellem und planerischem Arbeiten einerseits zur Einzelfallbearbeitung andererseits im Rahmen der ministeriellen Aufgabenstruktur sachgerecht ist.

4 Kennzahlenbildung

4.1 Kennzahlenbildung und Problematik der Bewertung

Kennzahlen zur methodischen Analyse der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns gewinnen mit der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente an Bedeutung. Spätestens dann, wenn aus den neuen Steuerungsinstrumenten Zahlen über die Aufwände vorliegen, werden diese mit Bezugsgrößen zu verknüpfen sein, um steuerungsrelevante Kennzahlen zu erhalten. Für die fachlich-administrative Steuerung sind fundierte Kennzahlen von erheblicher Bedeutung. Kennzahlen können als absolute Zahlen (z. B. Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Kosten einzelner Aufgaben) oder als Verhältniszahlen (z. B.

personell betreute Bediente je Mitarbeiter) gebildet werden. Sie liefern in präziser und konzentrierter Form Informationen über Verwaltungstatbestände und Entwicklungen. Kennzahlen sollen Transparenz schaffen und eine prägnante Kurzinformation auch für Führungskräfte ermöglichen. Die Entwicklung von Kennzahlen für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist für weite Bereiche staatlichen Handelns noch nicht sehr weit gediehen. Nach den Feststellungen des RH lagen solche steuerungsrelevanten Kennzahlen für die Landesverwaltung, insbesondere für die Ministerien bislang in Baden-Württemberg nicht vor. In einigen anderen Bundesländern wurden zeitgleich Kennzahlen erarbeitet, so dass in Zukunft ein Ländervergleich möglich werden könnte.

Entscheidend für die Akzeptanz der Kennzahlen ist die vergleichbare Datenbasis, aus der die Kennzahl gebildet wurde. Dazu muss eine hinreichend gleiche Aufgabenstellung und -erhebung gegeben sein. Bei der Untersuchung der Ministerien wurde diesem Aspekt auch durch die Abfrage des Wirkungsbereichs Rechnung getragen. Durch die Abfrage des Wirkungsbereichs haben sich die Einwendungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit minimiert. Bei allen Bemühungen um Erhebungskonventionen blieben, insbesondere bei „schlechten“ Kennzahlen, die Fragen, ob tatsächlich in allen Ministerien nach denselben Kriterien erhoben wurde und die Verhältnisse vergleichbar sind. Alle Eventualitäten bei der Kennzahlenbildung zu berücksichtigen bzw. auszugrenzen ist nicht möglich. Im Zuge der Bewertungsgespräche haben die Ministerien auf ergänzend zu berücksichtigende ressortspezifische Aufgabenstellungen nochmals hingewiesen.

Hinsichtlich der Akzeptanz von Kennzahlen wird auf die Ausführungen unter Nr. 1.2 hingewiesen.

Bei den Auswertungen stellte sich die Frage, welche Kennzahlenwerte als gute bzw. weniger gute Leistungs- bzw. Kostenkennzahlen interpretiert werden können. Beispielhaft seien hierfür folgende Fragestellungen genannt:

- Stellt ein hoher Aufgabenanteil für administrative Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (60 v.H.) und ein nur noch geringer Anteil an Fachaufgaben (40 v.H.), einen „guten“ oder „schlechten“ Wert dar? Haben die Ministerien gerade administrative Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wahrzunehmen und die Fachaufgaben weitgehend zu delegieren?
- Ist der Kostenaufwand je Mitarbeiter für die Personalbetreuung von durchschnittlich 955 DM, bei einer Bandbreite von 591 DM bis zu 1 313 DM, tatsächlich gut oder gibt er Hinweise auf eine unzureichende Aufgabenwahrnehmung?
- Gibt ein geringer Aufwand für Organisationsuntersuchungen Hinweise darauf, dass für die Organisationsentwicklung mit eigenem Personal bewusst kaum Ressourcen

bereitgestellt werden?

Durch die breit angelegte Querschnittsuntersuchung konnten für die Ministerien eine Fülle von Kennzahlen gebildet werden. Sie müssen nicht für jeden Aufgabenbereich einen gleich hohen Detaillierungsgrad aufweisen. Es kommt vielmehr auf den Steuerungsbedarf, die Haushaltsrelevanz und die Beeinflussbarkeit an. Die im Zuge dieses Projekts für die Querschnittsaufgaben gebildeten Kennzahlen können für den Einsatz im Landescontrolling weiterentwickelt werden.

Unter Beachtung ihrer Steuerungsrelevanz müssen weitere Kennzahlen erarbeitet, vergleichbare Werte auch länderübergreifend ermittelt und vergleichend dargestellt werden.

Die auf die Querschnittsaufgaben im engeren Sinne bezogenen Kennzahlen stellen als rechnerische Ausgangsgrößen eine Grundlage für einen Einstieg in eine Analyse der Querschnittsaufgaben auf der Basis von Benchmarkingvergleichen zwischen den Ministerien dar. Die Aussagekraft der Kennzahlen wird hierdurch mit bestimmt. Die entsprechend zu relativierenden Kennzahlen sind u. a. Ansatzpunkte für Aufgabenkritik, Prozessanalysen, Produktbeschreibungen, das Berichtswesen und interne Soll-Ist-Vergleiche. Bei der Beurteilung des jeweiligen Personalbedarfs sind sie ein erster Schritt weg von der bisher üblichen Form der Stellenstreichungen, die allein auf den im Haushaltsplan für das Ministerium selbst ausgebrachten Stellen basieren - „Rasenmäher-Methode“ - hin zu einer mehr bedarfsgerechten, an objektiveren Kriterien orientierten Personalbemessung; dazu sollte die eingesetzte Methode konsequent weiterentwickelt werden.

4.2 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne

Die Kennzahlen zu den Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne beinhalten sowohl die Aufgaben mit Innen- als auch diejenigen mit Außenwirkung. Sie sind für Quervergleiche mit den anderen Ministerien weniger geeignet, geben aber gleichwohl Hinweise auf die Aufbaustruktur und Aufgabenwahrnehmung im einzelnen Ministerium.

In den nachstehenden Übersichten sind die aus dem Gesamtaufwand und den Gesamtkosten abgeleiteten Kennzahlen für die Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne aufgeführt. Andere in allen Ministerien verfügbare Parameter waren zum Zeitpunkt der Untersuchung nicht vorhanden.

Übersicht 47 zeigt die aus dem Gesamtaufwand und den Gesamtkosten abgeleiteten Kennzahlen für die Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne. In diese Kennzahlen sind alle von den Mitarbeitern im Untersuchungsbereich wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen eingeflossen, d. h. sie enthalten auch die für die Landesverwaltung, andere Ministerien und vor allem für die nachgeordneten Dienststellen erbrachten Leistungen.

Übersicht 47:

Gesamtaufwand und Gesamtkosten aller Steuerungs- und
Unterstützungsleistungen im weiteren Sinne

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand Std./Jahr	Gesamtkosten DM/Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	anteiliger Aufwand der Vollzeit-Stellen in % (Sp. 4:Sp.1)	Kosten je Vollzeit-Stelle DM/Jahr (Sp. 3:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	388	403 901	33 091 071	243,9	63%	85 286
KM	320	349 945	29 260 932	211,3	66%	91 440
JuM	178	199 079	16 405 141	120,2	68%	92 164
FM	310	341 446	28 666 142	206,2	67%	92 471
WM	332	231 181	16 560 374	139,6	42%	49 881
MLR	321	261 473	21 275 088	157,9	49%	66 278
SM	323	221 367	16 646 817	133,7	41%	51 538
UVM	443	307 349	24 045 256	185,6	42%	54 278
MWK	282	324 135	27 329 504	195,7	69%	96 913
Summe / Durchschnitt	2 897	2 639 875	213 280 325	1 594,1	55%	73 621

Der Gesamtaufwand für die Wahrnehmung der anfallenden Querschnittsaufgaben im weiteren Sinne in den Ministerien erfordert rechnerisch 1 594 Vollzeitstellen, dies entspricht 55 % aller für die Ministerien verfügbaren Stellen. Der Aufwand in den Ministerien streut zwischen 41 % im SM und 69 % im MWK. Auf die Fachaufgaben entfallen durchschnittlich 45 % der insgesamt in den Ministerien vorhandenen Stellen. Hier liegt die Streuung zwischen 31 und 59 %.

Aus dem Gesamtaufwand für die Haushaltsangelegenheiten kann exemplarisch für die den Ministerien für ihren Einzelplan obliegenden Koordinierungsaufgaben eine Kennzahl gebildet werden. Die insgesamt angefallenen Zeiten wurden ins Verhältnis zur Zahl der Titel des jeweiligen Einzelplanes gesetzt und als Kennzahl hieraus die Kosten pro Titel

ermittelt. Beim FM, als das für den Gesamthaushalt verantwortliche Ressort, wurde die Summe aller Haushaltstitel zugrundegelegt.

Übersicht 48

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Bereichs Haushalt
bezogen auf die Titel des Haushaltsplans

Ministerium	Gesamtaufwand Std./Jahr	Gesamtkosten DM/Jahr	Aufwand in Vollzeit- Stellen (Sp. 1:1 656)	Titel *	Aufwand in Std. je Titel (Sp. 1:Sp. 4)
	1	2	3	4	5
IM	27 461	2 579 076	16,6	1 139	24
KM	28 227	2 783 363	17,0	1 048	27
JuM	11 038	1 040 378	6,7	417	26
FM	55 165	5 411 218	33,3	11 116	5
WM	17 305	1 610 095	10,4	503	34
MLR	28 988	2 683 428	17,5	1 162	25
SM	21 104	1 988 382	12,7	488	43
UVM	29 092	2 641 573	17,6	700	42
MWK	62 284	5 826 327	37,6	4 525	14
Summe / Durchschnitt	280 663	26 563 840	169,5	21 098	13

* Bei FM Titel aller Einzelpläne

Ohne das FM ergibt sich eine Spannweite von 14 bis 43 Stunden je Titel. Der Aufwand in vier Ministerien liegt zwischen 24 und 27 Stunden. Ausreißer im positiven Sinne ist das MWK, hoch liegen dagegen die Aufwände im UVM und SM.

Im Rahmen der Erhebungen wurde bei der Abfrage des Wirkungsbereiches auch der allein für den nachgeordneten Bereich entstehende Aufwand erhoben. Aus den Ergebnissen wurden die folgenden Kennzahlen für die organisatorischen und personellen Dienstleistungen ermittelt. Als Bezugsgrößen wurden die Anzahl der im Ressort zu betreuenden Dienststellen bzw. die Personalstellen verwendet. Diese Kennzahlen geben erste Anhaltspunkte, da die sehr unterschiedlichen Aufbaustrukturen und Zuständigkeiten im nachgeordneten Bereich in die Bewertung nicht einfließen konnten.

Übersicht 49

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Bereichs Organisation für den nachgeordneten Bereich ohne Steuerungsaufgaben Organisation (Aufgabenhauptgruppe 201)

Ministerium	Anzahl der zu betreuenden Dienststellen *	Gesamtaufwand Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp.2:1656)	Gesamtkosten DM / Jahr	Kosten in DM/Jahr je zu betreuender Dienststelle (Sp.4: Sp. 1)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4	5	6
IM	307	2 360	1,4	267 817	872	1:215
KM	85	2 541	1,5	293 499	3 453	1:55
JuM	492	2 563	1,5	261 343	531	1:317
FM	111	5 090	3,1	516 519	4 653	1:36
WM	51	2 065	1,2	207 753	4 074	1:40
MLR	244	4 132	2,5	449 533	1 842	1:97
SM	25	1 008	0,6	105 804	4 232	1:41
UVM	40	2 097	1,3	229 510	5 738	1:31
MWK	105	3 417	2,1	358 756	3 417	1:50
Summe / Durchschnitt	1 460	25 275	15,3	2 690 535	1 843	1:95

- * IM ohne 609 Polizeiposten und Außenstelle Wertheim der Akademie der Polizei
- * KM ohne 4.215 Schulen
- * JuM ohne Außenstellen
- * WM ohne Außenstellen
- * UVM ohne Außenstellen; ohne LRA (ehem. Wasserwirtschaftsämtler)
- * MWK ohne 38 Ämter für Ausbildungsförderung

Insgesamt werden in den Ministerien an organisatorischen Dienstleistungen für den nachgeordneten Bereich 25 275 Stunden jährlich erbracht; dies bei einer Spannweite von 1 008 Std. im SM und 5 090 Stunden im FM; die Relationskennzahlen liegen überwiegend zwischen 31 und 55 Dienststellen. Das MLR, IM und JuM weichen erheblich ab; hier werden von einem Mitarbeiter zwischen 97 und 317 Dienststellen betreut.

Übersicht 50

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Bereichs Personal für den nachgeordneten Bereich (Aufgaben-Hauptgruppen 402, 403, 405)

Ministerium	Anzahl der zu betreuenden Personalstellen im nachgeordneten Bereich*	Gesamtaufwand Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp.2:1656)	Gesamtkosten DM / Jahr	Kosten in DM / Jahr je zu betreuender Personalstelle (Sp.4: Sp. 1)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4	5	6
IM	32 413	8 345	5,0	750 696	23	1:6432
KM	86 643	24 380	14,7	2 500 623	29	1:5885
JuM	13 426	21 175	12,8	2 079 050	155	1:1049
FM	19 887	5 612	3,4	562 584	28	1:5868
WM	3 828	3 158	1,9	292 451	76	1:2006
MLR	6 352	16 905	10,2	1 596 000	251	1:622
SM	2 224	7 605	4,6	723 488	325	1:484
UVM	7 763	7 679	4,6	744 930	96	1:1674
MWK	24 736	27 652	16,7	2 762 012	112	1:1481
Summe / Durchschnitt	197 270	122 511	74,0	12 011 833	61	1:2666

- * IM ohne 2.013 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst; davon 29.817 Stellen der Polizei (ohne 1.900 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst)
- * KM ohne 10.689 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst; davon 84.801 Stellen f. Lehrer (ohne 10.677 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst)
- * JuM ohne Stellen für Beamte auf Widerruf Vorbereitungsdienst und Auszubildende
- * FM ohne 1540 Stellen im Vorbereitungsdienst
- * WM ohne 779 Auszubildende bzw. Stellen für Vorbereitungsdienst
- * MLR ohne Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst
- * SM ohne 8 Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst; einschl. Landesgesundheitsamt und Gesundheitsämter
Ohne Landesbeamte bei der LVA Baden (2 Stellen) und ohne Landesbeamte bei der LVA Württemberg (720 Stellen)
- * UVM einschl. 89,5 Stellen (ehem. Wasserwirtschaftsämter.) bei LRA; ohne Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst und Auszubildende
einschl. Sachmittelstellen bei 1004/425 08, 1004/425 77, 1004/426 77, 1008/425 08, 1008/425 73, 1008/426 73
- * MWK ohne Stellen für Beamte auf Widerruf im Vorbereitungsdienst, Auszubildende

In den Ministerien fällt für die personelle Betreuung des nachgeordneten Bereichs ein Gesamtaufwand von 74 Stellen an; dies bei einer Spannweite von 1,9 Stellen im WM und 16,7 Stellen im MWK. Der Aufwand je Stelle liegt im IM, FM und KM am Niedrigsten, MLR und SM haben hohe Aufwände. Es sind vertiefende Analysen notwendig, insbesondere unter dem Gesichtspunkt, ob und inwieweit die Zuständigkeiten in ausreichendem Maße bereits nach unten delegiert sind (vgl. Beratende Äußerung des RH vom 20.11.1995 (DS 11/6761)).

4.3 Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne

Mit gleicher Methodik wurden auch Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne gebildet. Diese Kennzahlen haben für den interministeriellen Vergleich eine höhere Aussagekraft, da sie sich auf grundsätzlich vergleichbare Aufgaben und das hierfür benötigte Personal des jeweiligen Ministeriums beziehen. Diese Kennzahlen werden dem Quervergleich zwischen den Ministerien (Benchmarking) zugrundegelegt.

Die beiden wichtigsten Kennzahlen sind in den folgenden Übersichten dargestellt. In Übersicht 51 sind alle im Wirkungsbereich „eigenes Ministerium“ belegten Stunden zusammengefasst.

Übersicht 51

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656*)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	244 701	631	147,8	1:2,6	17 172 802	44 260	70
KM	320	252 191	788	152,3	1:2,1	18 696 588	58 427	74
JuM	178	134 597	756	81,3	1:2,1	9 996 390	56 159	74
FM	310	193 102	623	116,6	1:2,6	14 324 485	46 208	74
WM	332	194 152	585	117,2	1:2,8	13 426 569	40 441	69
MLR	321	193 693	603	117,0	1:2,7	14 715 046	45 841	76
SM	323	194 679	603	117,6	1:2,7	13 997 109	43 335	72
UVM	443	254 851	575	153,9	1:2,8	18 964 675	42 810	74
MWK	282	205 839	730	124,3	1:2,2	15 488 461	54 924	75
Summe / Durchschnitt	2 897	1 867 805	645	1 127,9	1:2,5	136 782 126	47 215	73

* Jahresarbeitszeit in Stunden

Spalte 4 zeigt den Gesamtaufwand in Stellen; dieser wurde ins Verhältnis zu den Stellen des Ministeriums gesetzt (Spalte 5). Die Spannweite hier liegt zwischen 1:2,1 und 1:2,8. Aus den insgesamt aufgewendeten Stunden ergibt sich der Gesamtstundenaufwand (Spalte 2). Dieser Gesamtaufwand im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl des Ministeriums ergibt den Aufwand je Stelle (Spalte 3). In den Ministerien werden danach für jede Personalstelle interne Steuerungs- und Unterstützungsleistungen von durchschnittlich

645 Stunden und Kosten von jährlich 47 215 DM erbracht. Der durchschnittliche Kostensatz je Stunde liegt bei 73 DM. Der Stundenaufwand je Stelle schwankt zwischen 575 Stunden im UVM und 788 Stunden im KM; dies spiegelt sich in den Kosten je Stelle mit 40 441 DM bis zu 58 427 DM wieder. Der höchste Stundensatz ergibt sich mit 76 DM im MLR.

Die Kennzahlenbildung steht und fällt mit der vergleichbaren Datenbasis. Die im Bereich der Zentralen Steuerung wahrzunehmenden Aufgaben sind stark von politischen Erfordernissen und der Struktur des Ressorts insgesamt bestimmt. Deshalb wurde ergänzend zur Übersicht 51 der Gesamtaufwand **allein aus den klassischen Bereichen** der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, nämlich aus Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK zusammengefasst.

Übersicht 52

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne ohne den Aufgabenbereich Zentrale Steuerung

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	214 168	552	129,3	1:3,0	13 934 983	35 915	65
KM	320	200 960	628	121,4	1:2,6	13 245 934	41 394	66
JuM	178	119 258	670	72,0	1:2,4	8 375 969	47 056	70
FM	310	152 344	491	92,0	1:3,3	10 099 269	32 578	66
WM	332	165 237	498	99,8	1:3,3	10 748 836	32 376	65
MLR	321	163 999	511	99,0	1:3,2	11 506 442	35 846	70
SM	323	165 351	512	99,8	1:3,2	11 167 060	34 573	68
UVM	443	215 487	486	130,1	1:3,4	14 685 697	33 151	68
MWK	282	157 161	557	94,9	1:2,9	10 485 787	37 184	67
Summe / Durchschnitt	2 897	1 553 964	536	938,4	1:3,0	104 249 977	35 985	67

Für interne Steuerungs- und Unterstützungsleistungen sind danach je Stelle im Durchschnitt 536 Stunden aufzuwenden; dies bei einer Spannweite von 486 Stunden im UVM bis 670 Stunden im JuM. Das UVM setzt gemeinsam mit dem FM und WM und einem Aufwand zwischen 486 bzw. 498 Stunden je Stelle den Benchmark. Insgesamt ergibt sich ein Aufwand von 938 Stellen. Die Relationskennzahl (Stellenanteil im Querschnittsbereich zur Gesamtstellenzahl) beträgt durchschnittlich 1:3,0, bei einer Spannweite von 1:2,4 bis 1:3,4. Die durchschnittlichen Kosten pro Stelle in einem Ministerium liegen bei 35 985 DM. Durch die Ausblendung des zentralen Steuerungsbereichs fallen beim WM

und FM mit 32 376 DM bzw. 32 578 DM die niedrigsten und beim JuM mit rd. 47 000 DM die höchsten Kosten je Stelle an. Die Plausibilität der Erhebungen wird dadurch unterstrichen, dass allein bei vier Ministerien die Kosten je Stelle mit 32 376 DM bis 34 573 DM sehr eng beieinander liegen. Die Kostensätze je Stunde liegen zwischen 65 und 70 DM.

4.4 Kennzahlen zu einzelnen Aufgabenbereichen, Aufgabengruppen und Aufgaben

Mit gleicher Methodik können Kennzahlen auf allen Aggregationsebenen des Untersuchungsbereiches gebildet werden; dies zeigen die folgenden Übersichten. Alle basieren auf den von den Mitarbeitern nach eigener Einschätzung bebuchten Aufgabenfeldern im Wirkungsbereich „eigenes Ministerium“. Viele der Kennzahlen sind selbstsprechend und bedürfen keiner Erläuterung. Alle im Vergleich zwischen den Ministerien festgelegten Kennzahlen zeigen den Ist-Zustand im Verhältnis zur Ist-Situation in den anderen Häusern. Sie enthalten Hinweise auf möglicherweise vorliegende Schwachstellen. Einzelne, auf den ersten Blick ungünstige Kennzahlen, sind nach Einschätzung der Ministerien begründet, plausibel und gewollt. Ob und ggf. welche weiteren Schritte zur Organisationsentwicklung unternommen werden, entscheiden die Ministerien selbst.

4.4.1 Aufgabenbereich Zentrale Steuerung

Wie unter Nr. 3.2 ausgeführt, wurden bei den von den Zentralstellen wahrgenommenen Steuerungsaufgaben und den Aufgaben der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit im Wirkungsbereich nicht unterschieden. Ebenso verfahren wurde bei den Aufgaben der politischen Beratung und Information, Kabinetts- und Landtagsangelegenheiten. Die Zeiten und Kosten wurden deshalb in die Kennzahlen zur Zentralen Steuerung voll einbezogen.

Übersicht 53

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Zentrale Steuerung

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	30 533	79	18,4	1:21,0	3 237 819	8 345	106
KM	320	51 231	160	30,9	1:10,3	5 450 653	17 033	106
JuM	178	15 339	86	9,3	1:19,2	1 620 421	9 103	106
FM	310	40 758	131	24,6	1:12,59	4 225 217	13 630	104
WM	332	28 916	87	17,5	1:19,0	2 677 733	8 065	93
MLR	321	29 693	93	17,9	1:17,9	3 208 605	9 996	108
SM	323	29 328	91	17,7	1:18,2	2 830 049	8 762	96
UVM	443	39 364	89	23,8	1:18,6	4 278 979	9 659	109
MWK	282	48 678	173	29,4	1:9,59	5 002 674	17 740	103
Summe / Durchschnitt	2 897	313 840	108	189,5	1:15,2	32 532 149	11 230	104

Für die Gesamtsteuerung aller Ressorts entsteht ein Aufwand von insgesamt 189,5 Stellen; dies bei einer Spannweite von 9,3 Stellen im JuM und 30,9 Stellen im KM. Die Aufwände je Stelle für die zentralen Steuerungsaufgaben im Ressort liegen bei fünf Ministerien zwischen 86 und 93 Stunden; KM und MWK haben die höchsten Werte. Die Kostensätze (Spalte 8) liegen bei der Mehrzahl der Ministerien zwischen 103 und 106 DM/Stunde. UVM und MLR haben den ungünstigsten Kostensatz. Hieran zeigt sich, dass überwiegend Mitarbeiter der Leitungsebenen diesen Aufgabenblock bebucht haben.

Abweichend von der Stellenzahl im Ministerium als Bezugsgröße zur Kennzahlenbildung wurde in den folgenden beiden Übersichten der Aufwand an zentralen Steuerungsleistungen ins Verhältnis zur Zahl der Abteilungen im Ministerium bzw. den nachgeordneten Dienststellen gesetzt.

Übersicht 54

Aufgabenbereich Zentrale Steuerung bezogen auf die Abteilungen der Ministerien

Ministerium	Anzahl Abteilungen	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Aufwand in Vollzeit-Stellen je Abteilung (Sp. 3:Sp.1)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Abteilung (Sp. 5:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	6	30 533	18,4	3,1	3 237 819	539 637
KM	6	51 231	30,9	5,2	5 450 653	908 442
JuM	5	15 339	9,3	1,9	1 620 421	324 084
FM	6	40 758	24,6	4,1	4 225 217	704 203
WM	7	28 916	17,5	2,5	2 677 733	382 533
MLR	6	29 693	17,9	3,0	3 208 605	534 767
SM	7	29 328	17,7	2,5	2 830 049	404 293
UVM	7	39 364	23,8	3,4	4 278 979	611 283
MWK	5	48 678	29,4	5,9	5 002 674	1 000 535
Summe / Durchschnitt	55	313 840	189,5	3,4	32 532 149	591 494

Die Kosten für den Aufgabenbereich der Zentralen Steuerung bezogen auf die Abteilungen streuen stark; die Spannweiten liegen zwischen 324 084 DM im JuM und 1 000 535 DM im MWK.

Der Aufgabenbereich der Zentralen Steuerung umfasst die Steuerung aller Aktivitäten des Ressorts insgesamt. Bezogen auf alle Organisationseinheiten im Ressorts ergeben sich folgende Kennzahlen.

Übersicht 55

Aufgabenbereich Zentrale Steuerung bezogen auf die Organisationseinheiten des nachgeordneten Bereichs

Ministerium	Anzahl Organisations-einheiten	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Aufwand in Vollzeit-Stellen je Organisations-einheit (Sp. 3:Sp.1)	Gesamt-kosten in DM/Jahr	Kosten / Organisations-einheit (Sp. 5:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	307	30 533	18,4	0,1	3 237 819	10 547
KM	85	51 231	30,9	0,4	5 450 653	64 125
JuM	492	15 339	9,3	0,0	1 620 421	3 294
FM	111	40 758	24,6	0,2	4 225 217	38 065
WM	51	28 916	17,5	0,3	2 677 733	52 505
MLR	244	29 693	17,9	0,1	3 208 605	13 150
SM	25	29 328	17,7	0,7	2 830 049	113 202
UVM	40	39 364	23,8	0,6	4 278 979	106 974
MWK	105	48 678	29,4	0,3	5 002 674	47 645
Summe / Durchschnitt	1 460	313 840	189,5	0,1	32 532 149	22 282

Die sehr großen Spannweiten der Kennzahlen zeigen, dass hier sehr unterschiedliche Aufbaustrukturen im nachgeordneten Bereich mit teilweise eigenen Steuerungseinheiten eine Vergleichbarkeit weitgehend ausschließen.

Übersicht 56

Strategische, politische und administrative Steuerung
(Aufgabenhauptgruppen 101, 102 und 103)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Gesamt-kosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 5:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	388	6 944	18	4,2	760 279	1 959
KM	320	14 967	47	9,0	1 528 339	4 776
JuM	178	3 982	22	2,4	455 164	2 557
FM	310	11 203	36	6,8	1 186 467	3 827
WM	332	11 233	34	6,8	1 106 701	3 333
MLR	321	10 875	34	6,6	1 235 676	3 849
SM	323	13 334	41	8,1	1 344 136	4 161
UVM	443	14 052	32	8,5	1 564 506	3 532
MWK	282	14 429	51	8,7	1 538 627	5 456
Summe / Durchschnitt	2 897	101 018	35	61,0	10 719 895	3 700

Die strategische, politische und administrative Steuerung stellt eine spezifische ministerielle Aufgabe dar. Für diesen Teilbereich der Zentralen Steuerung werden insgesamt 61 Stellen eingesetzt. Die Aufwände im KM liegen bei 9 Personalstellen, im JuM bei 2,4 Stellen. Bei durchschnittlich 3 700 DM Kosten je Stelle reicht die Spannweite, ohne das IM, von 2 557 DM beim JuM bis 5 456 DM beim MWK; die Mehrzahl der Ministerien weist hier vergleichbare Werte auf.

Übersicht 57

Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
(Aufgabenhauptgruppe 104)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Gesamt-kosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 5:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	388	5 581	14	3,4	505 002	1 302
KM	320	10 729	34	6,5	1 073 221	3 354
JuM	178	3 446	19	2,1	352 442	1 980
FM	310	7 342	24	4,4	718 339	2 317
WM	332	9 072	27	5,5	697 097	2 100
MLR	321	6 039	19	3,6	576 592	1 796
SM	323	6 922	21	4,2	639 526	1 980
UVM	443	13 333	30	8,1	1 398 438	3 157
MWK	282	12 446	44	7,5	1 076 117	3 816
Summe / Durchschnitt	2 897	74 909	26	45,2	7 036 775	2 429

Zu den typischen ministeriellen Aufgaben gehört auch die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit einem Aufwand von insgesamt 45,2 Stellen; die Streuung geht von 2,1 Stellen im JuM bis 8,1 Stellen im UVM.

4.4.2 Aufgabenbereich Organisation

Übersicht 58

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Organisation

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	9 573	25	5,8	1:67,1	882 165	2 274	92
KM	320	7 987	25	4,8	1:66,3	789 791	2 468	99
JuM	178	3 911	22	2,4	1:75,3	347 556	1 953	89
FM	310	4 927	16	3,0	1:104,1	447 717	1 444	91
WM	332	6 592	20	4,0	1:83,4	525 686	1 583	80
MLR	321	8 776	27	5,3	1:60,5	775 491	2 416	88
SM	323	9 301	29	5,6	1:57,5	873 574	2 705	94
UVM	443	14 180	32	8,6	1:51,7	1 280 066	2 890	90
MWK	282	5 666	20	3,4	1:82,4	557 020	1 975	98
Summe / Durchschnitt	2 897	70 914	24	42,8	1:67,6	6 479 065	2 236	91

Die Kosten je Stelle liegen durchschnittlich bei 2236 DM, bei einer Spannweite zwischen 1444 DM im FM und 2890 DM im UVM. Die Relationskennzahlen liegen zwischen 1:52 und 1:104. Dies bedeutet, dass z. B. im UVM von einem Organisationsmitarbeiter rechnerisch 52 Stellen, im FM dagegen 104 Stellen betreut werden.

In der folgenden Übersicht wurde der entstehende Aufwand für Organisationsangelegenheiten im Verhältnis zu den Referaten des Ministeriums abgebildet.

Übersicht 59

Verteilung des Zeitaufwands und der Kosten des Aufgabenbereichs
Organisation auf die Referate der Ministerien

Ministerium	Zahl der Referate	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Aufwand in Vollzeit-Stellen je Referat (Sp. 3:Sp.1)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Referat (Sp. 5:Sp. 1)
	1	2	3	4	5	6
IM	32	9 573	5,8	0,2	882 165	27 568
KM	31	7 987	4,8	0,2	789 791	25 477
JuM	26	3 911	2,4	0,1	347 556	13 368
FM	34	4 927	3,0	0,1	447 717	13 168
WM	38	6 592	4,0	0,1	525 686	13 834
MLR	40	8 776	5,3	0,1	775 491	19 387
SM	31	9 301	5,6	0,2	873 574	28 180
UVM	46	14 180	8,6	0,2	1 280 066	27 828
MWK	26	5 666	3,4	0,1	557 020	21 424
Summe / Durchschnitt	304	70 914	42,8	0,1	6 479 065	21 313

An organisatorischen Dienstleistungen fallen ministeriumsintern für jedes Referat durchschnittlich Kosten i. H. v. 21 313 DM an; die Spannweite liegt zwischen 13 168 DM im FM bzw. 13 368 DM im JuM und 28 180 DM im SM.

4.4.3 Aufgabenbereich Innerer Dienst

Die Aufgaben des Inneren Dienstes sind klar abgegrenzt, homogen und ausschließlich dazu da, die notwendigen Unterstützungsleistungen für die Aufgaben des Ministeriums selbst bereit zu stellen. Der Vergleich mit den anderen Ministerien macht die kosten-trächtigen Bereiche transparent.

Übersicht 60

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Innerer Dienst

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	167 236	431	101,0	1:3,8	9 740 530	25 104	58
KM	320	158 258	495	95,6	1:3,3	9 317 632	29 118	59
JuM	178	100 218	563	60,5	1:2,9	6 518 501	36 621	65
FM	310	121 151	391	73,2	1:4,2	7 298 044	23 542	60
WM	332	128 837	388	77,8	1:4,2	7 571 618	22 806	59
MLR	321	116 452	363	70,3	1:4,5	7 209 375	22 459	62
SM	323	120 046	372	72,5	1:4,4	6 977 468	21 602	58
UVM	443	152 746	345	92,2	1:4,8	8 996 477	20 308	59
MWK	282	116 860	414	70,6	1:3,9	6 811 225	24 153	58
Summe / Durchschnitt	2 897	1 181 804	408	713,6	1:4,0	70 440 871	24 315	60

Für die vielfältigen Aufgaben des Inneren Dienstes werden in den Ministerien insgesamt 713,6 Stellen mit jährlichen Kosten von 70,4 Mio. DM eingesetzt. Der Stellenaufwand in den einzelnen Ministerien ist sehr unterschiedlich (siehe Spalte 4) und wohl nicht allein mit der Größe des Ministeriums begründbar. Im KM entsteht für die Erledigung der Aufgaben des Inneren Dienstes insgesamt ein Aufwand von 95,6 Stellen. Im hinsichtlich der Stellenzahl vergleichbaren MLR liegt der Aufwand bei 70,3 Stellen. Die in Spalte 5 bzw. 7 dargestellten Relationskennzahlen bzw. Kosten je Stelle (Spannweite zwischen 20 308 DM im UVM und 36 621 im JuM) spiegeln die Unterschiede wieder. Gleichzeitig liegen die Kosten im SM, MLR und WM nur knapp 1 200 DM auseinander. Ungünstig erscheinen die Kennzahlen im KM und vor allem im JuM. Im JuM zeigt sich, dass „kleine“ Ministerien gerade bei den Inneren Diensten eine Grundversorgung vorzuhalten haben, die sich aufwandserhöhend auswirkt. Die nachfolgenden Detailübersichten zeigen auf, dass in allen Ressorts jeweils unterschiedliche Teilbereiche auf mögliche Schwachstellen hin vertieft analysiert werden können.

Übersicht 61

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Allgemeinen Unterstützungsleistungen
(Pforte, Poststelle, Boten, Registratur, Archiv, Bibliothek, Schreibbüro, Assistenzdienste)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	125 789	324	76,0	1:5,1	7 406 926	19 090	59
KM	320	129 014	403	77,9	1:4,1	7 706 888	24 084	60
JuM	178	87 849	494	53,0	1:3,3	5 815 453	32 671	66
FM	310	99 396	321	60,0	1:5,1	6 029 422	19 450	61
WM	332	99 897	301	60,3	1:5,5	5 963 636	17 963	60
MLR	321	92 112	287	55,6	1:5,7	5 790 739	18 040	63
SM	323	100 439	311	60,7	1:5,3	5 860 448	18 144	58
UVM	443	124 938	282	75,4	1:5,8	7 430 418	16 773	59
MWK	282	96 333	342	58,2	1:4,8	5 677 874	20 134	59
Summe / Durchschnitt	2 897	955 767	330	577,2	1:5,0	57 681 804	19 911	60

Auf die allgemeinen Unterstützungsleistungen entfallen Kosten von 57,7 Mio. DM. Die „Relationskennzahlen“ in Spalte 5 zeigen für die Mehrzahl der Ministerien nahe beieinander liegende Kennzahlen von 1:5,1 bis 1:5,8 auf. Die je Mitarbeiter (Stelle) im Ministerium anfallenden Kosten für die Aufgaben des Inneren Dienstes enthält Spalte 7; die Spannweiten liegen zwischen 16 773 DM im UVM bis 32 671 DM im JuM. Die Kostensätze je Stunde (Spalte 8) weichen weniger ab.

Übersicht 62

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Technischen Unterstützungsleistungen
(Haustechnik, Druckerei, Kopierstelle, Fuhrpark, Telekommunikation)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	21 941	57	13,2	1:29,2	1 244 832	3 208	57
KM	320	13 619	43	8,2	1:38,9	754 536	2 358	55
JuM	178	9 465	53	5,7	1:31,1	542 260	3 046	57
FM	310	13 790	44	8,3	1:37,2	793 699	2 560	58
WM	332	11 425	34	6,9	1:48,1	643 679	1 939	56
MLR	321	16 866	53	10,2	1:31,5	1 005 159	3 131	60
SM	323	13 666	42	8,3	1:39,1	779 416	2 413	57
UVM	443	17 003	38	10,3	1:43,1	957 795	2 162	56
MWK	282	10 810	38	6,5	1:43,2	602 922	2 138	56
Summe / Durchschnitt	2 897	128 585	44	77,6	1:37,3	7 324 299	2 528	57

Für die technischen Unterstützungsleistungen fallen 7,3 Mio. DM an; die Relationskennzahlen liegen zwischen 1:29 im IM und 1:48 im WM.

Übersicht 63

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Sonstigen Unterstützungsleistungen (Materialverwaltung, Zeiterfassung, Reinigung, Kantine)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	13 866	36	8,4	1:46,3	755 003	1 946	54
KM	320	15 626	49	9,4	1:33,9	856 208	2 676	55
JuM	178	2 905	16	1,8	1:101,4	160 788	903	55
FM	310	7 964	26	4,8	1:64,4	474 923	1 532	60
WM	332	17 515	53	10,6	1:31,3	964 303	2 905	55
MLR	321	7 474	23	4,5	1:71,1	413 476	1 288	55
SM	323	5 940	18	3,6	1:90,0	337 604	1 045	57
UVM	443	10 804	24	6,5	1:67,9	608 264	1 373	56
MWK	282	9 718	34	5,9	1:48,0	530 429	1 881	55
Summe / Durchschnitt	2 897	91 813	32	55,4	1:52,2	5 100 999	1 761	56

Die sonstigen Unterstützungsleistungen haben geringere Bedeutung, gleichwohl fallen auch hierfür Kosten in Höhe von 5,1 Mio. DM jährlich an.

Einzelne Aufgabenfelder werden in den folgenden Übersichten detailliert dargestellt. Hieraus ergeben sich für die Ministerien Hinweise auf die vertiefende Analyse möglicher Schwachstellen. Die für outgesourcte Dienstleistungen gezahlten Beträge wurden mit eingerechnet.

Übersicht 64

Pforte (Aufgabengruppe 30101)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	2 107	1,3	1:304,9
KM	320	6 069	3,7	1:87,3
JuM	178	5 303	3,2	1:55,5
FM	310	3 362	2,0	1:152,7
WM	332	3 047	1,8	1:180,4
MLR	321	2 486	1,5	1:213,7
SM	323	2 902	1,8	1:184,3
UVM	443	2 708	1,6	1:270,9
MWK	282	2 544	1,5	1:183,5
Summe / Durchschnitt	2 897	30 528	18,4	1:157,1

Die stellenbezogene Kennzahlenbildung zeigt große Unterschiede auf. Faktoren wie Anzahl der Dienstgebäude und die stark differierenden Sicherheitsbestimmungen sind bisher nicht eingeflossen. Weiter ist der Grundbedarf kleiner Häuser bei der weiteren Bewertung zu berücksichtigen. Die Auswertungen zeigen auf, dass Ministerien mit out-sourceten Pfortendiensten (IM, UVM, MLR) deutlich bessere Kennzahlen aufweisen.

Übersicht 65

Registratur (Aufgabengruppe 30104)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	39 778	24,0	1:16,1
KM	320	22 360	13,5	1:23,6
JuM	178	21 094	12,7	1:13,9
FM	310	27 158	16,4	1:18,9
WM	332	23 217	14,0	1:23,6
MLR	321	20 870	12,6	1:25,4
SM	323	24 970	15,1	1:21,4
UVM	443	30 382	18,3	1:24,1
MWK	282	26 616	16,1	1:17,5
Summe / Durchschnitt	2 897	236 445	142,8	1:20,2

Aufgrund bisher fehlender, für Zwecke des Vergleichs besser geeigneter statistischer Unterlagen (z. B. Zahl der Postein- bzw. -ausgänge) bleibt auch im Registraturbereich in erster Linie die Zahl der Stellen als Bezugsparameter.

Für einzelne Aufgabengruppen des Inneren Dienstes sollten im Zuge des weiteren Organisationsentwicklungsprozesses nach einheitlichen Kriterien weitere Bezugsgrößen entwickelt werden, die die Besonderheiten der Häuser stärker berücksichtigen. Im Zuge der Abstimmungsgespräche wurden für die Registratur und die Poststelle die Zahl der Registrierungen bzw. Posteingänge genannt. Hierzu liegen noch keine einheitlichen, vergleichbaren Unterlagen vor, da das Dokumenten- und Schriftgutverwaltungsprogramm (DSV) bisher nur in wenigen Ministerien eingesetzt wird. Wenn zukünftig in allen Ministerien das DSV eingesetzt und nach einheitlichen Konventionen registriert wird, können auf dieser Basis die Relationskennziffern für die Registraturen und die Poststellen neu berechnet und gegenübergestellt werden. Wie die folgende Darstellung zeigt, würden sich gerade bei den Registraturen unter Berücksichtigung der Zahl der Registriervorgänge deutliche Veränderungen gegenüber den in

Übersicht 65 dargestellten Relationskennziffern ergeben.

IM	91 500 Reg.Vorgänge	23,8 Mitarbeiter	3 845 Reg.Vorgänge/MA/Jahr
JuM	75 575 Reg.Vorgänge	12,15 Mitarbeiter	6 220 Reg.Vorgänge/MA/Jahr
FM	40 338 Reg.Vorgänge	16,4 Mitarbeiter	2 460 Reg.Vorgänge/MA/Jahr
UVM	68 000 Reg.Vorgänge	17,5 Mitarbeiter	3 886 Reg.Vorgänge/MA/Jahr

Übersicht 66

Haus- und Botendienst (Aufgabengruppe 30103)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	12 122	7,3	1:53,0
KM	320	12 610	7,6	1:42,0
JuM	178	5 046	3,0	1:58,4
FM	310	11 900	7,2	1:43,1
WM	332	15 262	9,2	1:36,0
MLR	321	9 265	5,6	1:57,3
SM	323	8 810	5,3	1:60,7
UVM	443	15 070	9,1	1:48,6
MWK	282	9 539	5,8	1:48,9
Summe / Durchschnitt	2 897	99 624	60,2	1:48,1

Die Spannweiten der Relationskennzahlen für den Haus- und Botendienst liegen zwischen 1:36 beim WM und 1:60,7 beim SM. Die Zahl und die Zuschnitte der Dienstgebäude wirken sich hier ebenso wie die Frequenz der Postzu- und -abträge aus.

Übersicht 67

Poststelle (Aufgabengruppe 30102)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	6 897	4,2	1:93,1
KM	320	6 193	3,7	1:85,5
JuM	178	7 795	4,7	1:37,8
FM	310	2 550	1,5	1:201,2
WM	332	3 494	2,1	1:157,3
MLR	321	5 564	3,4	1:95,5
SM	323	9 340	5,6	1:57,2
UVM	443	5 477	3,3	1:133,9
MWK	282	3 759	2,3	1:124,2
Summe / Durchschnitt	2 897	51 069	30,8	1:93,9

Bei den weiteren Analysen darf der Stundenaufwand in den Poststellen der Ministerien, wo insgesamt 30,8 Stellen eingesetzt sind, nicht außer Betracht bleiben. Über die Registrierung der Posteingänge könnten ergänzende Bezugsgrößen gewonnen werden. Insbesondere das KM und das JuM haben auf einen überproportional hohen Posteingang hingewiesen.

Übersicht 68

Bibliothek (Aufgabengruppe 30106)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	4 375	2,6	1:146,8
KM	320	2 186	1,3	1:242,4
JuM	178	3 868	2,3	1:76,2
FM	310	3 208	1,9	1:160,0
WM	332	1 623	1,0	1:338,7
MLR	321	1 990	1,2	1:267,1
SM	323	2 252	1,4	1:237,5
UVM	443	3 162	1,9	1:232,0
MWK	282	1 590	1,0	1:293,7
Summe / Durchschnitt	2 897	24 253	14,6	1:197,8

Insgesamt 14,6 Stellen sind für die Arbeit in den Bibliotheken eingesetzt; bezüglich der Relation ergeben sich hier überwiegend vergleichbare Werte. Wie unter Nr. 8 angedeutet, sollte angesichts der neuen Medien und technischer Entwicklungen über die Einrichtung einer oder weniger gemeinsamer Bibliotheken nachgedacht werden.

Übersicht 69

Schreib- und Assistenzdienst (Aufgabengruppe 30108)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Schreib- und Assistenzdienste			darunter Schreibdienste			darunter Assistenzdienste		
		Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.3)	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 5:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.6)	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 8:1 656)	Relations-kennzahl (Sp.1:Sp.9)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
IM	388	58 795	35,5	1:10,9	39 813	24,0	1:16,1	18 071	10,9	1:35,5
KM	320	78 433	47,4	1:6,7	49 504	29,9	1:10,7	27 571	16,6	1:19,2
JuM	178	43 822	26,5	1:6,7	30 026	18,1	1:9,81	13 796	8,3	1:21,3
FM	310	49 778	30,1	1:10,3	30 015	18,1	1:17,1	19 763	11,9	1:25,9
WM	332	52 418	31,7	1:10,4	36 376	22,0	1:15,1	15 230	9,2	1:36,0
MLR	321	50 566	30,5	1:10,5	36 250	21,9	1:14,6	14 316	8,6	1:37,1
SM	323	49 913	30,1	1:10,7	33 183	20,0	1:16,1	16 663	10,1	1:32,0
UVM	443	67 647	40,8	1:10,8	50 443	30,5	1:14,5	17 205	10,4	1:42,6
MWK	282	51 722	31,2	1:9,0	31 034	18,7	1:15,0	15 802	9,5	1:29,5
Summe / Durchschnitt	2 897	503 093	303,8	1:9,5	336 644	203,3	1:14,2	158 418	95,7	1:30,2

Die Schreib- und Assistenzdienste bilden mit einem Gesamtstundenaufwand von rd. 503 000 Stunden (304 Stellen) den dominanten Aufgabenblock innerhalb der Querschnittsaufgaben. Die ausgewiesenen Relationskennzahlen (Spalte 4 bzw. Spalten 7 und 10) zeigen deutliche Unterschiede auf. Während im JuM und KM einer Schreibkraft 6,7 Stellen gegenüberstehen, liegt das Verhältnis in der Mehrzahl der anderen Ministerien nahezu übereinstimmend zwischen 1:10 und 1:11.

Übersicht 70

Schreibdienste in Abhängigkeit der Gesamtstellenzahl ohne Innerer Dienst

Ministerium	Vollzeit-Stellen ohne Innerer Dienst	Aufwand in Vollzeit-Stellen für Schreibdienste	Relations-kennziffer (Sp. 1/Sp. 2)
	1	2	3
IM	287	24,0	1:11,9
KM	224	29,9	1:7,5
JuM	117	18,1	1:6,4
FM	237	18,1	1:13,0
WM	254	22,0	1:11,5
MLR	251	21,9	1:11,4
SM	251	20,0	1:12,5
UVM	351	30,5	1:11,5
MWK	211	18,7	1:11,2
Summe / Durchschnitt	2 183	203,3	1:10,7

In dieser Übersicht wurden die Stellen im Bereich der Inneren Dienste ausgeklammert und der Aufwand für die Schreibdienste den restlichen Stellen im Ministerium gegen-

übergestellt. Die Relationskennzahlen bewegen sich in einer Spannweite von 1:6,4 im JuM bis 1:13,0 im FM. Zur Bewertung der Schreib- und Assistentztätigkeiten liegen aktuell keine anderen Bezugsgrößen bzw. empirische Erkenntnisse über den Umfang der am Arbeitsplatz von den Mitarbeitern selbst erledigten Schreibarbeiten für die Ministerien vor. Angesichts des hohen Aufwandes und im Hinblick auf die inzwischen erreichte Vollausrüstung mit Bildschirmarbeitsplätzen sollten diese Kennziffern auf der Grundlage anderer Basiszahlen weiterentwickelt werden.

Übersicht 71

Hausdruckerei / Kopierstelle (Aufgabengruppe 30202)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	3 544	2,1	1:181,3
KM	320	3 776	2,3	1:140,3
JuM	178	2 708	1,6	1:108,8
FM	310	3 654	2,2	1:140,4
WM	332	1 764	1,1	1:311,7
MLR	321	4 703	2,8	1:113,0
SM	323	4 208	2,5	1:127,1
UVM	443	2 814	1,7	1:260,6
MWK	282	2 600	1,6	1:179,6
Summe / Durchschnitt	2 897	29 770	18,0	1:161,1

Der Aufwand für die Hausdruckereien und Kopierstellen ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen. Im Umfang von 18 Stellen werden diese Aufgaben in den Ministerien noch wahrgenommen.

Übersicht 72

Materialverwaltung (Aufabengruppe 30301)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations-kennzahl (fiktiv) (Sp.1:Sp.3)
	1	2	3	4
IM	388	2 111	1,3	1:304,3
KM	320	762	0,5	1:695,6
JuM	178	265	0,2	1:1112,5
FM	310	414	0,3	1:1240,0
WM	332	1 639	1,0	1:335,3
MLR	321	778	0,5	1:682,9
SM	323	695	0,4	1:769,3
UVM	443	1 176	0,7	1:623,9
MWK	282	381	0,2	1:1226,0
Summe / Durchschnitt	2 897	8 222	5,0	1:583,5

Trotz des vergleichsweise geringen Personaleinsatzes geben die abweichenden Kennzahlen auch hier Hinweise für vertiefende Analysen. Das Ergebnis war z. B. für das IM Anlass, dieses Aufgabenfeld näher zu untersuchen und zu optimieren. Der Aufwand für die Materialverwaltung sollte im vertretbaren Aufwand zum Wert des auszugebenden Materials stehen.

4.4.4 Aufgabenbereich Personal

Hohe Aussagekraft kommt den personalbezogenen Kennzahlen zu. Die dahinter stehenden Aufgaben beziehen sich allein auf die Bediensteten in den Ministerien selbst. Als Bezugsparameter wird bei den Kennzahlen zum Personal die Anzahl der Mitarbeiter (Köpfe) berücksichtigt.

Übersicht 73

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Personal
bezogen auf die Mitarbeiter

Ministerium	Mitarbeiter insgesamt	Gesamt- aufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Mitarbeiter (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit- Stellen (Sp. 2:1 656)	Relations- kennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Mitarbeiter (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	417	12 673	30	7,7	1:54,4	1 109 137	2 660	88
KM	341	13 424	39	8,1	1:42,0	1 294 319	3 796	96
JuM	185	4 448	24	2,7	1:68,8	470 073	2 541	106
FM	317	8 662	27	5,2	1:60,6	799 772	2 523	92
WM	350	7 444	21	4,5	1:77,8	687 563	1 964	92
MLR	334	9 844	29	5,9	1:56,1	936 492	2 804	95
SM	352	11 733	33	7,1	1:49,6	1 108 144	3 148	94
UVM	457	11 094	24	6,7	1:68,2	1 040 070	2 276	94
MWK	299	12 042	40	7,3	1:41,1	1 151 064	3 850	96
Summe / Durchschnitt	3 052	91 364	30	55,2	1:55,3	8 596 634	2 817	94

Von einem Mitarbeiter der personalverwaltenden Organisationseinheiten werden danach durchschnittlich 55 Bedienstete (Spalte 5) betreut; die Spannweite liegt zwischen 41,1 beim MWK und 77,8 beim WM. Eine vergleichbare aktuelle Untersuchung in Sachsen-Anhalt ergab bei einem Durchschnitt von 50,9 Werte zwischen 23,5 und 82,6. Die Kostensätze/Stunde liegen überwiegend zwischen 92 bis 96 DM. Der Kostensatz von 106 DM im JuM zeigt auf, dass hier in besonderem Maß höher besoldete Mitarbeiter eingesetzt sind.

In den folgenden Übersichten wird der Personalgesamtaufwand auf die Aufgabenhauptgruppen verteilt und als Kennzahl die Kosten je Mitarbeiter dargestellt.

Übersicht 74

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Aufgabenhauptgruppe
Personalwirtschaft (Personalplanung, - Gewinnung und - Entwicklung)

Ministerium	Mitarbeiter insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Mitarbeiter (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Mitarbeiter (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	417	1 960	5	1,2	1:352,3	178 364	428	91
KM	341	3 286	10	2,0	1:171,8	357 332	1 048	109
JuM	185	535	3	0,3	1:572,7	65 785	356	123
FM	317	2 838	9	1,7	1:184,9	266 663	841	94
WM	350	2 203	6	1,3	1:263,1	244 598	699	111
MLR	334	1 811	5	1,1	1:305,3	181 098	542	100
SM	352	3 326	9	2,0	1:175,2	317 214	901	95
UVM	457	3 746	8	2,3	1:202,0	376 589	824	101
MWK	299	3 983	13	2,4	1:124,3	395 479	1 323	99
Summe / Durchschnitt	3 052	23 687	8	14,3	1:213,3	2 383 121	781	101

Die Unterschiede bei den Aufwänden der Personalwirtschaft sind hoch; bei Durchschnittskosten je Mitarbeiter von 781 DM liegen die Spannweiten zwischen 356 DM im JuM und 1 323 DM im MWK.

Übersicht 75

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Aufgabenhauptgruppe
Personalbetreuung /-fürsorge bezogen auf die Mitarbeiter

Ministerium	Mitarbeiter insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Mitarbeiter (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Mitarbeiter (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	417	3 310	8	2,0	1:208,6	246 578	591	74
KM	341	6 005	18	3,6	1:94,0	447 767	1 313	75
JuM	185	2 540	14	1,5	1:120,5	238 514	1 289	94
FM	317	3 788	12	2,3	1:138,5	316 853	1 000	84
WM	350	2 996	9	1,8	1:193,4	227 921	651	76
MLR	334	4 172	12	2,5	1:132,5	336 612	1 008	81
SM	352	4 681	13	2,8	1:124,5	398 418	1 132	85
UVM	457	4 502	10	2,7	1:168,1	371 120	812	82
MWK	299	4 194	14	2,5	1:118,0	330 270	1 105	79
Summe / Durchschnitt	3 052	36 189	12	21,9	1:139,6	2 914 054	955	81

Die Werte für die Betreuung und Fürsorge sind mit durchschnittlich 955 DM/Stelle höher als für die Personalwirtschaft mit 781 DM/Stelle; die Spannweiten liegen hier zwischen

591 DM im IM und 1 313 DM im KM. Demgegenüber liegen die Kostensätze konsequenterweise generell niedriger.

4.4.5 Aufgabenbereich Haushalt

Im Aufgabenbereich Haushalt ergaben sich Hinweise, dass sowohl die Zahl der Stellen, als auch die Anzahl der Titel des Einzelplanes keine geeignete Bezugsgröße zur Beurteilung des Aufwandes darstellen. In den folgenden Übersichten wurden deshalb die Anzahl der vom Ministerium bewirtschafteten Titel zugrunde gelegt.

Übersicht 76

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Haushalt bezogen auf die vom Ministerium bewirtschafteten Titel

Ministerium	Bewirtschaftete Titel	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / bew. Titel (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / bew. Titel (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	148	7 436	50	4,5	1:32,9	644 287	4 353	87
KM	204	8 722	43	5,3	1:38,7	814 407	3 992	93
JuM	77	2 736	36	1,7	1:46,6	221 623	2 878	81
FM	206	7 626	37	4,6	1:44,7	710 353	3 448	93
WM	179	12 368	69	7,5	1:23,9	1 105 943	6 178	89
MLR	201	14 329	71	8,7	1:23,2	1 292 263	6 429	90
SM	176	13 825	79	8,3	1:21,0	1 283 832	7 294	93
UVM	234	19 487	83	11,8	1:19,8	1 745 814	7 461	90
MWK	284	11 850	42	7,2	1:39,6	1 041 858	3 669	88
Summe / Durchschnitt	1 709	98 379	58	59,4	1:28,7	8 860 379	5 185	90

Bei einem Durchschnittsaufwand von 58 Stunden/Titel (Sp. 3) liegt die Spannweite zwischen 36 Stunden im JuM und 83 Stunden im UVM.

Würde man als Bezugsgröße auch hier die Gesamtstellenzahl des Ministeriums wählen, ergäbe sich folgendes Bild:

Übersicht 77

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs Haushalt bezogen auf die Gesamtstellen

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	7 436	19	4,5	1:86,4	644 287	1 661	87
KM	320	8 722	27	5,3	1:60,7	814 407	2 545	93
JuM	178	2 736	15	1,7	1:107,7	221 623	1 245	81
FM	310	7 626	25	4,6	1:67,3	710 353	2 291	93
WM	332	12 368	37	7,5	1:44,4	1 105 943	3 331	89
MLR	321	14 329	45	8,7	1:37,0	1 292 263	4 026	90
SM	323	13 825	43	8,3	1:38,6	1 283 832	3 975	93
UVM	443	19 487	44	11,8	1:37,6	1 745 814	3 941	90
MWK	282	11 850	42	7,2	1:39,4	1 041 858	3 695	88
Summe / Durchschnitt	2 897	98 379	34	59,4	1:48,7	8 860 379	3 058	90

Aufgrund des unzureichenden Bezugs zwischen Gesamtaufwand/-kosten und der Gesamtstellenzahl wurde diese Alternative nicht weiter berücksichtigt.

Übersicht 78

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Aufgabengruppe
50202 - Haushaltsplanaufstellung bezogen auf die bewirtschafteten Titel

Ministerium	Bewirtschaftete Titel	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / bew. Titel (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / bew. Titel (Sp. 5:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 5:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7
IM	148	571	4	0,3	57 366	388	100
KM	204	2 601	13	1,6	262 130	1 285	101
JuM	77	141	2	0,1	16 113	209	114
FM	206	874	4	0,5	89 451	434	102
WM	179	2 010	11	1,2	197 967	1 106	98
MLR	201	2 379	12	1,4	229 960	1 144	97
SM	176	2 352	13	1,4	227 965	1 295	97
UVM	234	2 208	9	1,3	222 494	951	101
MWK	284	1 978	7	1,2	170 570	601	86
Summe / Durchschnitt	1 709	15 115	9	9,1	1 474 016	863	98

Übersicht 79

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Aufgabengruppe
50203 - Haushaltsvollzug bezogen auf die bewirtschafteten Titel

Ministerium	Bewirtschaftete Titel	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / bew. Titel (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / bew. Titel (Sp. 5:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 5:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7
IM	148	2 511	17	1,5	225 537	1 524	90
KM	204	2 661	13	1,6	228 867	1 122	86
JuM	77	1 502	20	0,9	108 429	1 408	72
FM	206	3 107	15	1,9	242 316	1 176	78
WM	179	4 667	26	2,8	409 768	2 289	88
MLR	201	7 316	36	4,4	622 204	3 096	85
SM	176	6 729	38	4,1	595 695	3 385	89
UVM	234	11 454	49	6,9	983 881	4 205	86
MWK	284	4 674	16	2,8	356 861	1 257	76
Summe / Durchschnitt	1 709	44 622	26	26,9	3 773 559	2 208	85

Für die Haushaltsplanaufstellung mit Erarbeitung der Voranschläge, Planbesprechungen etc. fallen in den Ministerien insgesamt 15 115 Stunden, für den Haushaltsvollzug dagegen 44 622 Stunden an. Bei einem Durchschnittsaufwand für den Haushaltsvollzug von 26 Stunden je Titel ergibt sich eine Spannweite von 13 Stunden im KM und 49 Stunden im UVM. Die Diskrepanz der Aufwände zwischen Haushaltsplanaufstellung und Haushaltsvollzug gibt Hinweise, dass die Delegationsmöglichkeiten noch nicht völlig ausgeschöpft sind.

4.4.6 Aufgabenbereich IuK

Im Aufgabenbereich IuK wurden zur Kennzahlenbildung sowohl die Zahl der Stellen als auch die Zahl der Bildschirmarbeitsplätze als Bezugsgrößen eingesetzt.

Übersicht 80

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs IuK
bezogen auf die Stellen

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.4)	Gesamtkosten in DM/Jahr	Kosten / Vollzeit-Stelle (Sp. 6:Sp. 1)	Kostensatz / Stunde (Sp. 6:Sp. 2)
	1	2	3	4	5	6	7	8
IM	388	17 250	44	10,4	1:37,2	1 558 865	4 018	90
KM	320	12 568	39	7,6	1:42,1	1 029 787	3 218	82
JuM	178	7 945	45	4,8	1:37,1	818 215	4 597	103
FM	310	9 979	32	6,0	1:51,4	843 382	2 721	85
WM	332	9 995	30	6,0	1:55,0	858 027	2 584	86
MLR	321	14 597	45	8,8	1:36,4	1 292 821	4 027	89
SM	323	10 447	32	6,3	1:51,2	924 042	2 861	88
UVM	443	17 980	41	10,9	1:40,8	1 623 269	3 664	90
MWK	282	10 743	38	6,5	1:43,4	924 620	3 279	86
Summe / Durchschnitt	2 897	111 504	38	67,3	1:43,0	9 873 028	3 408	89

Die Spannweite in Bezug auf die Kosten/Stelle liegen bei einem Durchschnittswert von 3 408 DM (Spalte 7), zwischen 2 584 DM im WM und 4 597 DM im JuM. Im Kontext dazu stehen auch die Relationskennzahlen (Spalte 5).

Übersicht 81

Gesamtaufwand und Gesamtkosten des Aufgabenbereichs IuK ohne
Steuerungsaufgaben IuK (Aufgabenhauptgruppe 601)
in Bezug auf die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze

Ministerium	Anzahl Bildschirmarbeitsplätze (BSA)	Gesamtaufwand in Std./Jahr ohne Steuerungsleistungen	Gesamtkosten in DM/Jahr ohne Steuerungsleistungen	Aufwand Std. / BSA (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.5)
	1	2	3	4	5	6
IM	400	14 509	1 267 529	36	8,8	1:45,6
KM	340	9 409	714 335	28	5,7	1:59,8
JuM	171	5 526	565 944	32	3,3	1:51,2
FM	289	6 698	526 518	23	4,0	1:71,4
WM	320	8 689	720 678	27	5,2	1:60,9
MLR	311	10 857	914 817	35	6,6	1:47,4
SM	350	8 114	694 135	23	4,9	1:71,4
UVM	491	12 737	1 071 074	26	7,7	1:63,8
MWK	293	9 464	792 338	32	5,7	1:51,2
Summe / Durchschnitt	2 965	86 003	7 267 369	29	51,9	1:57,0

Die Gesamtkosten (Sp. 3) enthalten allein den auf der Grundlage der VwV-Kostenfestlegung berechneten pauschalen Aufwand für das IuK-Personal. Die nach dem TCO-Modell berechneten IuK-Gesamtkosten liegen höher. Durchschnittlich betreut ein IuK-Bediensteter 57 Bildschirmarbeitsplätze (Sp. 6); die Spannweite reicht von 1:45,6 beim IM bis 1:71,4 bei FM und SM.

Bezogen allein auf die für die Anwenderbetreuung belegten Stunden ergibt sich folgendes Bild.

Übersicht 82

Gesamtaufwand und Gesamtkosten der Aufgabenhauptgruppe 604 Anwendungsbetreuung in Bezug auf die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze

Ministerium	Anzahl Bildschirmarbeitsplätze (BSA)	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Gesamtkosten in DM/Jahr	Aufwand Std. / BSA (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Relationskennzahl (Sp.1:Sp.5)
	1	2	3	4	5	6
IM	400	4 433	393 171	11	2,7	1:149,4
KM	340	6 215	461 135	18	3,8	1:90,5
JuM	171	3 041	303 311	18	1,8	1:93,1
FM	289	3 686	288 171	13	2,2	1:129,8
WM	320	3 370	282 339	11	2,0	1:157,2
MLR	311	3 918	327 640	13	2,4	1:131,4
SM	350	2 440	209 857	7	1,5	1:237,5
UVM	491	5 570	469 221	11	3,4	1:145,9
MWK	293	6 552	518 220	22	4,0	1:74,0
Summe / Durchschnitt	2 965	39 226	3 253 064	13	23,7	1:125,1

Nach den allein für die Anwendungsbetreuung bebuchten Stundenaufwänden ergibt sich eine Relationskennzahl von durchschnittlich 1:125 (Sp. 6); dies bei einer Spannweite von 1:74 im MWK bis 1:237,5 im SM. Bisher unberücksichtigt blieb der unterschiedliche Einsatz von IuK-Fachanwendungen.

4.5 Spezifische Besonderheiten und Hinweise der Ministerien

Die spezifischen Besonderheiten der Ministerien konnten vom RH zwar bei der detaillierten Bewertung aufgeführt, nicht jedoch bei der rechnerischen Darstellung der Kennzahlen berücksichtigt werden. Insbesondere angesprochen wurden beispielsweise der

unterschiedlich hohe Koordinationsaufwand für zentrale Landesaufgaben, die Gestaltung von Landespolitik, die unterschiedliche Art und Menge der unterstützten Aufgaben oder der Grundbedarf kleiner Häuser. Aufwand-/Nutzenanalysen wurden nicht erstellt, d. h. die mit dem Mittelverbrauch jeweils erzielte Qualität der Ergebnisse ist nicht bewertet worden. Die Ministerien haben aber die Möglichkeit, die Analyse unter Einbeziehung dieser Aspekte weiterzuführen. Dabei können sie auch den Besonderheiten in ihren Bereichen eigenverantwortlich Rechnung tragen. Im einzelnen wurde von den Ministerien folgendes vorgebracht:

4.5.1 Innenministerium

4.5.1.1 Hinweise des Innenministeriums

Kennzahlen des IM seien mit davon beeinflusst, dass es - im Gegensatz zu den Fachressorts - landesweite Zuständigkeiten für alle Geschäftsbereiche auf verschiedenen Gebieten, wie z. B. der allgemeinen Organisation, des Beamtenrechts oder der Datenverarbeitung, wahrzunehmen habe. Diese Aufgabenstellung habe Auswirkungen auf die Kennzahlen im Inneren Dienst, weil die Erledigung von Koordinationsaufgaben zahlreiche Kommunikationsvorgänge mit hohem Arbeitsaufwand verursache, die sich auf die Registratur- und Botendienste auswirke. Die Tätigkeit der Stabstelle für Verwaltungsreform, mit ausschließlich ressortübergreifenden und landesweiten Zuständigkeiten, beeinflusse ebenfalls die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs.

4.5.1.2 Beurteilung RH

Die Abfrage des Wirkungsbereiches und die Bezugskriterien der Kennzahlenbildung, insbesondere für den Inneren Dienst, berücksichtigen weitgehend diese Besonderheiten und Abhängigkeiten. Landesweite Zuständigkeiten können arbeitsaufwändiger sein als reine Ressortzuständigkeiten. Auffälligkeiten sollte jedoch durch eine dezidierte Analyse der fraglichen Aufgaben nachgegangen werden.

4.5.1.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Das Verwaltungsreformprojekt wurde pilotartig beim IM begonnen; ihm lagen daher die maßgebenden Ergebnisse, Kennzahlen und erste vorläufige Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation bereits Ende 1999 vor. Das IM hat die Zeit der Erhebungen in den anderen Ministerien genutzt, erste Konsequenzen zu ziehen und vertiefende Untersuchungen angestellt. Dabei wurden nach Mitteilung des IM

- die Bereiche „Allgemeine Organisationsaufgaben“ und „IuK- Bereich“ des Referats Organisation neu geordnet
- die Personalregistratur, Personalkanzlei und Teile des Abteilungssekretariats 1 zu einer „Personalservicestelle“ zusammengeführt, die inzwischen auch Aufgaben für die Personalverwaltung der Abteilung 3 -LPP- übernommen hat
- die Personalausstattung der Registraturen überprüft und 2 Registraturen zusammengelegt
- die bisher getrennte Bearbeitung der Posteingänge (elektronische Sendungen, Telefax, Papier) in einer Poststelle zusammengefasst
- die Zuständigkeiten für die Erstellung von Kassenanordnungen mit HMS im Haushaltsreferat konzentriert
- die Aufgabenverteilung in der Bücherei neu geordnet
- im Referat 16 wurden Stellen aus dem IuK- Bereich zugunsten des neuen Aufgabengebietes „Neue Steuerung“ umgeschichtet
- die Fahrbereitschaft des IM an das RP Stuttgart abgegeben und
- bei der Materialverwaltung eine vertiefende Organisationsuntersuchung durchgeführt, die zur Verminderung des Aufwandes führen wird.

Diese Maßnahmen haben bereits zu spürbaren Synergieeffekten geführt. Der in der Querschnittsuntersuchung ermittelte Zeit- und Kostenaufwand habe sich daher inzwischen gerade im Inneren Dienst vermindert. Konkrete Zahlen nannte das IM nicht.

4.5.2 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

4.5.2.1 Hinweise des KM

Die standardisierte Aufgabenanalyse habe die Sonderstellung des KM (über 4 000 Schulen und rd. 100 nachgeordnete Behörden und Anstalten) im Vergleich zu den anderen Ministerien nicht ausreichend berücksichtigen können. Es sei ein Spezifikum dieses Politikfeldes, dass einerseits das Erziehungs- und Bildungswesen als genuine landespolitische Schwerpunktaufgabe ein besonderes Maß innovativer Konzeptionen erfordere und gleichzeitig die Steuerung des landesweit größten Personalkörpers (über 110 000 Lehrpersonen) eine hohe Grundlast ständiger ministerieller Führungsaufgabe bedinge, für deren Einschätzung und Bewertung Benchmarkingmethoden und Kennzahlensysteme untauglich seien. Dazu käme, dass es für das vom Bildungswesen berührte Umfeld mehr und mehr zur Regel geworden sei, unmittelbar bei der Spitze des Ressorts zu intervenieren. Dies habe von den Mitarbeitern bei der Abfrage des Wirkungsbereiches nicht eindeutig zugeordnet werden können.

Dieser umfangreiche Schriftverkehr müsse abgewickelt werden und wirke sich erheblich auf den Schreibdienst und die Registraturen aus. Im Jahr 2000 seien 117 000 Eingänge und 208 000 Ausgänge registriert worden. Der hohe Personalbetreuungsaufwand für die Mitarbeiter des Ministeriums sei stark davon beeinflusst, dass im Wege der Rotation insbesondere Pädagogen für einige Zeit mit ministeriellen Aufgaben betraut werden.

4.5.2.2 Beurteilung RH

Die Hinweise auf ressortspezifische Besonderheiten sind berechtigt. Durch die Abfrage des Wirkungsbereiches konnten die Mitarbeiter mit Ausnahme des Aufgabenbereichs Zentrale Steuerung diese aber weitgehend berücksichtigen. Die Bewertung der Inneren Dienste kann auf der Basis weiterentwickelter Bezugsgrößen neu erfolgen (siehe Nr. 4.4.3). Die hohe Zahl der zum Ministerium abgeordneten Mitarbeiter schlägt sich im Personalbetreuungsaufwand zweifelsohne nieder. Dem KM wird empfohlen, die Aufgabenfelder mit hohen Aufwänden unter Einbeziehung zusätzlicher Aspekte näher zu analysieren. Im Zuge der Bewertungsgespräche wurde durch Neuzuordnungen im Wirkungsbereich die berechtigten Hinweise des KM soweit möglich berücksichtigt.

4.5.2.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Konkrete Maßnahmen sind bislang nicht bekannt.

4.5.3 Justizministerium

4.5.3.1 Hinweise des JuM

Das JuM sei von der Mitarbeiterzahl her betrachtet das kleinste Ministerium. Dies wirke sich bei Tätigkeitsbereichen nachteilig aus, die einen Grundaufwand (u. a. Pforte, Bibliothek) abdecken müssen. Insbesondere für die Bereiche Poststelle, Registratur und Bibliothek sollten Kennzahlen gebildet werden, die auf Mengengrößen basieren. Bei den Personalkennzahlen sei unberücksichtigt geblieben, dass insbesondere die Referenten zum ganz überwiegenden Teil nur zeitlich befristet im Ministerium tätig seien. Die höhere Fluktuation sei mit einem personellen Mehrbetreuungsaufwand verbunden. Bei den Schreibtätigkeiten müssten die anfallenden schreibaufwändigen Rechtsgutachten oder Ausarbeitungen von Gesetzesvorlagen berücksichtigt werden. Im Gegensatz zu anderen Ministerien werde im JuM weniger selbst geschrieben, sondern in starkem Maße noch diktiert. Hinzu käme, dass durch die weit über die Regelarbeitszeit hinausgehen-

den Arbeitszeiten in der Abteilung 1 die Unterstützungsdienste zusätzlich in Anspruch genommen werden.

4.5.3.2 Beurteilung RH

Der Hinweis bezüglich der Grundausstattung bestimmter Bereiche, unabhängig von der Zahl der Mitarbeiter, ist zutreffend, konnte aber im Rahmen des Kennzahlenvergleichs nur verbal berücksichtigt werden. Ob die Betreuungskennziffern in den Schreib- und Assistenz Tätigkeiten die offensichtlich bestehenden Besonderheiten beim anfallenden Schriftgut nicht ausreichend abbilden, wäre vom JuM vertieft zu untersuchen. Für einzelne Aufgabenfelder des Inneren Dienstes sollten weitere Bezugsgrößen nach einheitlichen Kriterien erarbeitet werden. Ein Vergleich zwischen den bisher mit DSV registrierenden Ministerien ergibt insbesondere für die Poststelle und die Registratur deutliche Veränderungen zugunsten des JuM.

4.5.3.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Konkrete Umsetzungsmaßnahmen sind bisher nicht bekannt.

4.5.4 Finanzministerium

4.5.4.1 Hinweise des FM

Das FM nähme mit einem Anteil von 24 % Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für die gesamte Landesverwaltung bzw. für die anderen Ministerien eine Ausnahmestellung ein. Der Gesamtaufwand für die Dienstleistungen des Inneren Dienstes sei spiegelbildlich zu diesem landesweiten Aufgabenzuschnitt neu zu bewerten. Die übergreifenden Zuständigkeiten für Besoldungs-, Versorgungs- und Tarifangelegenheiten sowie der Betreuungsaufwand für einen ganz erheblichen Personalkörper im nachgeordneten Bereich sei strukturell unberücksichtigt geblieben. Dies treffe auch für die im Fachbereich IuK aufgrund des landesweiten Aufgabenzuschnittes zu betreuenden und zu koordinierenden Fachverfahren zu.

4.5.4.2 Beurteilung RH

Durch die Abfrage des Wirkungsbereiches und der bei der Kennzahlenbildung berücksichtigten Bezugsgrößen wurde versucht, der besonderen Aufgabenstellungen des FM Rechnung zu tragen.

4.5.4.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Das FM hat das Ergebnis und die ersten Kennzahlenvergleiche positiv aufgenommen und als Beleg dafür gesehen, dass der ständige Optimierungsprozess, der im Bereich des Inneren Dienstes (Haus- und Botendienst, Schreibdienst, Hausdruckerei und Registratur) zu Personaleinsparungen geführt hat, messbare Früchte trägt. Im Inneren Dienst wurde seit dem Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der Personalbestand nochmals um 3,8 Stellen reduziert.

4.5.5 Wirtschaftsministerium

4.5.5.1 Hinweise des WM

Die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen würden im WM weitgehend gebündelt in der Zentral- und Pressestelle bzw. der Abteilung 1 wahrgenommen. Hierdurch ergäben sich überwiegend günstige Kennzahlen. Für die Haushaltskennzahlen müssten weitere Bezugsgrößen gebildet werden. Die schlechte Relationskennzahl beim Haus- und Botenpersonal sei darauf zurückzuführen, dass das WM im Erhebungszeitraum auf 4 Häuser verteilt war und der Zu- und Abtrag viermal am Tag stattfindet. Auf diese hohe Betreuungsfrequenz werde Wert gelegt. Der anfallende Zeitaufwand für die Landesverwaltung bzw. andere Ministerien bilde die Wahrnehmung von Aufgaben in den Funktionen des Wirtschaftsministers als stellvertretender Ministerpräsident bzw. die originären Zuständigkeiten des WM im Kartell- und Vergaberecht ab.

4.5.5.2 Beurteilung RH

Die starke Bündelung der Querschnittsaufgaben im WM hat teilweise zu niedrigen Aufwänden geführt. Begünstigt wird diese Organisationsstruktur dadurch, dass das WM mit Ausnahme der Vermessungsverwaltung kaum nachgeordnete Dienststellen zu betreuen hat. Die Zahl der Titel kann zur Bewertung der Aufwände für die Haushaltsangelegenheiten nicht die alleinige Bezugsgröße bleiben.

4.5.5.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Im Gegensatz zu den Querschnittsaufgaben wurde bisher die fachbezogene Öffentlichkeitsarbeit sehr dezentral und ohne Steuerung und Koordination wahrgenommen. Das WM hat diese Hinweise aufgegriffen und erste Maßnahmen eingeleitet.

4.5.6 Ministerium Ländlicher Raum

4.5.6.1 Hinweise des MLR

Die vom RH getroffenen Feststellungen

- dezentrale Erledigung von Querschnittsaufgaben
- Parallelstrukturen in den IuK- und Haushaltsangelegenheiten
- Bearbeitung von Personalangelegenheiten in mehreren Organisationseinheiten
- hoher Anteil an Querschnittsaufgaben für den nachgeordneten Bereich

hätten ihre Ursache in dem großen, heterogen strukturierten Geschäftsbereich. Landwirtschafts-, Landesforst-, Flurneuordnungs-, Naturschutz- und Veterinärverwaltung fordern einen hohen Anteil an zentraler Steuerung und Betreuung sowohl durch die Querschnittsorganisationseinheiten als auch durch die Fachreferate. Hinzu komme die enge Verflechtung mit der EU im Zusammenhang mit den zahlreichen Fördermaßnahmen. Diese ressortspezifischen Besonderheiten und organisatorischen Strukturen seien in diesem Umfang und in dieser Vielfalt wohl in keinem anderen Ressort gegeben. Sie müssten beim Vergleich mit anderen Geschäftsbereichen berücksichtigt werden, um Fehlinterpretationen und unzutreffende Schlussfolgerungen zu vermeiden. Grundsätzlich lägen die Probleme und Schwächen darin, dass hinsichtlich der fachlichen Zuordnung der Aufgaben, der Zuordnung nach Wirkungsbereichen, Typ und Stufe und des Zeitaufwandes die Ergebnisse ausschließlich auf persönlichen, zwangsläufig nicht fehlerfreien Einschätzungen und subjektiven Interpretationen beruhen. Es bestünden daher erhebliche Zweifel, ob die ermittelten Ergebnisse hinreichend genau und objektiv aussagefähig sind. Es könne deshalb z. B. nicht sein, dass Mitarbeiter Aufgaben mit Innenwirkung belegen, für die sie laut Geschäftsverteilungsplan nicht zuständig seien. Insofern wird der aufgabenbezogene Untersuchungsansatz in Frage gestellt.

4.5.6.2 Beurteilung RH

Die Auswertungen zeigen allgemein, dass Ministerien mit vielen nachgeordneten Dienststellen durch die in den Fachabteilungen mit wahrgenommenen Steuerungsaufgaben grundsätzlich höhere Aufwände haben. Redundanzen in der Aufgabenerledigung sollte trotzdem nachgegangen werden. Die methodischen Vorbehalte können, gerade beim MLR, das mit einer eigenen internen Arbeitsgruppe das Projekt langfristig vorbereitet und begleitet hat, nicht geteilt werden.

4.5.6.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Konkrete Umsetzungsmaßnahmen sind bisher nicht bekannt.

4.5.7 Sozialministerium

4.5.7.1 Hinweise des SM

Das SM selbst habe wenige Dienststellen im nachgeordneten Bereich zu betreuen und die Aufgaben seien weitgehend delegiert. In den Fachabteilungen würden bewusst Personal- und Haushaltsangelegenheiten im Sachzusammenhang mit den Fachaufgaben bzw. als Annex wahrgenommen werden. Im Personalbereich sei die Umsetzung der enormen Einsparpotentiale bei der Versorgungsverwaltung und die Betreuungsintensität im Hinblick auf die hohe Zahl behinderter Mitarbeiter zu berücksichtigen. Im Bereich des Inneren Dienstes sei in den zurückliegenden Jahren massiv Personal abgebaut worden.

4.5.7.2 Beurteilung RH

Veränderungen in der Auswertungs- und Darstellungsform der Ergebnisse und Kennzahlen sind nicht notwendig; Detailpunkte wurden bereits berücksichtigt.

4.5.7.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Die Aufgabenanalysen waren für das Ministerium Anlass, die bisherigen dezentralen Strukturen bei der Bearbeitung der Haushaltsangelegenheiten aufzulösen und im Haushaltsreferat der Abteilung 1 zu bündeln. Innerhalb der Fachabteilungen wurde die Bewirtschaftungsbefugnis auf jeweils nur noch ein Referat konzentriert.

4.5.8 Ministerium für Umwelt und Verkehr

4.5.8.1 Hinweise des UVM

Das UVM sei mit 443 Stellen das größte untersuchte Ministerium. Die ursprünglich zwei eigenständigen Ressorts (Umwelt und Verkehr) seien in zwei räumlich getrennten Gebäuden untergebracht. Umweltpolitische Themen müssten „transportiert“ werden. Im IuK-Bereich sei der Betreuungsaufwand und hohe Ausstattungsgrad gewollt und durch die Größe und Vielfältigkeit der Aufgaben notwendig. Eine leistungsfähige IuK unterstütze u. a. die Fachbereiche und ermögliche dort die Reduzierung des Aufwandes.

4.5.8.2 Beurteilung RH

Trotz Unterbringung in zwei räumlich auseinanderliegenden Dienstgebäuden sind die Aufwände im Bereich der Inneren Dienste relativ gering. Diese Werte korrespondieren mit den Ergebnissen des MLR. Hieraus lässt sich folgern, dass funktional zugeschnittene Dienstgebäude die Abläufe des Inneren Dienstes auch in dezentralen Strukturen erheblich wirtschaftlicher gestalten lassen.

4.5.8.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Der hohe Aufwand für die Bearbeitung der Haushaltsangelegenheiten war mit Anlass, eine frei werdende Referentenstelle nicht wieder zu besetzen.

4.5.9 Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst

4.5.9.1 Hinweise des MWK

Im MWK seien aufgrund des institutionellen Organisationsaufbaus 95 %, im WM dagegen nur 49 % aller Mitarbeiter in die Untersuchung einbezogen worden. Diese extreme und sachlich nicht erklärbare Schwankungsbreite würde darauf hinweisen, dass die einzubeziehenden Organisationseinheiten in den Häusern unterschiedlich definiert wurden. Hieraus sich ergebende Fehleinschätzungen müssten vermieden werden. Weiter müsse bei der Wertung der Ergebnisse berücksichtigt werden, dass die Aufgabenerledigung im Erhebungszeitraum stark durch die Hochschul- und Klinikreform mit geprägt wurde. Im Zuge der Umsetzung seien ministerielle Zuständigkeiten in starkem Maße nach unten verlagert worden; dies hätte im Erhebungszeitraum von den Bediensteten noch nicht umfassend abgeschätzt und angemessen berücksichtigt werden können. Die fehlende Mittelinstanz bedinge jedoch weiterhin den institutionellen Organisationsaufbau im Ministerium.

4.5.9.2 Beurteilung RH

Zu Beginn der örtlichen Erhebungen wurden die konkret einzubeziehenden Mitarbeiter gemeinsam zwischen den Ministerien und dem RH abgestimmt. Prämisse zur Einbeziehung war durchgängig, ob und inwieweit auch in den Fachabteilungen Mitarbeiter ganz oder mit geringen Zeitanteilen mit Querschnittsaufgaben befasst waren. Die zwischen den Ministerien sich ergebenden Unterschiede sind plausibel und im organisatorischen

Aufbau, insbesondere was die Wahrnehmung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für den nachgeordneten Bereich anbetrifft, begründet. Die institutionell geprägte Aufbaustruktur des MWK führt zu gewissen Redundanzen in der Aufgabenerledigung. Dies wird dadurch unterstrichen, dass Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die nicht für das Ministerium selbst erbracht werden, in einem Umfang von 71 Stellen anfallen (von insgesamt rd. 196 Stellen, die im MWK Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wahrnehmen). Die Aufbauorganisation im MWK macht klare Aufgabenbeschreibungen und konkrete Festlegungen zwischen der Abteilungen 1, der Grundsatzabteilung und den Fachabteilungen notwendig. Die Abgrenzung der Steuerungs- und Grundsatzangelegenheiten entspricht bisher nicht diesen Prämissen. Darüber hinaus könnten für die Erarbeitung von Lösungsansätzen zu Zukunftsthemen die abteilungs- und referatsbezogenen Strukturen stärker zugunsten von Projektarbeit aufgelöst werden.

4.5.9.3 Umsetzung erster Maßnahmen

Nach eigener Mitteilung hat das Ministerium zwischenzeitlich je eine Stelle des höheren, gehobenen und mittleren Dienstes sowie drei Schreibkraftstellen eingespart. In der Abt. 1 wurden die Referate 13/1 und 13/2 zu einem Beamtenrechts-, Arbeits- und Tarifrechtsreferat zusammengeführt. Durch Änderungen innerhalb des Referats 16 ergaben sich weitere strukturelle Verbesserungen.

5 Benchmarking

5.1 Grundprinzip und Zielsetzung

Benchmarking ist eine Methode, die eigenen Kosten und Leistungen anhand von Kennzahlen zu messen, ins Verhältnis zu den Leistungen anderer zu setzen und die jeweils niedrigsten Werte als Orientierungspunkte zu benutzen. Dienststellen sollen sich mit ähnlichen Organisationseinheiten anhand eines gemeinsamen Maßstabes vergleichen. Wesentlich dabei ist, dass es nicht um einen rechnerischen Vergleich anhand von Durchschnittswerten geht, sondern die Orientierung am niedrigsten Wert. Dies hat den Vorteil, dass

- Auffälligkeiten schneller deutlich werden,
- die beruhigende Wirkung von Durchschnittswerten wegfällt und
- der Handlungsimpuls stärker ist.

Elemente des Benchmarking werden schon bisher in der öffentlichen Verwaltung genutzt. Hierzu zählen statistische Informationen ebenso wie Informationsveranstaltungen, bei denen versucht wird, Erfahrungen anderer zu nutzen um für sich selbst Verbesserungspotenziale zu erschließen. Die öffentliche Verwaltung ist aufgrund der oftmals großen Anzahl vergleichbarer Dienststellen prädestiniert, Benchmarking zur Optimierung der Verwaltungsabläufe anzuwenden. Trotzdem gibt es bis heute Einwände gegen diese Form der Kennzahlenvergleiche. Als Argumente werden insbesondere die fehlende Vergleichbarkeit in der Aufgabenstellung und aktuelle, nicht quantifizierbare Veränderungen vorgebracht. Die Bereitschaft der öffentlichen Verwaltung, aus besseren Ergebnissen und Abläufen zu lernen, ist noch zu wenig ausgeprägt.

Auf der Grundlage der ermittelten Kennzahlen wurde ein Benchmarking mit einer Aufwandsdifferenz in Höhe von 175 Stellen bzw. 216 Stellen bei Berücksichtigung der Zentralen Steuerung (vgl. Übersicht 104 und Übersicht 105) zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und niedrigsten Kennzahlen in den verschiedenen Bereichen der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen abgebildet. Diese Differenz ist nicht mit einer in den untersuchten Bereichen konkret einzusparenden Stellenzahl gleichzusetzen, da ein rein aufwand- und kostenorientiertes Benchmarkergebnis zu kurz greift. Es stellt vielmehr einen Ausgangswert dar, bei dessen näherer Analyse zusätzlich u. a. die beschriebenen Besonderheiten der Ministerien und die mit dem Mitteleinsatz zusammenhängenden Rahmenbedingungen, die erreichte Qualität und die erzielten Ergebnisse mitberücksichtigt werden müssen. Dabei ist aber zu beachten, dass sich in den untersuchten Bereichen aufgrund der Stelleneinsparprogramme des Landes die Ausgangsdaten mittlerweile verändert haben.

5.2 Benchmarking auf der Grundlage zusammengefasster Ergebnisse

Der Benchmarkingvergleich auf der Grundlage zusammengefasster Ergebnisse basiert auf den insgesamt an Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für das Ministerium erbrachten Leistungen.

Übersicht 83

Benchmarking auf der Grundlage zusammengefasster Ergebnisse

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand in Std. pro Vollzeit-Stelle	Aufwand in Vollzeit-Stellen	Benchmarkingpotenzial * (Benchmark UVM)
	1	2	3	4	5
IM	388	244 701	631	147,8	13
KM	320	252 191	788	152,3	41
JuM	178	134 597	756	81,3	19
FM	310	193 102	623	116,6	9
WM	332	194 152	585	117,2	2
MLR	321	193 693	603	117,0	6
SM	323	194 679	603	117,6	5
UVM	443	254 851	575	153,9	0
MWK	282	205 839	730	124,3	26
Summe					121

* Sp.4 - ((Sp. 1 * 575)/1 656)

Der Benchmark wird vom UVM gesetzt, wo der Gesamtaufwand pro Stelle 575 Stunden beträgt. Wenn in allen Ministerien die Aufwände für die zu erbringenden Querschnittsaufgaben hierauf reduziert werden könnten, ergäbe sich rechnerisch ein Benchmarkingpotenzial von 121 Stellen. Die Verteilung auf die einzelnen Ministerien ist unterschiedlich. Die nach den Erhebungen des RH von einzelnen Ministerien bereits eingeleiteten Maßnahmen sind noch nicht berücksichtigt.

Wird analog zur Übersicht 52 im folgenden Benchmarking der Aufwand für die Zentrale Steuerung ausgeblendet, ergeben sich Benchmarkingdifferenzen von insgesamt 87 Stellen allein für die Aufgabenbereiche Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK.

Übersicht 84: Benchmarking Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK
 Benchmarking auf Ebene der Aufgabenbereiche Organisation,
 Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamt-aufwand in Std./Jahr	Aufwand in Std. pro Vollzeit-Stelle	Aufwand in Vollzeit-Stellen	Einsparpotenzial * (Benchmark UVM)
	1	2	3	4	5
IM	388	214 168	552	129,3	15
KM	320	200 960	628	121,4	27
JuM	178	119 258	670	72,0	20
FM	310	152 344	491	92,0	1
WM	332	165 237	498	99,8	2
MLR	321	163 999	511	99,0	5
SM	323	165 351	512	99,8	5
UVM	443	215 487	486	130,1	0
MWK	282	157 161	557	94,9	12
Summe					87

* Sp.4 - ((Sp. 1 * 486)/1 656)

Auch bei diesem Kennzahlenvergleich setzt das UVM mit 486 Stunden (Sp. 3) den Benchmark. Nahezu identische Werte weisen das FM und WM auf.

5.3 Benchmarking auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche

5.3.1 Methodik

Im Rahmen des Projektes wurden unter Nr. 4 Kennzahlen zu den einzelnen Aufgabenbereichen im engeren Sinne auf Basis der Gesamtstellen der Mitarbeiter (Aufgabenbereiche Zentrale Steuerung, Organisation, Innerer Dienst und IuK), der Mitarbeiter der Ministerien (Aufgabenbereich Personal) bzw. auf Basis der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Titel (Aufgabenbereich Haushalt) gebildet. Jeweils nach Untersuchungsbereichen spezifische Vergleichsmaßstäbe wie beispielsweise 'Fallzahlen', 'Posteingänge' oder '-ausgänge' bzw. 'Leistungsqualität' waren nicht überall verfügbar. Die den Benchmarking-Vergleichen zugrundeliegenden Daten fasst die nachfolgende Übersicht zusammen.

Übersicht 85:

Datenbasis für Benchmarking nach Aufgabenbereichen

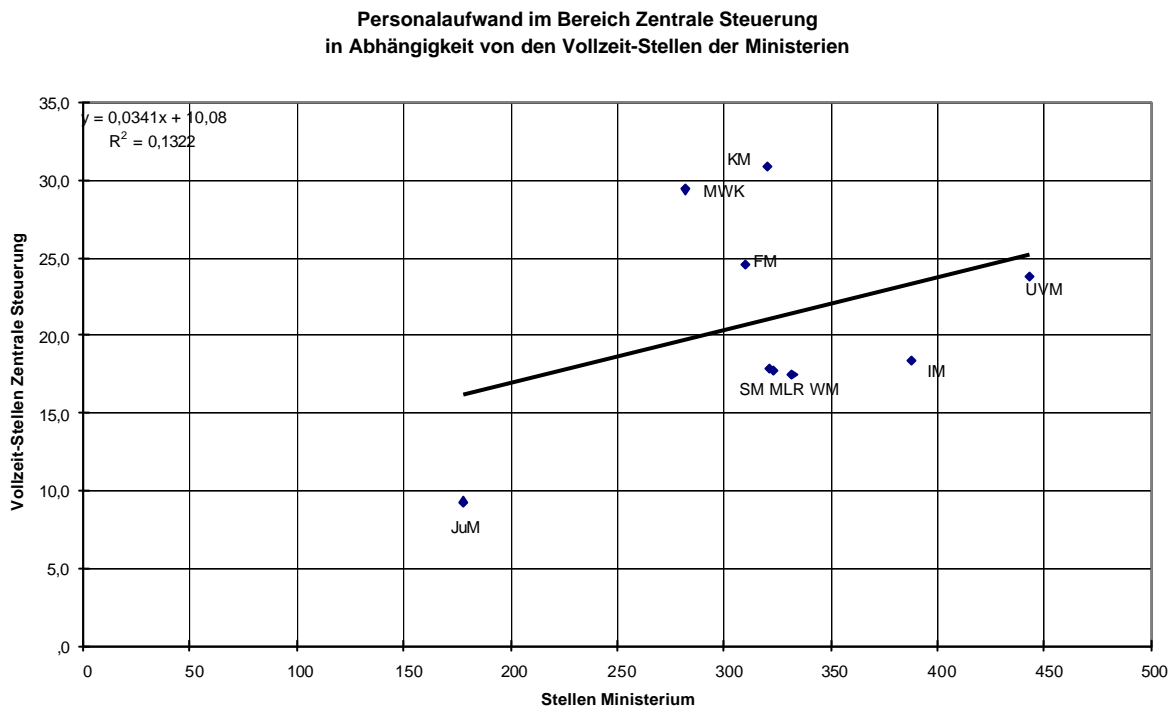
Ministerium	Zentrale Steuerung		Organisation		Innerer Dienst		Personal		Haushalt		IuK	
	Vollzeit-Stellen insgesamt	Vollzeit-Stellen Zentrale Steuerung	Vollzeit-Stellen insgesamt	Vollzeit-Stellen Organisation	Vollzeit-Stellen insgesamt	Vollzeit-Stellen Innerer Dienst	Mitarbeiter insgesamt	Vollzeit-Stellen Personal	Bewirtschaftete Titel	Vollzeit-Stellen Haushalt	Vollzeit-Stellen insgesamt	Vollzeit-Stellen IuK
IM	388	18,4	388	5,8	388	101,0	417	7,7	148	4,5	388	10,4
KM	320	30,9	320	4,8	320	95,6	341	8,1	204	5,3	320	7,6
JuM	178	9,3	178	2,4	178	60,5	185	2,7	77	1,7	178	4,8
FM	310	24,6	310	3,0	310	73,2	317	5,2	206	4,6	310	6,0
WM	332	17,5	332	4,0	332	77,8	350	4,5	179	7,5	332	6,0
MLR	321	17,9	321	5,3	321	70,3	334	5,9	201	8,7	321	8,8
SM	323	17,7	323	5,6	323	72,5	352	7,1	176	8,3	323	6,3
UVM	443	23,8	443	8,6	443	92,2	457	6,7	234	11,8	443	10,9
MWK	282	29,4	282	3,4	282	70,6	299	7,3	284	7,2	282	6,5

Die rechnerische Plausibilität der Kennzahlen wurde - wie nachfolgend dargestellt - durch Korrelations- und Regressionsanalysen geprüft. Dabei ist die Analyse der Stärke des Zusammenhangs Inhalt der Korrelationsrechnung, die Analyse der Art des Zusammenhangs Inhalt der Regressionsrechnung. So ergaben sich im Aufgabenbereich Haushalt Hinweise, dass sowohl die Zahl der Stellen als auch die Anzahl der Titel des Einzelplanes keine geeignete Bezugsgröße zur Beurteilung des Aufwandes darstellen. Deshalb wurde die Anzahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Titel der Kennzahlenbildung zu Grunde gelegt. Für die einzelnen Aufgabengruppen des Inneren Dienstes (Registratur, Poststelle) sollten im Zuge des weiteren Organisationsentwicklungsprozesses ergänzende Bezugsgrößen (Anzahl der Registrierungen, Posteingänge) nach einheitlichen Kriterien ermittelt werden. Da das Dokumenten- und Schriftgutverwaltungsprogramm (DSV) erst in wenigen Ministerien eingesetzt wird, war hier eine Änderung der Bezugsgröße für die Kennzahlenbildung noch nicht möglich.

5.3.2 Zentrale Steuerung

Übersicht 86

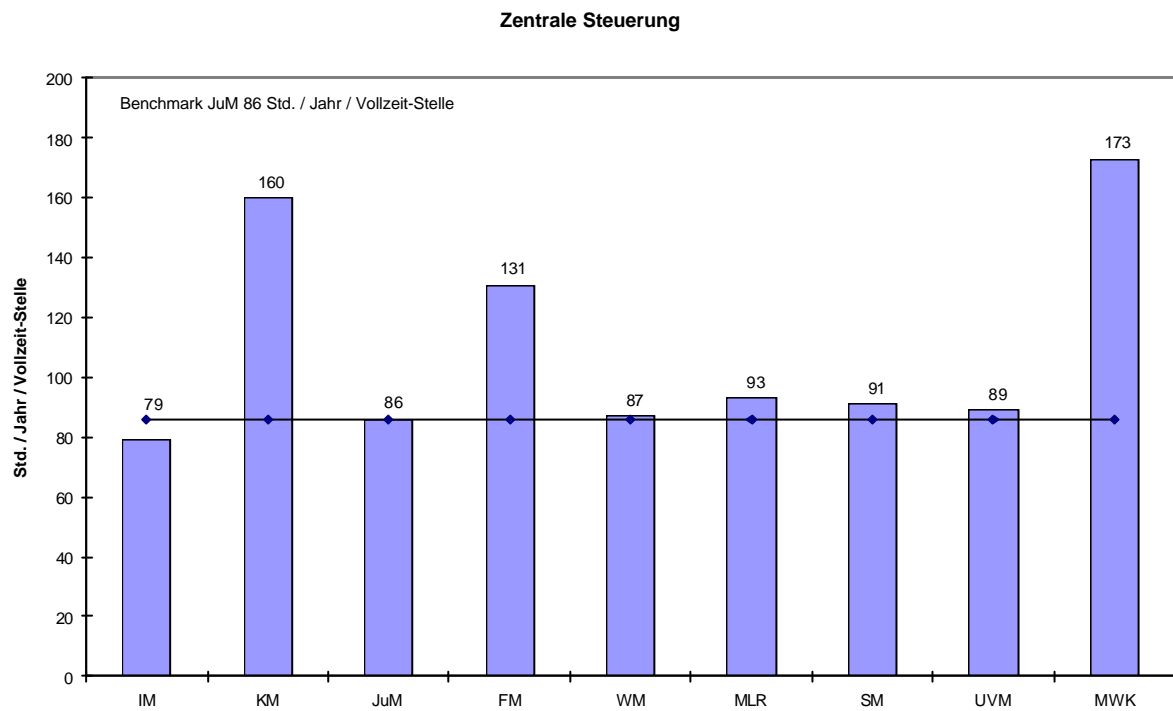
Regressionsanalyse Zentrale Steuerung



Die Regressionsanalyse für die Aufgaben der Zentralen Steuerung ergibt keine hinreichende Korrelation zur Gesamtstellenzahl im Ministerium, so dass hier das Benchmarkingverfahren eine nur bedingte Aussagekraft hat. Dies entspricht den im Zuge des Projektes gewonnen Erkenntnissen, dass hier die wahrzunehmenden Aufgaben im Ministerium stark von politischen Erfordernissen und von der Struktur des Ressorts insgesamt bestimmt sind. So wurde hier auch weitgehend auf die Unterscheidung des Wirkungsbereichs verzichtet, da eine Trennlinie zwischen interner, allein auf das Ministerium, und externer, auf das Gesamtressort, bezogener Steuerung, nur schwer zu ziehen ist.

Übersicht 87

Benchmarking Zentrale Steuerung (Grafik)



Trotz der beschriebenen ressortspezifischen Unterschiede ergibt sich in der Mehrzahl der Ministerien ein relativ einheitlicher Steuerungsaufwand pro Stelle. Abweichungen ergeben sich beim MWK, KM und FM. In Übersicht 88 wird das unter den vorstehenden Vorbehalten ermittelte Benchmarkingpotenzial der Zentralen Steuerung zusammengefasst.

Übersicht 88

Benchmarking Zentrale Steuerung (Tabelle)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarking-potenzial (Benchmark JuM*)
	1	2	3	4	5
IM	388	30 533	79	18,4	0
KM	320	51 231	160	30,9	14
JuM	178	15 339	86	9,3	0
FM	310	40 758	131	24,6	9
WM	332	28 916	87	17,5	0
MLR	321	29 693	93	17,9	1
SM	323	29 328	91	17,7	1
UVM	443	39 364	89	23,8	1
MWK	282	48 678	173	29,4	15
Summe					41

* aufgrund der spezifischen Verhältnisse bei der IM-Erhebung ist JuM Benchmark

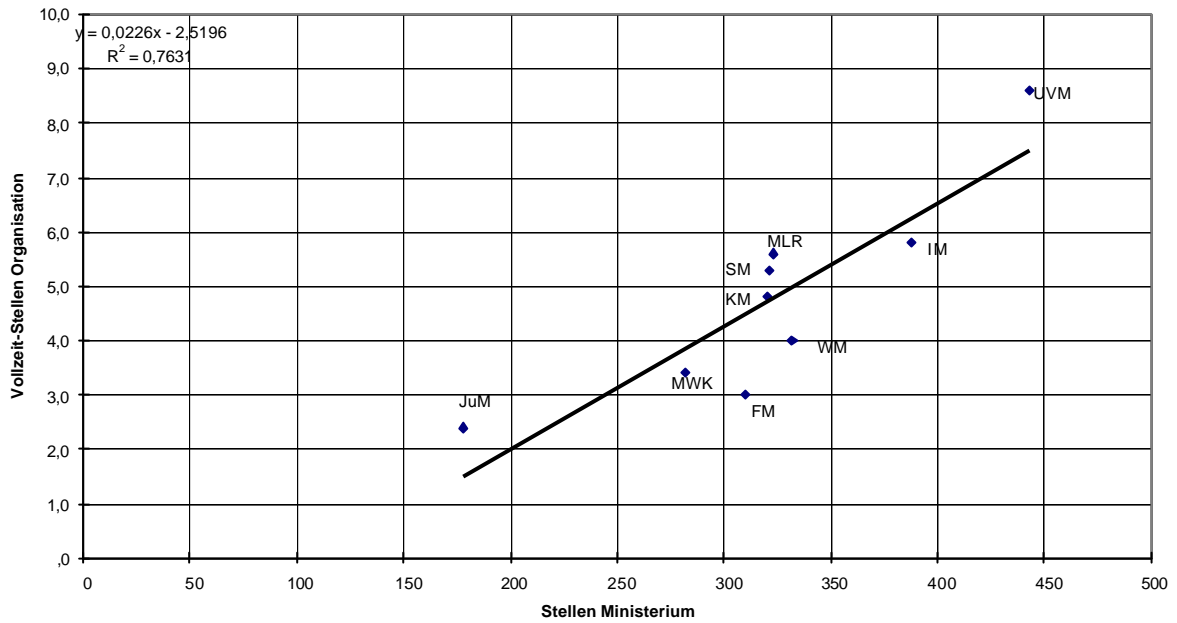
5.3.3 Organisation

Vergleichbarer stellt sich der Aufgabenbereich Organisation dar. Eingeflossen sind hier die an organisatorischen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für das Ministerium geleisteten Aufgaben. Die Regressionsanalyse zeigt hier in Bezug auf die als Parameter benutzte Stellenzahl der Ministerien eine ausreichende Korrelation.

Übersicht 89

Regressionsanalyse Organisation

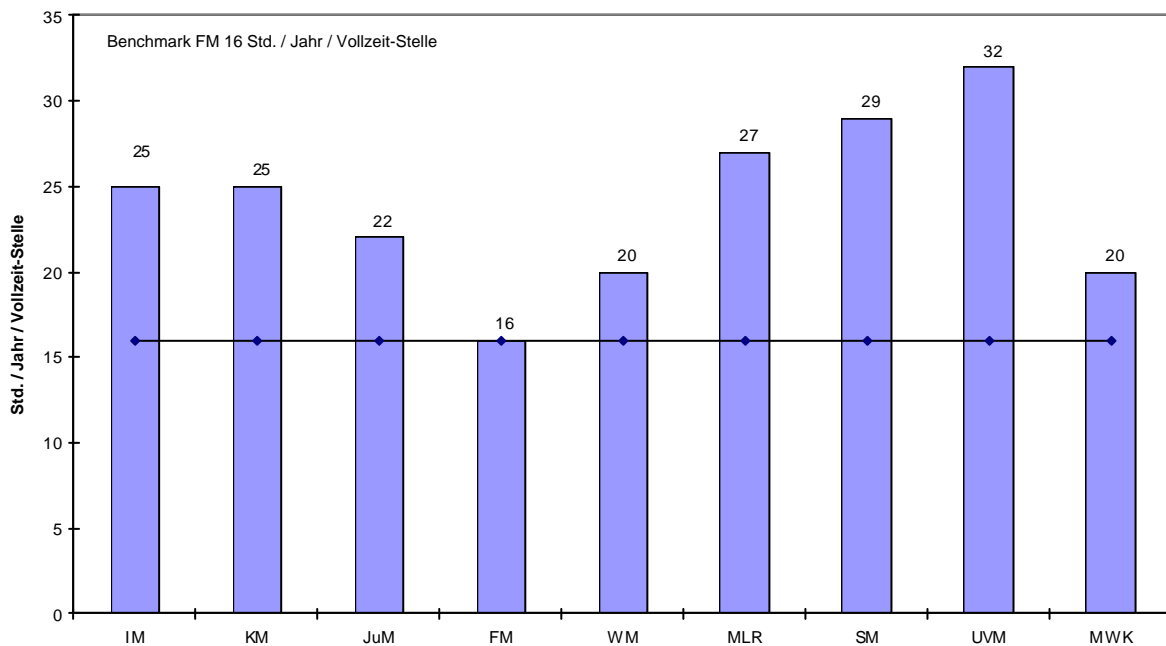
Personalaufwand im Bereich Organisation
in Abhängigkeit von den Vollzeit-Stellen der Ministerien



Übersicht 90

Benchmarking Organisation (Grafik)

Organisation



Aus der Grafik ist ersichtlich, dass die organisatorische Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in sehr unterschiedlichem Umfang wahrgenommen werden.

Übersicht 91

Benchmarking Organisation (Tabelle)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarking-potenzial (Benchmark FM*)
	1	2	3	4	5
IM	388	9 573	25	5,8	2
KM	320	7 987	25	4,8	2
JuM	178	3 911	22	2,4	1
FM	310	4 927	16	3,0	0
WM	332	6 592	20	4,0	1
MLR	321	8 776	27	5,3	2
SM	323	9 301	29	5,6	2
UVM	443	14 180	32	8,6	4
MWK	282	5 666	20	3,4	1
Summe					15

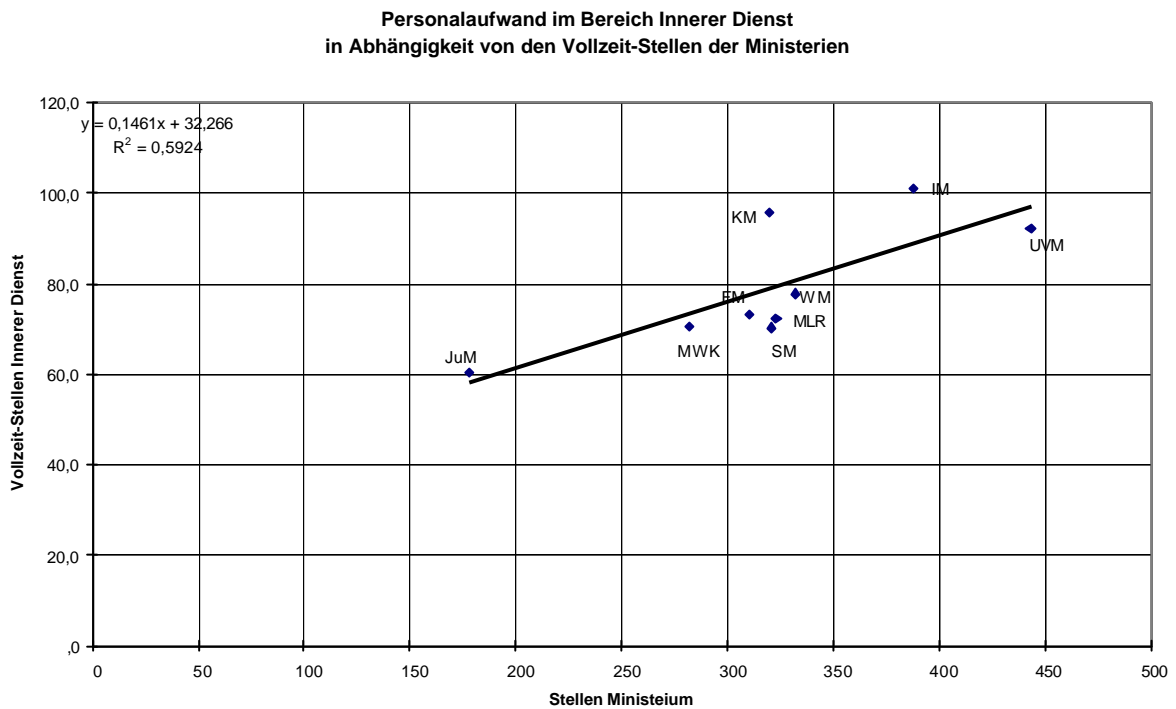
Bei der Entwicklung der Kennzahlen konnte nicht berücksichtigt werden, dass neben der Stellenzahl die Organisationsstruktur, die Häufigkeit von organisatorischen Änderungen u.ä. maßgeblichen Einfluss haben.

Hier kann sich zudem in Zukunft die Notwendigkeit zur Fortentwicklung der Kennzahlen z. B. in Folge bevorstehender NSI-Projekte und auf Grund von noch nicht berücksichtigten, ressortspezifischen Besonderheiten ergeben (z. B. verstärkt eigene Organisationsuntersuchungen).

5.3.4 Innerer Dienst

Übersicht 92

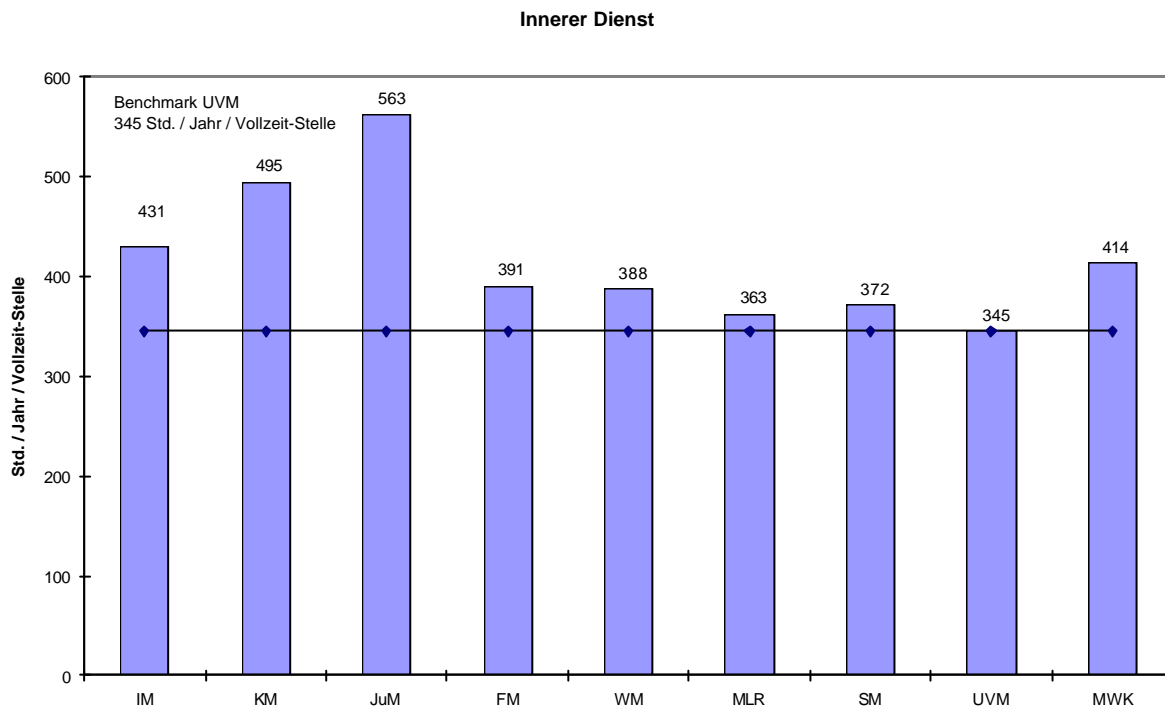
Regressionsanalyse Innerer Dienst



Die Regressionsanalyse für den Inneren Dienst zeigt eine noch hinreichende Korrelation auf. Blendet man die Werte des JuM und KM aus, erhöht sich der Korrelationskoeffizient von 0,59 auf 0,77.

Übersicht 93

Benchmarking Innerer Dienst (Grafik)



Die für den Gesamtbereich des Inneren Dienstes aus der Mitarbeiterbefragung gewonnenen Ergebnisse haben, da hier überwiegend nur Leistungen für das eigene Ministerium erbracht werden, eine hohe Aussagekraft. Die Aufwände für die Unterstützungsleistungen je Stelle sind in einigen Ministerien nahezu identisch, in anderen Häusern deutlich höher.

Übersicht 94

Benchmarking Innerer Dienst (Tabelle)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarkingpotenzial (Benchmark UVM)
	1	2	3	4	5
IM	388	167 236	431	101,0	20
KM	320	158 258	495	95,6	29
JuM	178	100 218	563	60,5	23
FM	310	121 151	391	73,2	9
WM	332	128 837	388	77,8	9
MLR	321	116 452	363	70,3	3
SM	323	120 046	372	72,5	5
UVM	443	152 746	345	92,2	0
MWK	282	116 860	414	70,6	12
Summe					110

Das rechnerische Benchmarkingpotenzial ist im Inneren Dienst mit 110 Stellen am höchsten.

Den Gründen für die teilweise großen Unterschiede können die Ministerien in Organisationsentwicklungsprojekten nachgehen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gerade in diesem Bereich neben der Gesamtstellenzahl die Art der unterstützten Aufgaben, der Postanfall, die Größe des Ministeriums (Grundlast) u. ä. eine maßgebliche Rolle bei der Kennzahlenbildung spielen. Ergänzende Bezugsgrößen sollten ermittelt werden. Für Ministerien mit geringeren Stellenkapazitäten zeigen sich für einzelne Aufgaben (z. B. Pforte, Bibliothek) Grenzen der Umsetzbarkeit auf. Wenn man beispielsweise den Benchmarkingvergleich bis auf den Pfortendienst (siehe Übersicht 64) niederbricht, würden dem JuM von den bisher hierfür eingesetzten 3,2 Mitarbeiterkapazitäten rechnerisch nur 0,6 verbleiben. Der RH hat daher bewusst darauf verzichtet, das Benchmarking auf einzelne Aufgaben zu beziehen, sondern hat diesen Prozess lediglich auf der zusammengefassten Ebene der sechs Aufgabenbereiche durchgeführt. Dabei ergeben sich beispielsweise für das JuM rechnerisch mögliche Benchmarkingpotenziale von 23 der bisher eingesetzten 60,5 Stellen (38 %). Bei linearer Umsetzung dieses Potenzials müssten dann im Pfortendienst nur 1,2 Stellen entfallen. Ob die danach noch verfügbaren 2 Stellen für die konkreten Gegebenheiten im JuM ausreichen bzw. über die Schaffung von echten Mischarbeitsplätzen ergänzt werden müssen, bleibt den vertiefenden Untersuchungen vorbehalten. Einzelne Ministerien haben im Anschluss an die Untersu-

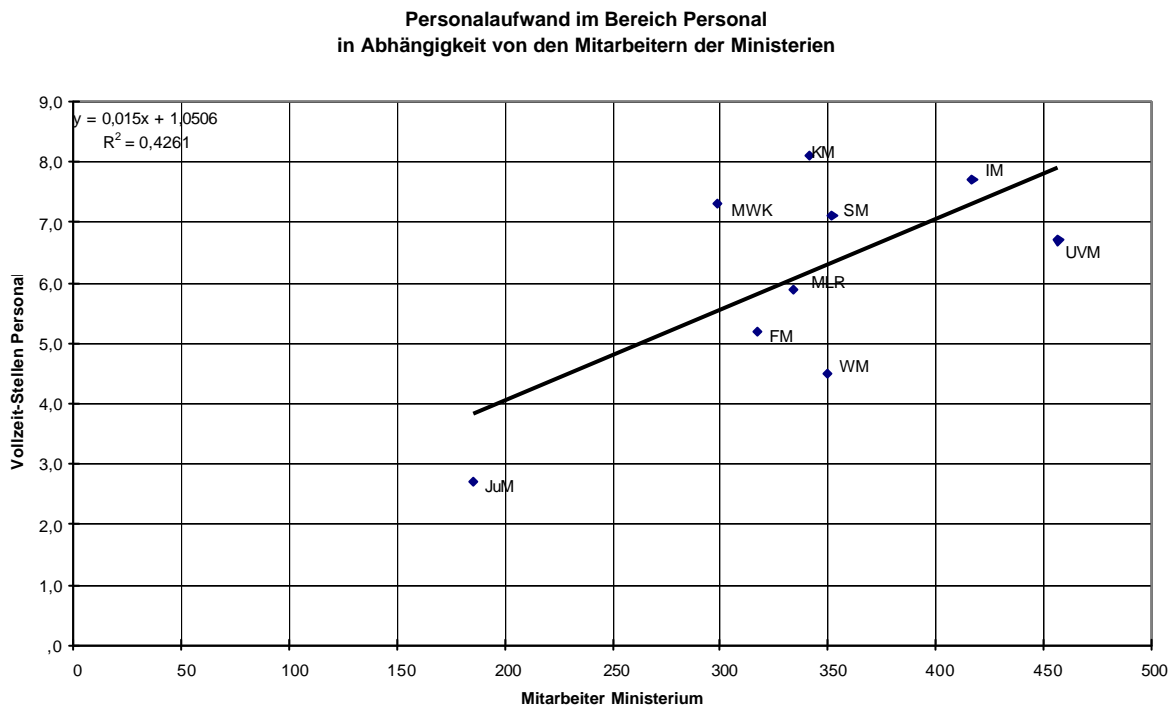
chung bereits erste Maßnahmen zur Optimierung umgesetzt.

Das mögliche Benchmarkingpotenzial im Inneren Dienst darf nicht dazu führen, dass die anderen Aufgabenfelder im Zuge des Organisationsentwicklungsprozesses unberücksichtigt bleiben.

5.3.5 Personal

Übersicht 95

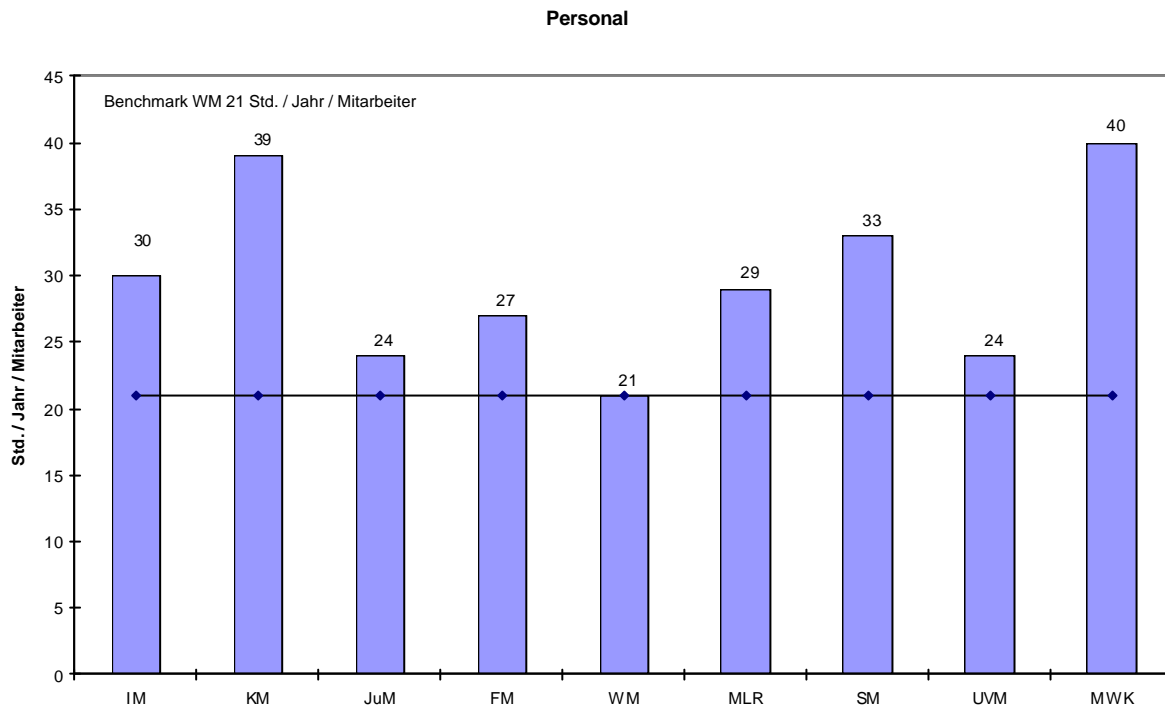
Regressionsanalyse Personal



Die Korrelation ist zwar gering, kann aber trotzdem noch als ausreichend angesehen werden.

Übersicht 96

Benchmarking Personal (Grafik)



Die Spannweite im Bereich Personal ist hoch, obwohl hier nur die für das Ministerium selbst erbrachten Leistungen berücksichtigt sind. Die Struktur der Ministerien und die internen Besonderheiten, wie z. B. die Häufigkeit des Personalwechsels, die regelmäßige Rotation in bestimmten Funktionsebenen oder die Intensität der Personalbetreuung haben hier offensichtlich ihren Niederschlag gefunden.

Übersicht 97

Benchmarking Personal (Tabelle)

Ministerium	Mitarbeiter insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Mitarbeiter (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarkingpotenzial (Benchmark WM)
	1	2	3	4	5
IM	417	12 673	30	7,7	2
KM	341	13 424	39	8,1	4
JuM	185	4 448	24	2,7	0
FM	317	8 662	27	5,2	1
WM	350	7 444	21	4,5	0
MLR	334	9 844	29	5,9	2
SM	352	11 733	33	7,1	3
UVM	457	11 094	24	6,7	1
MWK	299	12 042	40	7,3	4
Summe					17

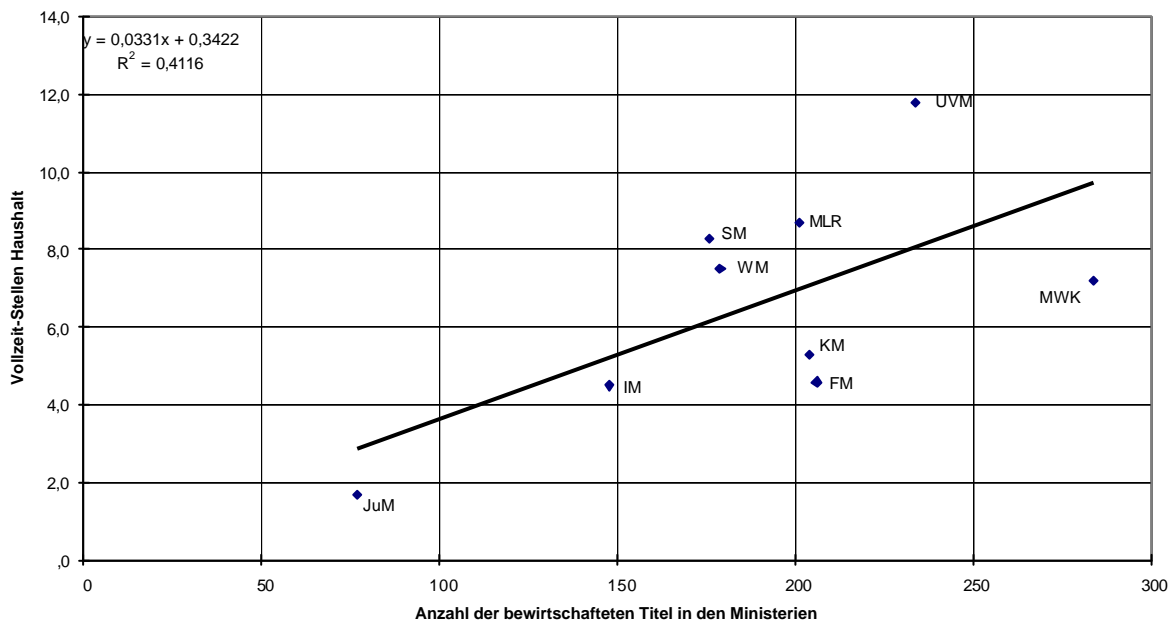
5.3.6 Haushalt

Der Kennzahlenbildung und der Regressionsanalyse im Aufgabenbereich Haushalt lagen ursprünglich die Titel des jeweiligen Einzelplanes zugrunde. Die sich hierbei ergebende starke Streuung war Anlass für die Benchmarking-Berechnung die Zahl der vom Ministerium selbst bewirtschafteten Titel (d. h. Titel, auf die die Ministerien selbst anordnen) als Bezugsgröße zu nehmen. Die hierauf aufgebaute Regressionsanalyse zeigt, dass zwischen dem Personalaufwand in Abhängigkeit zur Zahl der vom Ministerium bewirtschafteten Titel eine noch ausreichende Korrelation besteht. Trotzdem sollte sie nicht die alleinige Bezugsgröße bilden. Weitere geeignete und aussagefähigere Parameter können darauf aufgebaut werden.

Übersicht 98

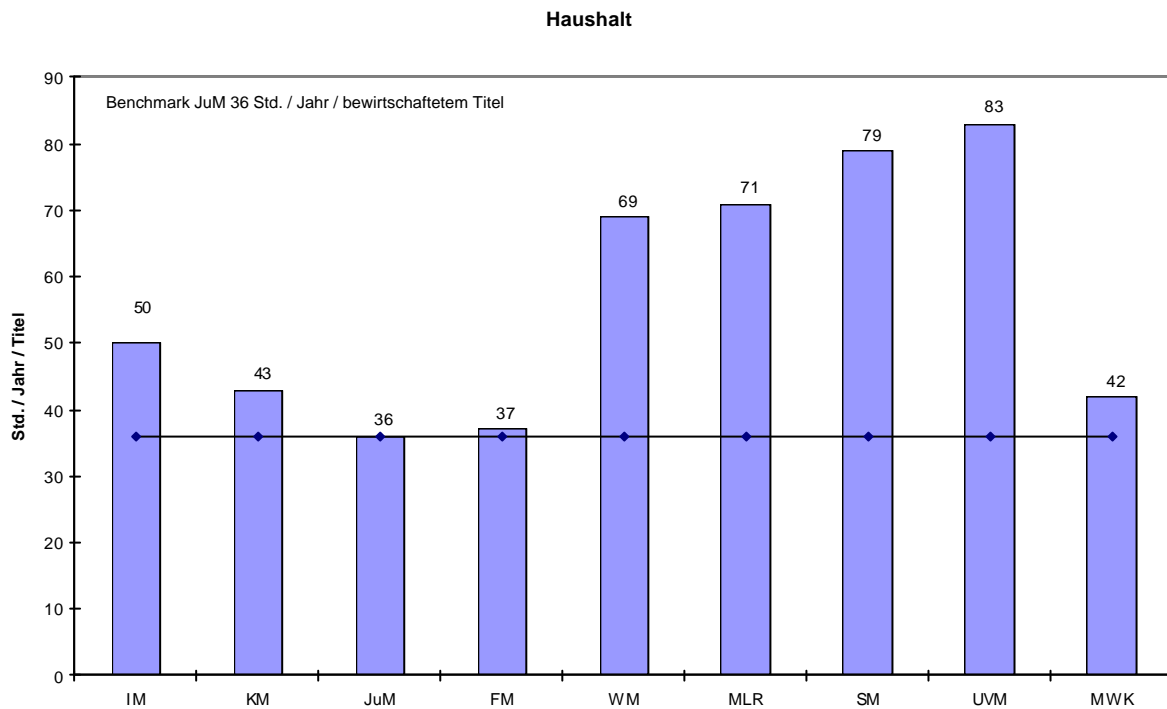
Regressionsanalyse Haushalt

Personalaufwand im Bereich Haushalt
in Abhängigkeit von den bewirtschafteten Titeln in den Ministerien



Übersicht 99

Benchmarking Haushalt (Grafik)



Übersicht 100

Benchmarking Haushalt (Tabelle)

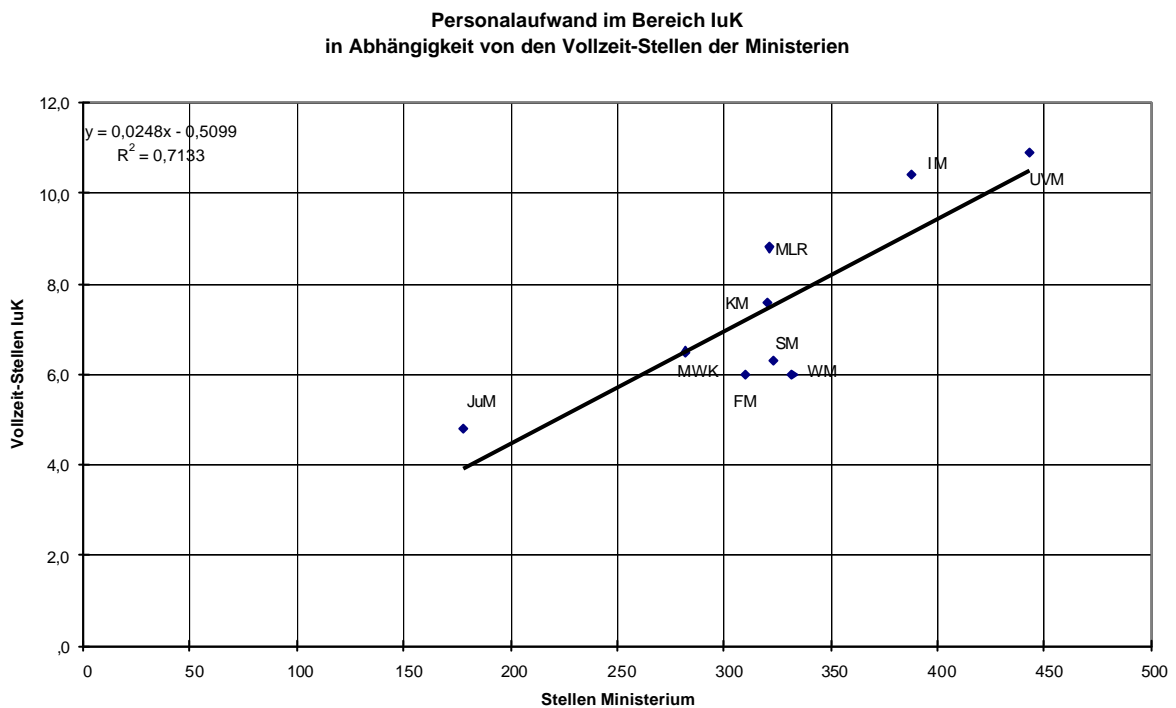
Ministerium	Be- wirtschaftete Titel	Gesamt- aufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Titel (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit- Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarking- potenzial (Benchmark JuM)
	1	2	3	4	5
IM	148	7 436	50	4,5	1
KM	204	8 722	43	5,3	1
JuM	77	2 736	36	1,7	0
FM	206	7 626	37	4,6	0
WM	179	12 368	69	7,5	4
MLR	201	14 329	71	8,7	4
SM	176	13 825	79	8,3	4
UVM	234	19 487	83	11,8	7
MWK	284	11 850	42	7,2	1
Summe					22

Weitgehend identische Kennzahlen weisen das JuM, FM, MWK und KM auf. Im WM wirkt sich die geringe Zahl der Titel, diese aber mit einem hohen Bewirtschaftungsvolumen, negativ auf die Kennzahlen aus.

5.3.7 IuK

Übersicht 101

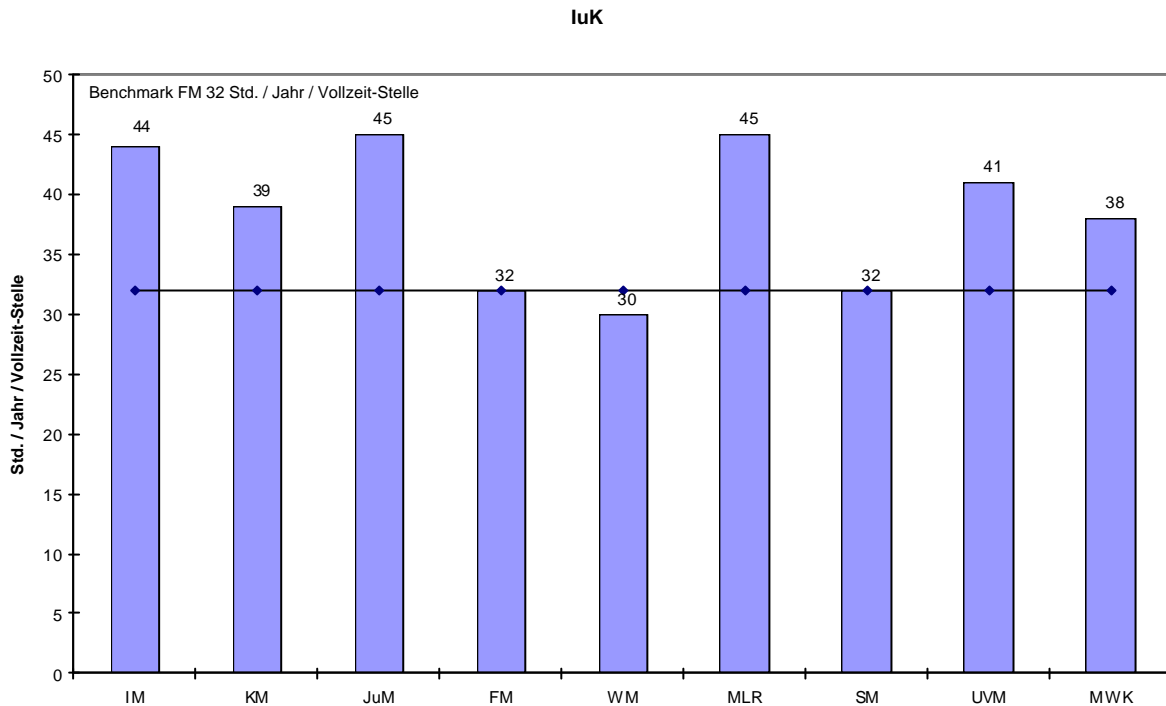
Regressionsanalyse IuK



Die Regressionsanalyse zeigt eine ausreichende Korrelation.

Übersicht 102

Benchmarking luK (Grafik)



Übersicht 103

Benchmarking luK (Tabelle)

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Gesamtaufwand in Std./Jahr	Aufwand Std. / Vollzeit-Stelle (Sp. 2:Sp. 1)	Aufwand in Vollzeit-Stellen (Sp. 2:1 656)	Benchmarkingpotenzial (Benchmark FM)*
	1	2	3	4	5
IM	388	17 250	44	10,4	3
KM	320	12 568	39	7,6	1
JuM	178	7 945	45	4,8	1
FM	310	9 979	32	6,0	0
WM	332	9 995	30	6,0	0
MLR	321	14 597	45	8,8	3
SM	323	10 447	32	6,3	0
UVM	443	17 980	41	10,9	2
MWK	282	10 743	38	6,5	1
Summe					11

* aufgrund der schlechten luK-Ausstattung des WM während den örtlichen Erhebungen ist FM Benchmark

5.4 Zusammenfassung des Benchmarkingpotenzials auf der Grundlage der einzelnen Aufgabenbereiche

Die in den einzelnen Aufgabenbereichen für die Ministerien ermittelten Benchmarkingpotenziale sind in der folgenden Übersicht zusammengefasst

Übersicht 104

Zusammenfassung eines beispielhaften Benchmarkingpotenzials in Stellen

Ministerium	Organisation	Innerer Dienst	Personal	Haushalt	IuK	Summe
IM	2	20	2	1	3	28
KM	2	29	4	1	1	37
JuM	1	23	0	0	1	25
FM	0	9	1	0	0	10
WM	1	9	0	4	0	14
MLR	2	3	2	4	3	14
SM	2	5	3	4	0	14
UVM	4	0	1	7	2	14
MWK	1	12	4	1	1	19
Summe	15	110	17	22	11	175

In Übersicht 105 ist das unter den beschriebenen Besonderheiten zu bewertende Benchmarkingpotenzial für den Aufgabenbereich Zentrale Steuerung zusammengefasst.

Übersicht 105

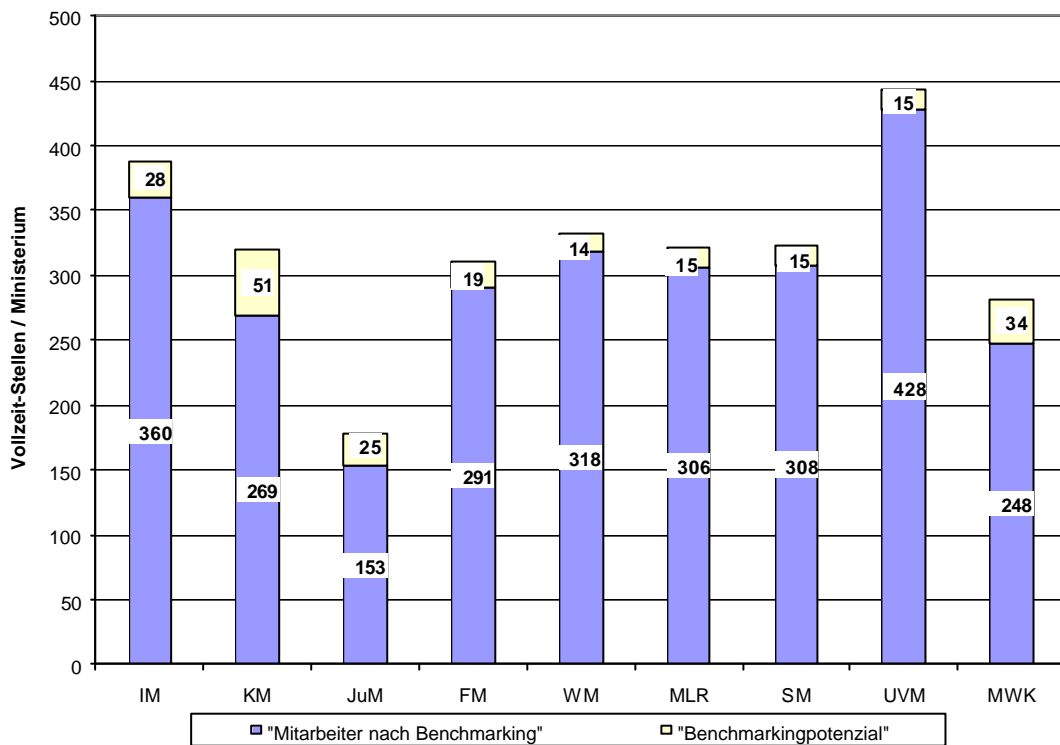
Beispielhaftes Benchmarkingpotenzial Zentrale Steuerung in Stellen

Ministerium	Zentrale Steuerung
IM	0
KM	14
JuM	0
FM	9
WM	0
MLR	1
SM	1
UVM	1
MWK	15
Summe	41

In den folgenden Übersichten wird die rechnerische Differenz in absoluten Zahlen bzw. prozentual im Verhältnis zur Gesamtstellenzahl dargestellt.

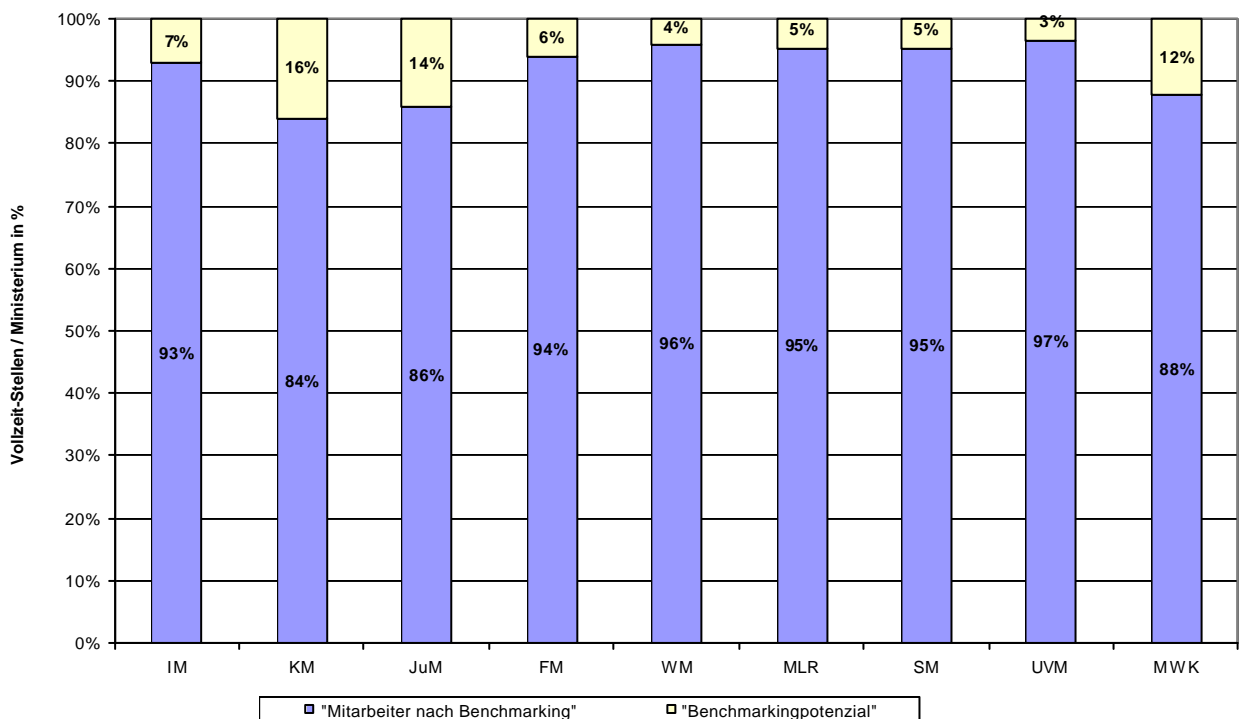
Übersicht 106

Darstellung des jeweiligen beispielhaften Benchmarkingpotenzials (in Stellen)



Übersicht 107

Darstellung des beispielhaften Benchmarkingpotenzials (in Prozent)



5.5 Fazit

Mit den Kennzahlen und den Benchmarkingergebnissen liegen den Ministerien wichtige Steuerungsinformationen vor und sie haben eine Grundlage für die weitere vergleichende und vertiefende Analyse und Bewertung ihrer Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. Sie erhalten Hinweise auf möglicherweise vorliegende Schwachstellen und können die betroffenen Bereiche nun näher untersuchen. Die Ministerien entscheiden in eigener Verantwortung, ob und ggf. welche weiteren Schritte sie zur Organisationsentwicklung unternehmen.

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass sich die der Erhebung zugrunde liegenden Ausgangszahlen zwischenzeitlich infolge der laufenden Stelleneinsparungen in der Landesverwaltung erheblich geändert haben. Durch den weiteren Vollzug der Stelleneinsparprogramme während der seit 1999 laufenden Untersuchung wird daher ein wesentlicher Teil der im Benchmarking abgebildeten Benchmarkingpotenziale bereits realisiert sein bzw. 2002 noch realisiert werden.

Benchmarking auf Grundlage von geeigneten Kennzahlen sollte bei den Ministerien und generell in der öffentlichen Verwaltung keine einmalige Aktion bleiben; die Methode und das Verfahren sind weiter schrittweise zu optimieren. Der regelmäßig wiederkehrende Vergleich kann dazu beitragen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zukünftig immer besser und wirtschaftlicher zu erledigen. Auch macht die Einführung der KLR diesen regelmäßigen Vergleich nicht überflüssig, da dort durch Vermischung von Mengengrößen mit standardisierten Kostengrößen i.d.R. keine so dezidierten Aussagen möglich sind wie bei der hier angewandten Methode. Wohl aber können sich aus der KLR Hinweise für die Notwendigkeit vertiefender Analysen z. B. mit den hier gewählten Instrumenten (Befragung nach Zeitanteilen, Auswertung mit Software-Tool) ergeben.

6 Ländervergleich

Für die in den Ministerien des Landes wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen liegen durch dieses Projekt Daten auf breiter empirischer Basis vor. Verschiedene Rechnungshöfe und Landesverwaltungen haben diese Thematik aufgegriffen und ebenfalls Kennzahlen für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen erarbeitet. Der Abgleich der Kennzahlen erfordert noch eine detaillierte Abstimmung.

Nach weiteren Entwicklungsschritten kann das vorliegende Datenmaterial Möglichkeiten für einen länderübergreifenden Vergleichs eröffnen. Z. B. könnte auch der in Baden-Württemberg entstehende Aufwand für die Aufstellung und den Vollzug des Haushaltsplanes im FM und in den Ministerien insgesamt dem Aufwand in anderen Ländern gegenüber gestellt werden.

7 Ergebnisse der Befragung zu „weichen Faktoren“

7.1 Allgemein

Die Effizienz und Effektivität des Verwaltungshandelns hängt entscheidend von der Qualifikation und Motivation des vorhandenen Personals ab. Der RH misst den unter dem Begriff „weiche Faktoren“ subsumierten Kriterien schon seit Jahren große Bedeutung bei, weil diese auf die Leistungsfähigkeit von Organisationen einen nicht zu unterschätzenden Einfluss haben. Selbstverständlich sind optimale Organisationsstrukturen und Prozessabläufe wichtige Voraussetzungen. Der Mitarbeiter mit seiner Motivation, Kreativität und Kooperationsbereitschaft bildet dennoch letztlich den entscheidenden „Erfolgs-“ Faktor. Neben der konkreten Analyse der wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen sollten daher die in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter im Zuge der örtlichen Erhebungen auch die Gelegenheit erhalten, ihre persönlichen Erfahrungen u. a. zu den Arbeitsbedingungen, zur Anerkennung ihrer Arbeit sowie zum Informationsfluss mitzuteilen und Vorschläge, Ideen und Kritik zur Aufbau- und Ablauforganisation zu machen (Erhebungsbogen A 2 - vgl. Anlage 3).

Die Beteiligung an der Abfrage der „weichen Faktoren“ wurde den Mitarbeitern freigestellt und die anonyme Rückgabe des Fragebogens eingeräumt. Gleichzeitig wurde zugesichert, dass die Angaben allein vom RH ausgewertet, vertraulich behandelt und Ergebnisse nur summarisch dargestellt werden.

Der RH hat bei allen Einführungsveranstaltungen für die Beteiligung geworben, aber auch betont,

- dass die zu beurteilenden „weichen Faktoren“ nicht abschließend sind
- der Anspruch wissenschaftlicher Erhebungen damit nicht verbunden wird
- die subjektiven Einschätzungen der Mitarbeiter gleichwohl aber einen wichtigen Mosaikstein für den zu initiiierenden Organisationsentwicklungsprozess im Ministerium darstellen und

- die Mitarbeiter die Chance haben, die Rahmenbedingungen und das Arbeitsumfeld für sich selbst zu verbessern.

Da im Zuge dieses Projekts ergänzende strukturierte Interviews zur Aufgabenwahrnehmung nicht vorgesehen waren, konnten die Mitarbeiter auf der Rückseite des Erhebungsbogens A 2 Anregungen, Vorschläge, Ideen und Kritik zur

- Aufbauorganisation des Ministeriums (Aufbaustruktur, Geschäftsverteilung, Aufgabenzuordnung)
- Ablauforganisation (Effizienz und Effektivität der Arbeitsabläufe) und
- zur Zusammenarbeit innerhalb des eigenen Ministeriums und mit nachgeordneten Dienststellen

machen und damit den Organisationsentwicklungsprozess zusätzlich fördern.

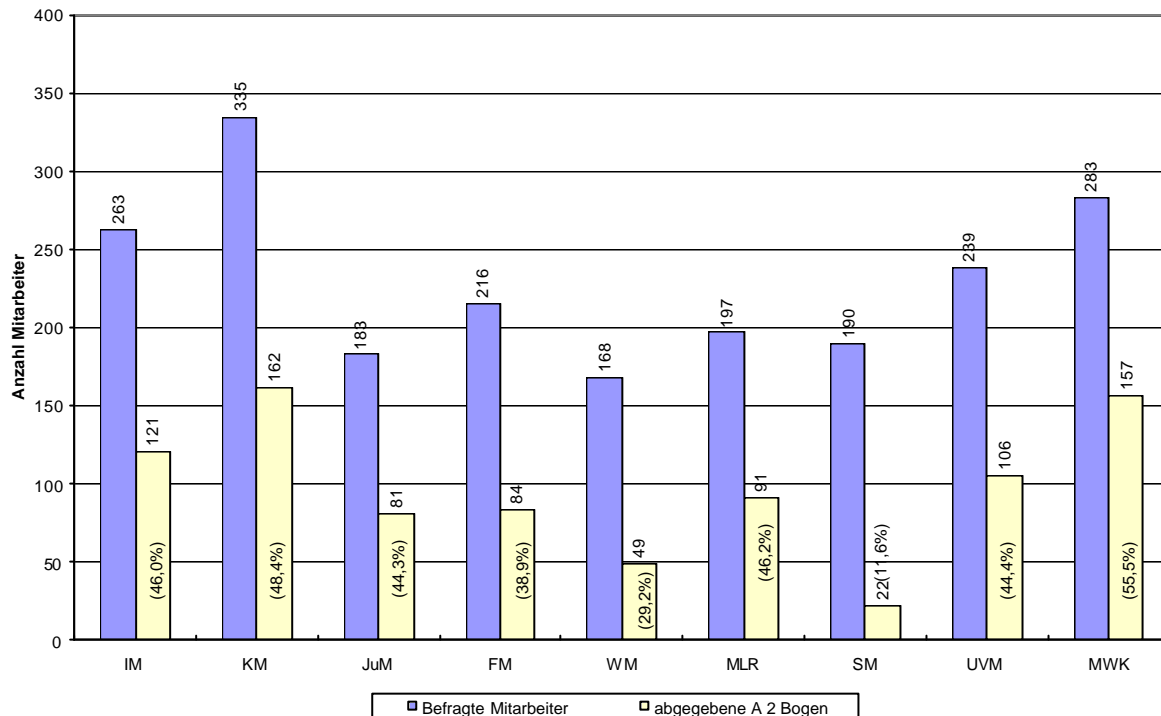
7.2 Einbezogene Mitarbeiter

Grundsätzlich wurden nur die mit Steuerungs- und Unterstützungsleistungen betrauten Mitarbeiter in die Befragung der „weichen“ Faktoren einbezogen. Im Kultus-, Wissenschafts- und Justizministerium wurde auf Anregung der Hausspitze auch den von der Untersuchung nicht tangierten Mitarbeitern die Möglichkeit der Beteiligung eingeräumt. Die Zahl der in den Ministerien befragten Bediensteten ist daher sehr unterschiedlich; ebenso streut die Beteiligungsquote stark. Die folgende Grafik zeigt die

- Anzahl der Mitarbeiter, die den Erhebungsbogen A 2 erhalten haben und
- die Anzahl der zurückgegebenen Erhebungsbogen A 2.

Übersicht 108

Mitarbeiterbefragung zu den „weichen Faktoren“



Die Beteiligungsquote lag im Durchschnitt bei 42 % bei einer Spannweite von 11,6 % bis 55,5 %. Die Beteiligungsquote insgesamt ist gegenüber den bisher vom RH gemachten Erfahrungen und aktuellen Veröffentlichungen aus der öffentlichen Verwaltung gering. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. In den Vorgesprächen auch mit den Personalvertretungen konnten zwar viele Vorbehalte ausgeräumt und die mit der Befragung verfolgten Ziele vermittelt werden, eine offensive Unterstützung der Befragung blieb trotzdem die Ausnahme. Gewisse Ängste, dem RH als „Außenstehenden“ diese spezifischen Einblicke in das Innenleben des Ministeriums zu gewähren, blieben spürbar. Hinzu kam, dass ähnliche Befragungen auf Initiative der Personalvertretung teilweise bereits stattgefunden hatten bzw. zur Diskussion standen. Die Beteiligungsquote beim SM ist deshalb ausgesprochen gering, weil der Personalrat den Mitarbeitern schriftlich mitgeteilt hat, dass „der Personalrat es im wohlverstandenen Interesse des ganzen Hauses für besser hält, wenn wir uns bei der Untersuchung durch den RH auf den Erhalt unserer Stellen im Haus konzentrieren und erst bei der vom Personalrat vorgesehen eigenen Mitarbeiterbefragung unsere Angaben zum Meinungs- und Stimmungsbild im Haus machen.“

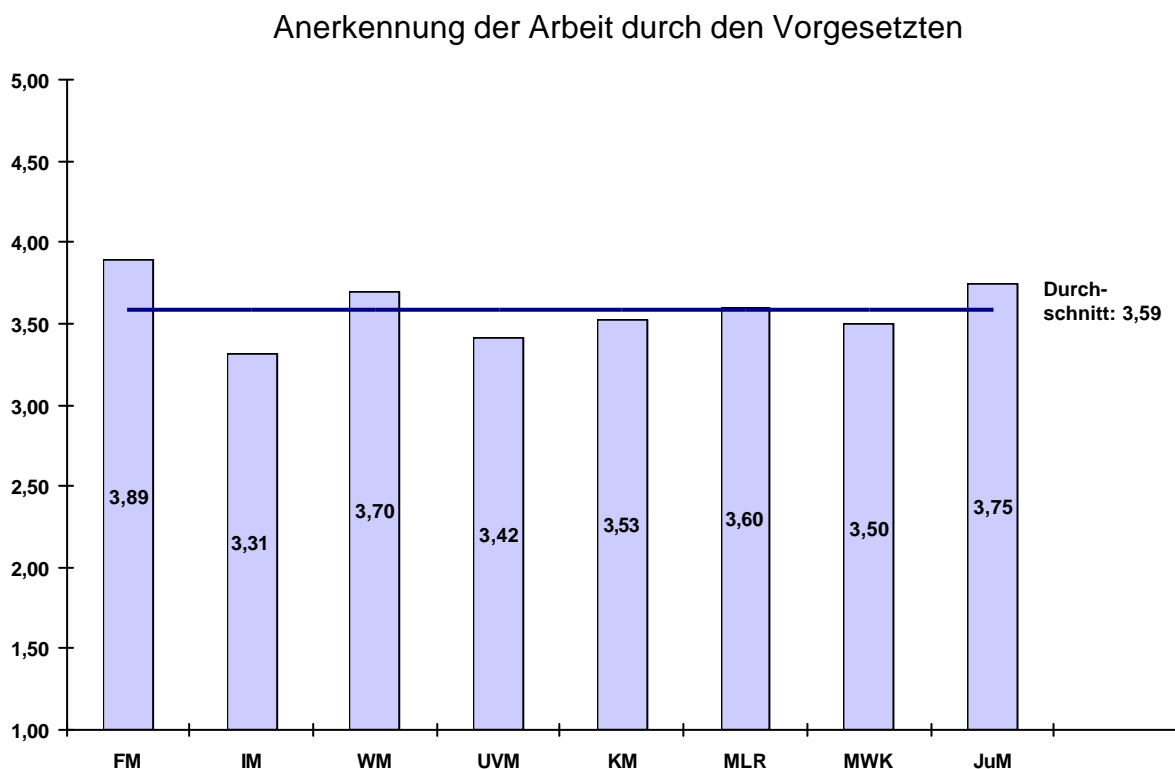
Dennoch geben die 873 zurückgegebenen Erhebungsbogen interessante Hinweise hinsichtlich der „weichen“ Erfolgsfaktoren. Bei den nachfolgend dargestellten Auswertungsergebnissen blieben aber die Werte des SM wegen der geringen Beteiligungsquote außer Betracht.

7.3 Auswertung der wichtigsten Merkmale

Nachstehend werden die wichtigsten Merkmale, die die Effizienz des Verwaltungshandelns charakterisieren und auf die Qualität der Arbeit wesentlichen Einfluss haben, dargestellt und bewertet.

Die ersten Übersichten stellen die Ergebnisse zur Kommunikation und Information dar; sie sind wichtige Instrumente der Mitarbeiterführung. Empirische wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass ein nicht ausreichender Informationsfluss stark demotivierend wirkt, umgekehrt aber umfassende Information und eine Rückkoppelung über die Arbeit als Auszeichnung und Vertrauensbeweis gewertet wird.

Übersicht 109

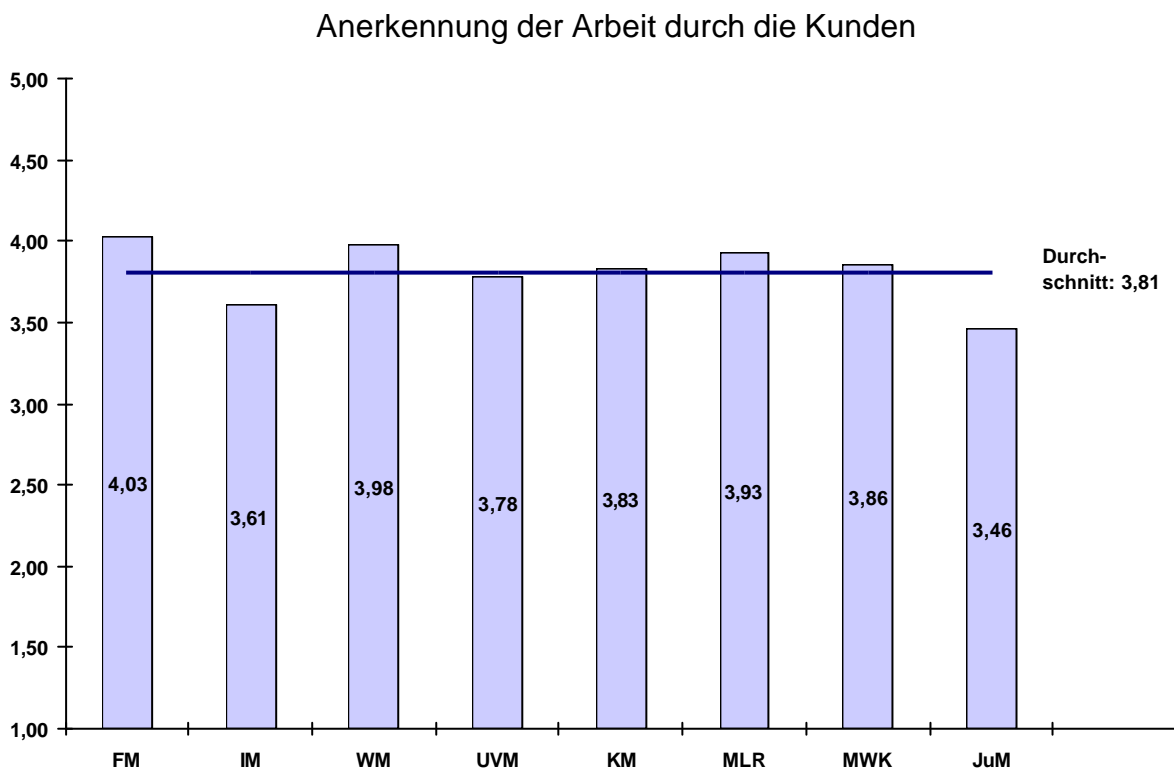


Bei einem Bewertungsspektrum von 1 (fast nie) bis 5 (fast immer) wird den Vorgesetz-

ten hinsichtlich der Anerkennung der Arbeit ihrer Mitarbeiter ein durchweg zufriedenstellendes Zeugnis ausgestellt. Bei einer Durchschnittsbewertung von 3,59 liegen die Spannweiten zwischen 3,31 und 3,89, die Schwankungen sind relativ gering.

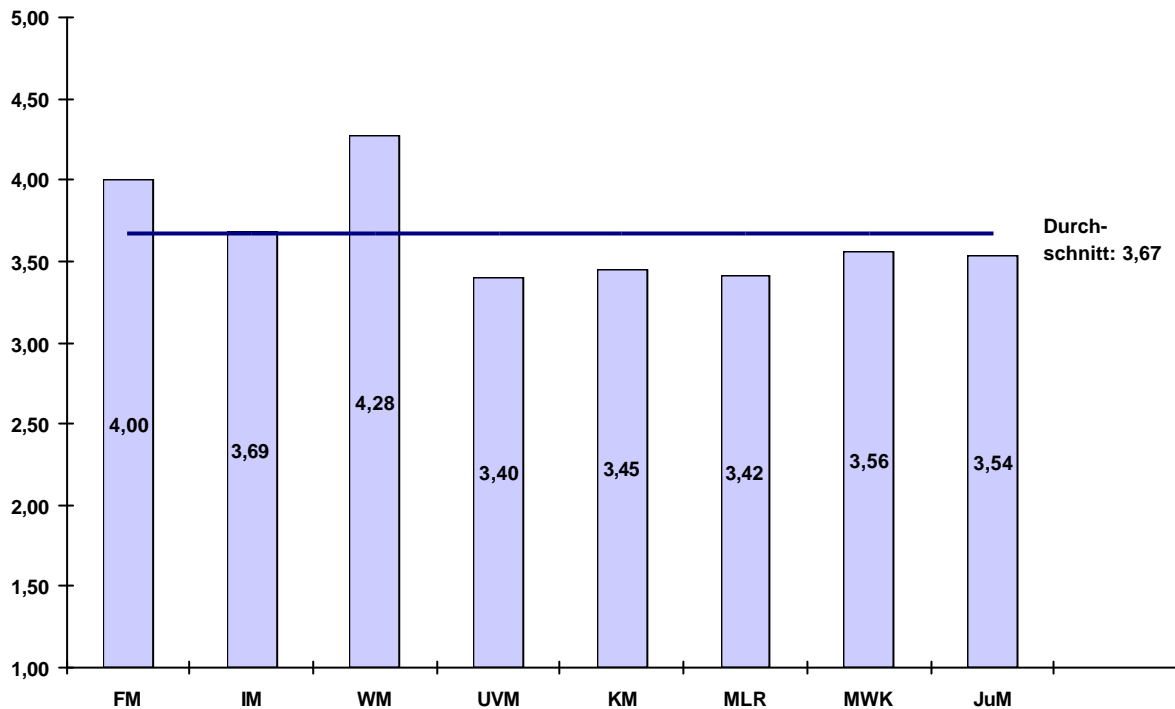
Generell bessere Bewertungen gab es bei der Beurteilung der Anerkennung der Arbeit durch die „Kunden“ (Empfänger der Leistungen). Die Schwankungen zwischen den Ministerien sind auch hier nicht gravierend. Dies zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 110



Übersicht 111

Informationsfluss

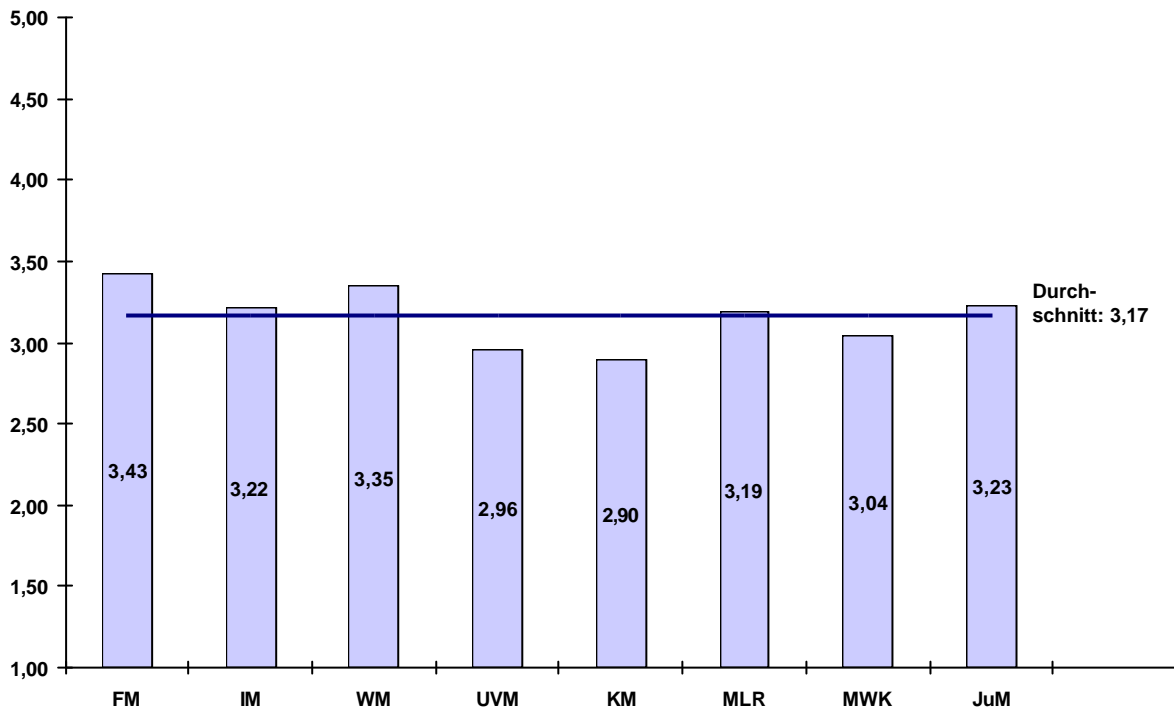


Der ministerielle Informationsfluss wird ebenfalls insgesamt mit guten Bewertungen versehen. Die Schwankungen zwischen den Ministerien sind etwas größer und geben, wenn man das WM und FM zum Maßstab nimmt, für die Mehrzahl der Häuser Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten.

Bei einer 1997 im österreichischen Bundesdienst mit dem Themenschwerpunkt Arbeitszufriedenheit durchgeführten umfangreichen Mitarbeiterbefragung unter 26 000 Bediensteten waren 67 % der Meinung, ausreichende Informationen für ihre Aufgabenerledigung zu erhalten. Demgegenüber gab es bei 42 % der Befragten keine regelmäßige Rückmeldung zur Arbeitsleistung (Quelle: VOP12/2000). Auch im Vergleich dazu zeigen sich für die Ministerien des Landes durchweg gute Ergebnisse.

Übersicht 112

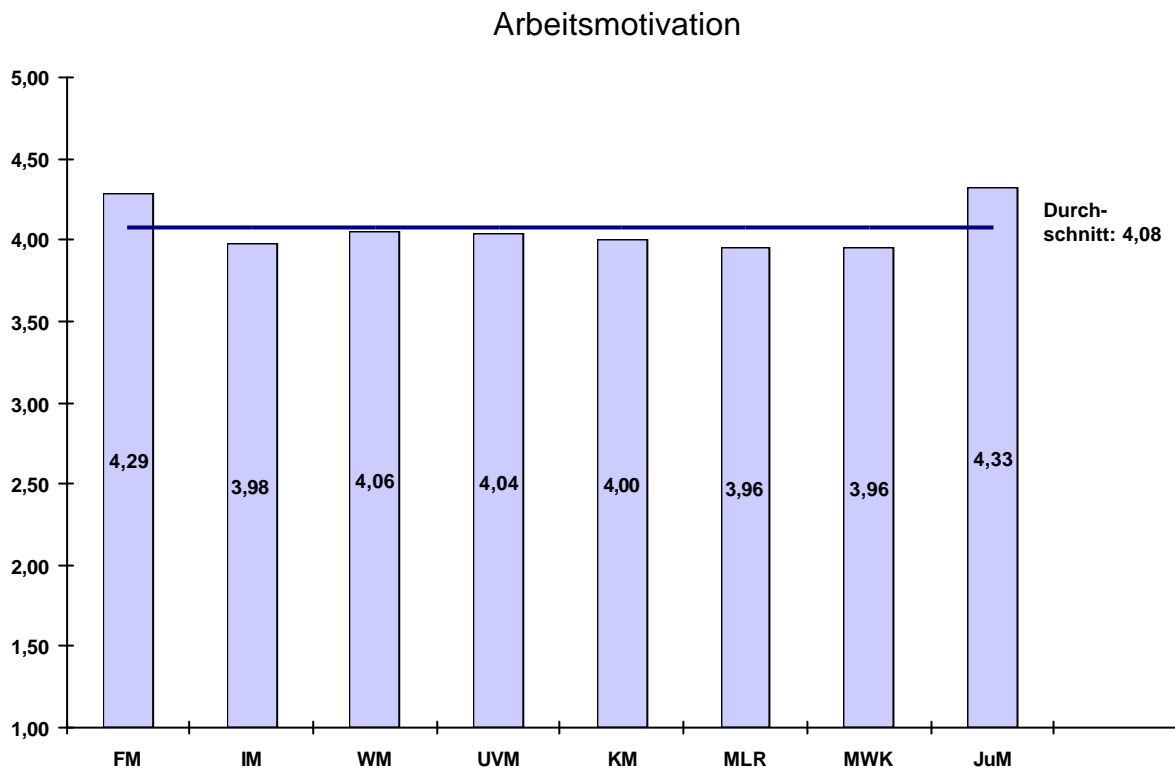
Erfahrung mit Mitarbeitergesprächen



Die Bewertungen hinsichtlich der Erfahrungen mit Mitarbeitergesprächen fallen deutlich ab. Mündliche und schriftliche Hinweise der Mitarbeiter gegenüber dem RH bestätigen dieses Ergebnis. In der Mehrzahl der Ministerien fanden bisher keine strukturierten Mitarbeitergespräche statt. Die vielfach auf den Erhebungsbogen vorzufindenden Notiz, „wir brauchen keine Mitarbeitergespräche, wir sind ständig im Gespräch“, zeigt selbst für die Ministeriumsebene, dass Mitarbeitergespräche nicht überall regelmäßig stattfinden und als Führungsinstrument genutzt werden.

Nachdem in den Ministerien die Rückkoppelung zur Arbeit und der Erhalt notwendiger Information mit „gut“ bewertet wurden, müsste sich dies zwangsläufig positiv auf die Arbeitsmotivation auswirken. Inwieweit diese Bewertung mit den vorstehenden Ausführungen korrespondiert, zeigt die folgende Übersicht.

Übersicht 113

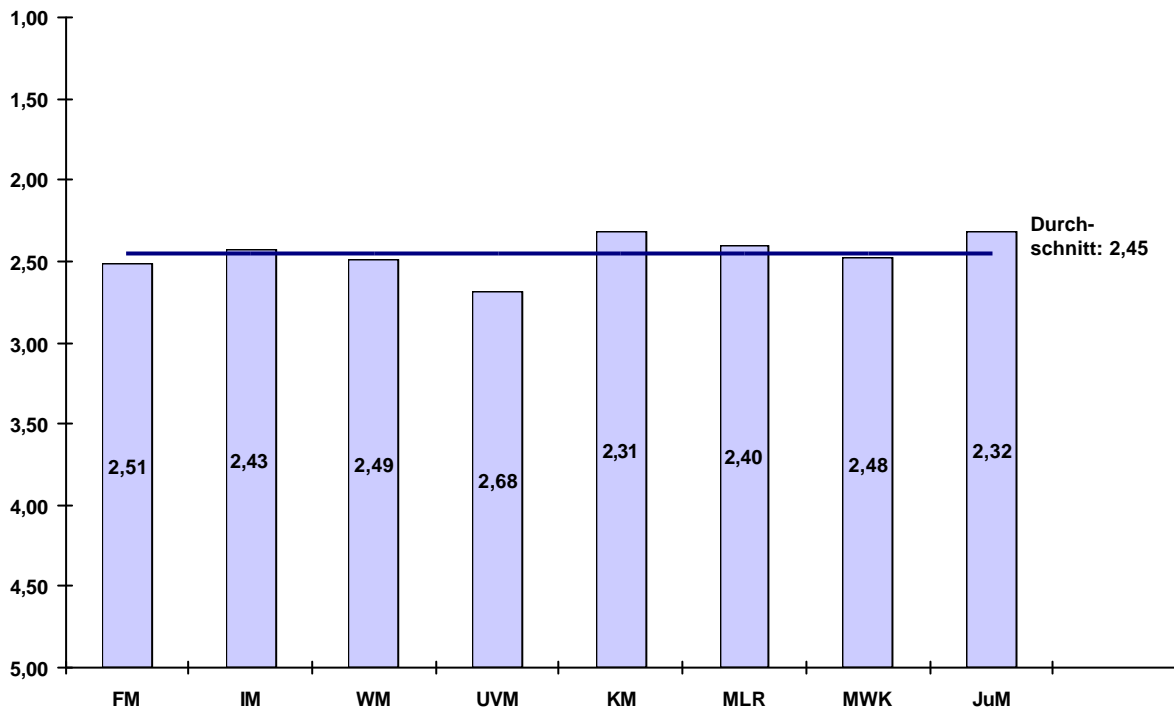


Von den 15 ausgewerteten Faktoren wird die Arbeitsmotivation generell mit der Höchstpunktzahl bewertet. Insgesamt liegt der Bewertungsdurchschnitt bei 4,08 von 5 Punkten, ein beachtenswert gutes Ergebnis. Die Streubreite ist gering, in allen acht Ministerien liegt die durchschnittliche Punktzahl um „4“, im JuM und FM sogar noch deutlich darüber.

Die hohe Motivation der Mitarbeiter ist umso höher zu bewerten, da gleichzeitig die persönlichen Bewertungen zur Arbeitsbelastung diese als deutlich zu hoch einschätzen (Skalierung: 1=viel zu hoch; 2=etwas zu hoch; 3=angemessen; 4=zu niedrig; 5=viel zu niedrig). Dies unterstreicht aber die Erkenntnisse, dass informierte und motivierte Mitarbeit eine höhere Arbeitsbelastung durchaus mittragen. Die Auswertungen zur Arbeitsbelastung zeigt Übersicht 114.

Übersicht 114

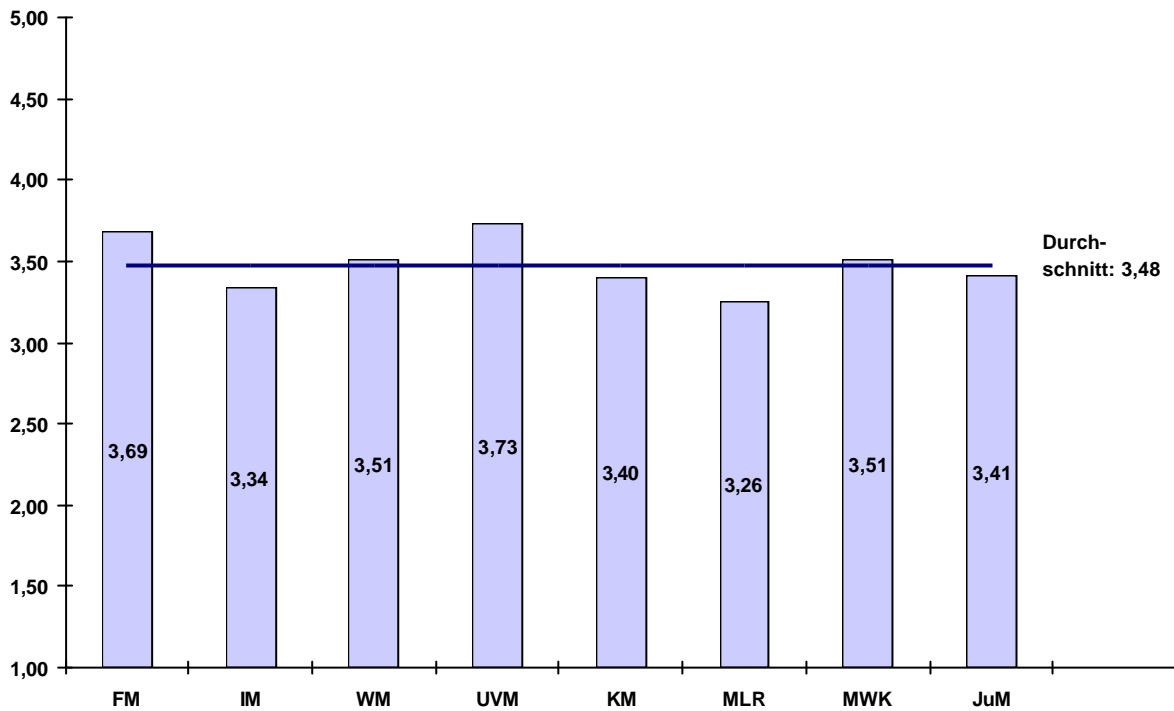
Arbeitsbelastung



Vielfältige Hinweise der Mitarbeiter deuten darauf hin, dass die Arbeitsbelastungen im Untersuchungsbereich, aber auch in den Fachabteilungen, stark streuen.

Übersicht 115

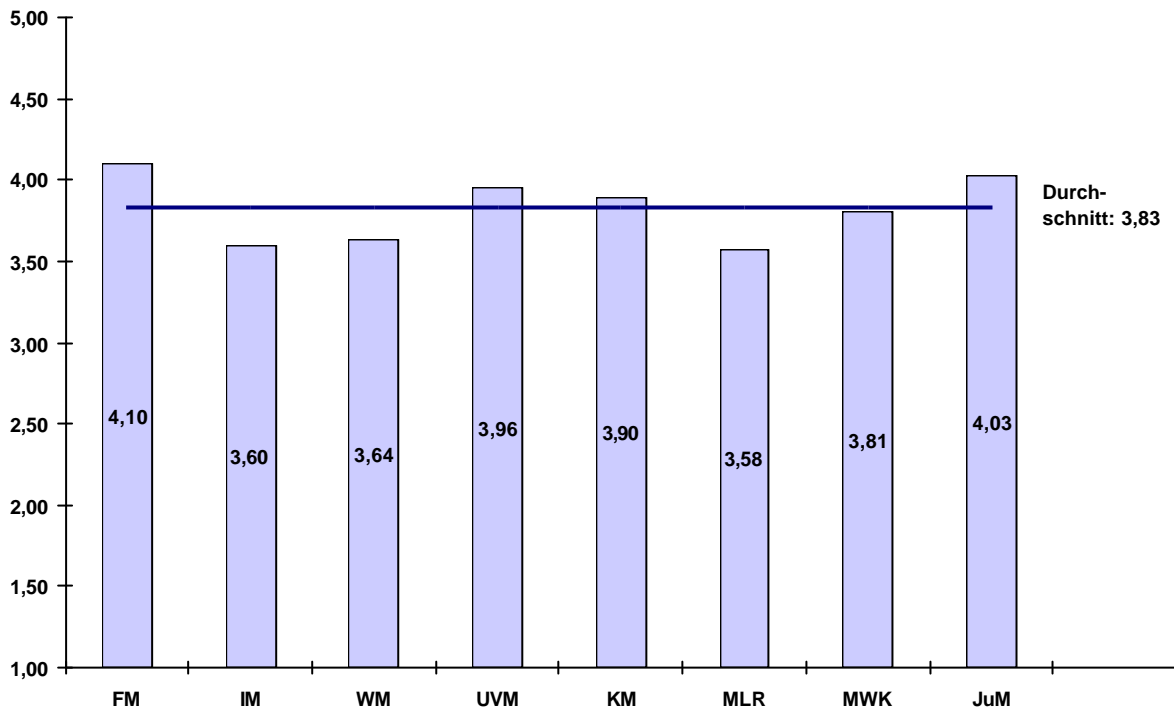
Arbeitsbedingungen



Mit einer durchschnittlichen Bewertungspunktzahl von 3,48 werden die Arbeitsbedingungen taxiert. Unter- und überdurchschnittliche Abweichungen der Werte zwischen den Ministerien zeigen sich nicht.

Übersicht 116

Betriebsklima



Nach der Arbeitsmotivation wird dem Betriebsklima in den Ministerien im Durchschnitt die höchste Bewertungszahl gegeben. Zwischen den Ministerien zeigen sich keine größeren Unterschiede. Bei vier von acht Ministerien wird das Betriebsklima mit rd. 4 Punkten bewertet, ein insgesamt gutes Zeugnis

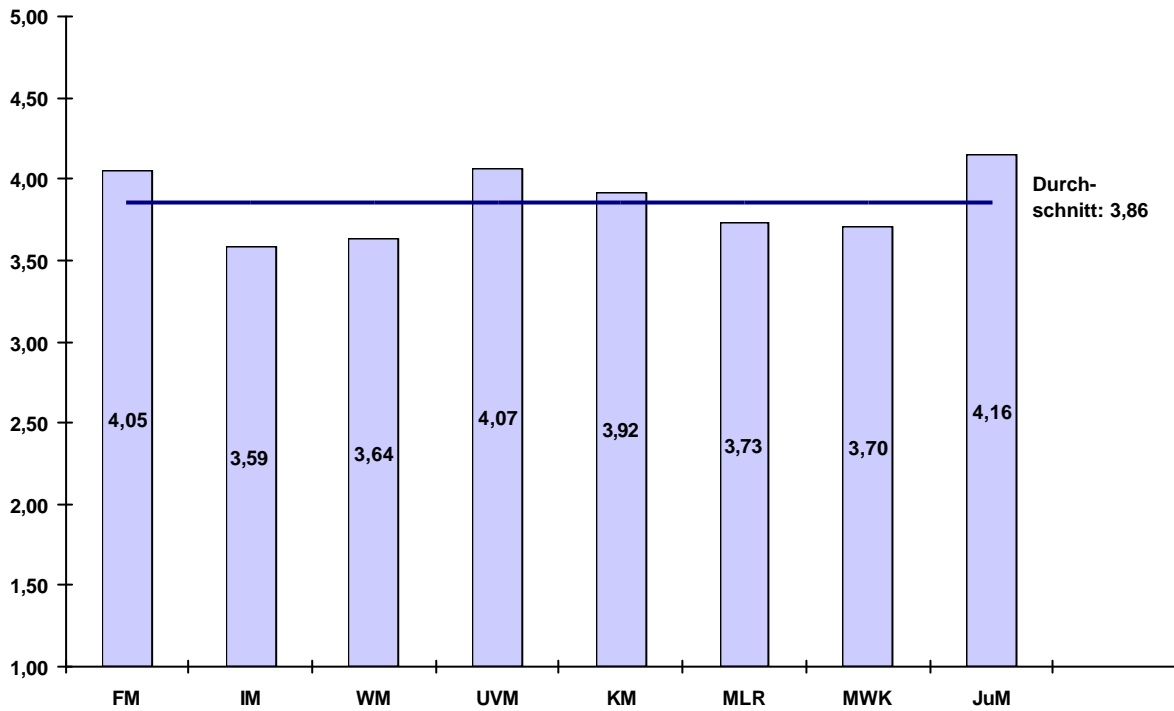
Die folgenden drei Übersichten spiegeln die Situation in der Zusammenarbeit wieder. Während die Zusammenarbeit innerhalb der Referate noch mit guten Noten belegt wird, schwächt sich die Bewertung innerhalb der Abteilung bzw. innerhalb des Ministeriums jeweils deutlich ab. In den einzelnen Ministerien zeigen sich unterschiedliche Tendenzen. Während das FM in allen Bewertungen die höchsten Punktzahlen erreicht, fallen die Bewertungen beispielsweise im UVM von 4,07 innerhalb der Referate auf 3,08 für das Ministerium selbst um einen ganzen Punkt ab. Ähnlich stellt sich die Entwicklung im JuM und KM dar. Die Zusammenarbeit innerhalb der Referate wurde im JuM von den Mitarbeitern mit der Höchstnote 4,16, die Zusammenarbeit im Ministerium dagegen nur mit 3,17 eingestuft. Die Entwicklung beim KM ging von 3,92 über 3,30 auf den niedrigsten Wert 2,95 zurück.

Die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen und innerhalb der Ministerien ist demnach verbesserungsfähig. Die Auswertungen korrespondieren mit den für die Ministerien

unter Ziffer 4 gebildeten Kennzahlen.

Übersicht 117

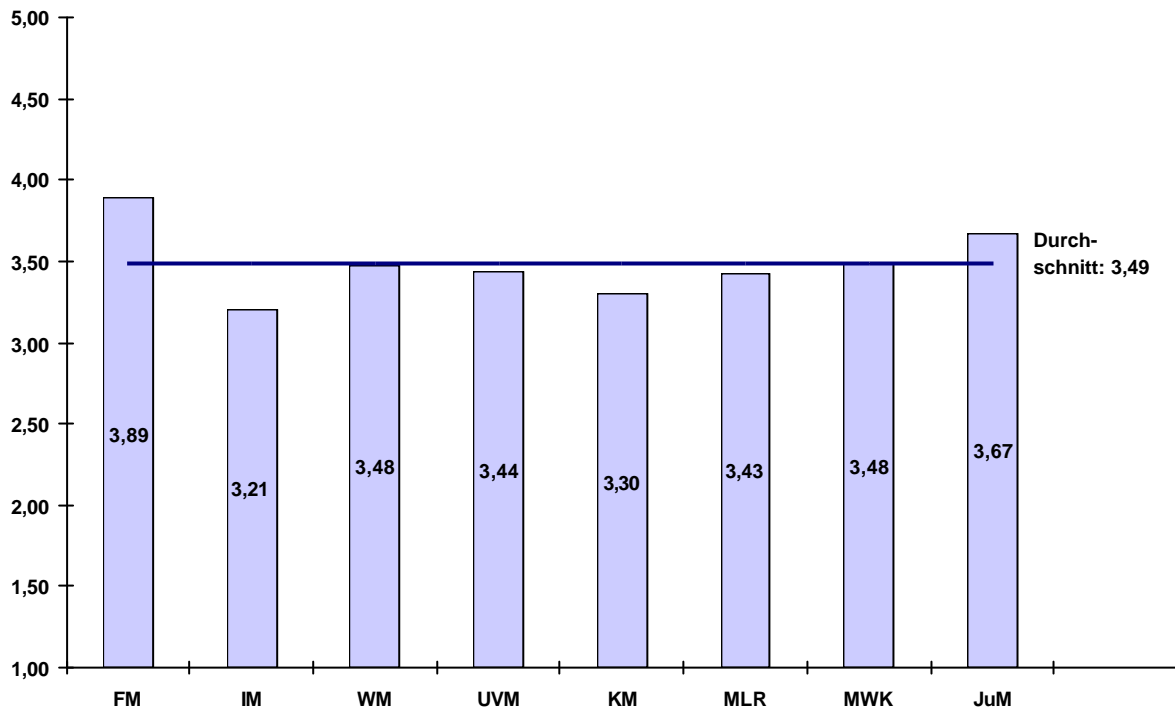
Zusammenarbeit im Referat



Bei der Zusammenarbeit innerhalb der Referate ergibt sich die beste Bewertung im JuM.

Übersicht 118

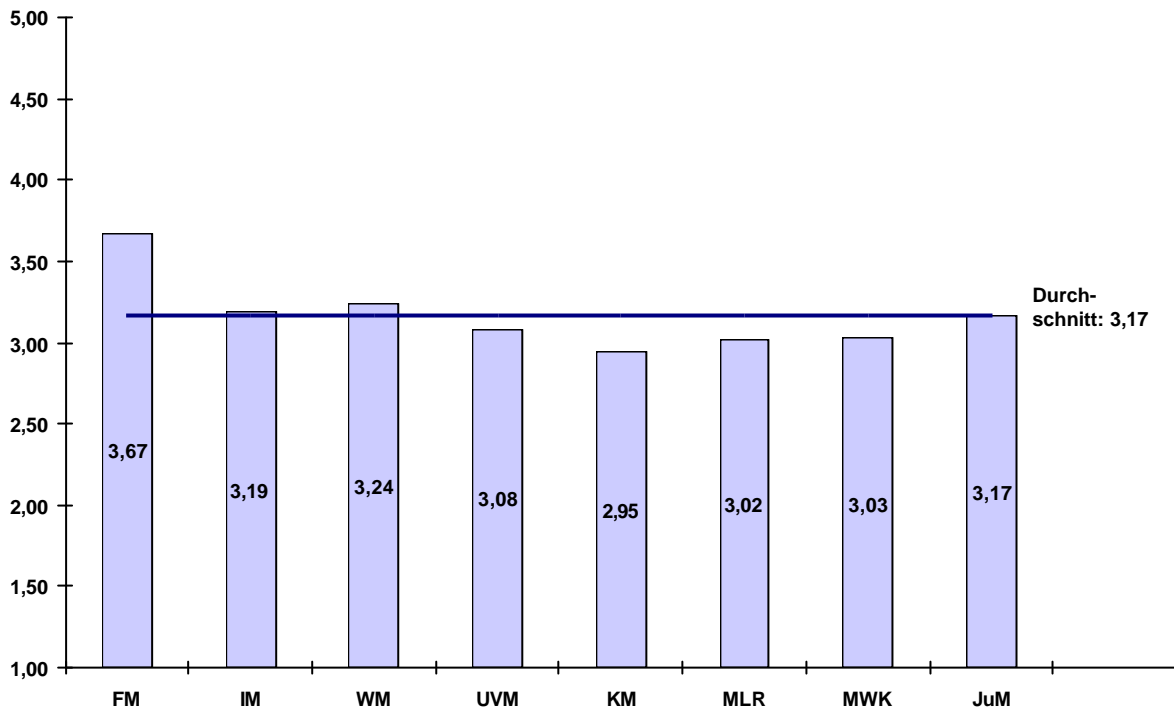
Zusammenarbeit in der Abteilung



Die Zusammenarbeit in der Abteilung wird im Durchschnitt mit 3,5 Punkten noch gut bewertet.

Übersicht 119

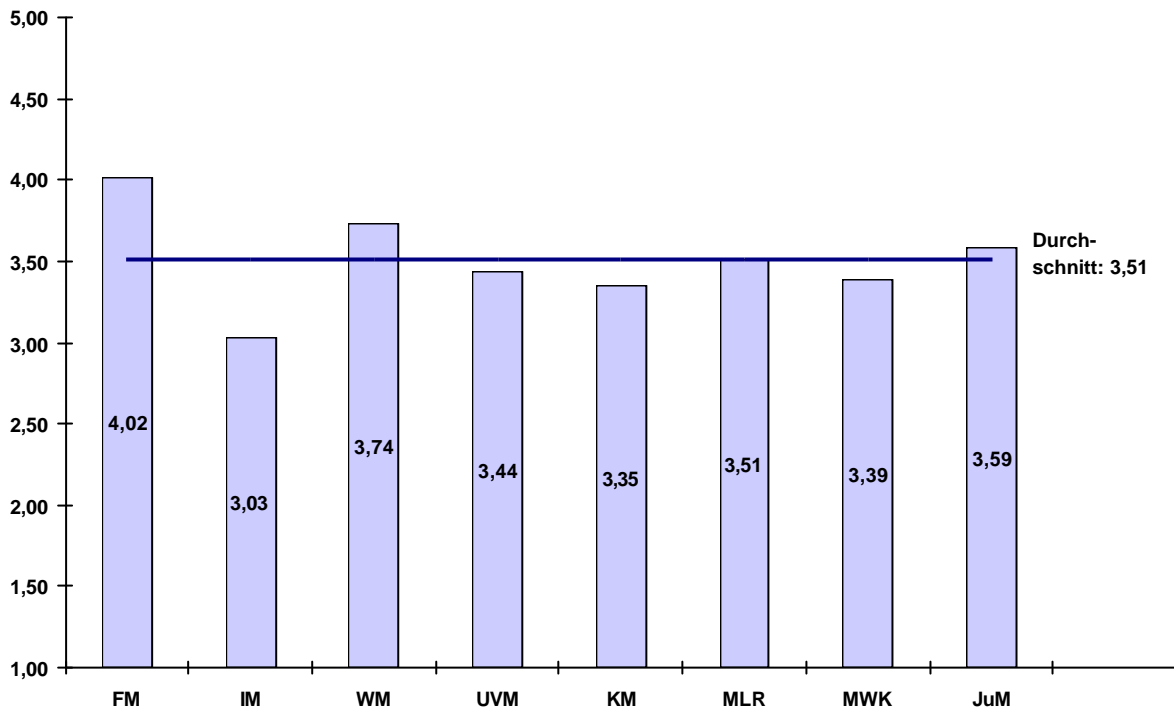
Zusammenarbeit im Ministerium



Die Zusammenarbeit im Ministerium insgesamt wurde mit dem zweitschlechtesten Durchschnittswert von nur 3,17 eingestuft. Da auch hier mit Ausnahme des FM kaum Spanneiten zwischen den Ministerien bestehen, könnte sich hier für alle Häuser ein Handlungsbedarf aufzeigen.

Übersicht 120

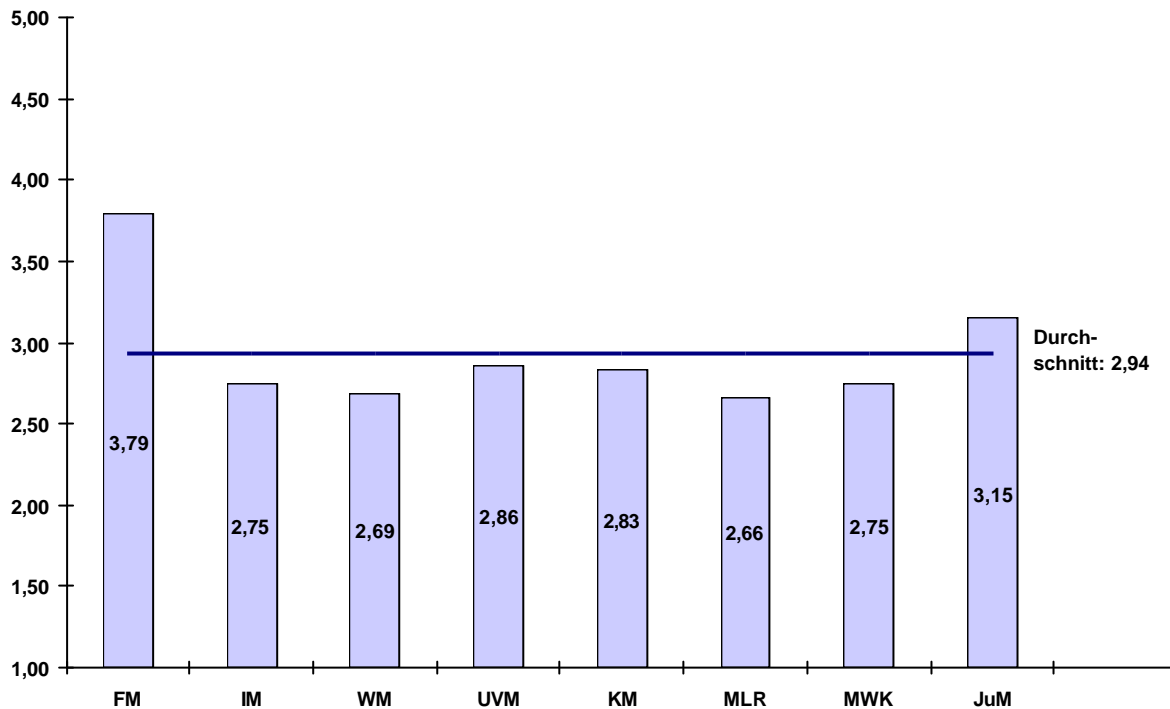
Führungsverhalten des unmittelbaren Vorgesetzten



Die Grafik mit den Bewertungen zum Führungsverhalten des unmittelbaren Vorgesetzten (Durchschnitt 3,51) korrespondiert weitgehend mit den Bewertungen zur Anerkennung der Arbeit durch den Vorgesetzten (Durchschnitt 3,59) in Übersicht 109.

Übersicht 121

Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums



Für die Mehrzahl der in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter war das Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums aufgrund fehlender Kontakte auf der Arbeitsebene nur schwer bzw. allein nach subjektiven Empfindungen zu beurteilen. Deshalb darf diese Übersicht nicht zu Fehleinschätzungen verleiten. Lediglich das FM und mit Abstrichen auch das JuM schneiden hier überdurchschnittlich ab. Die geringen Spannbreiten zwischen den weiteren sechs Ministerien zeigen, dass es besondere Auffälligkeiten nicht gibt. Im Sinne eines Benchmarking können auch hier die Erfolgskriterien im FM hinterfragt und ggf. im eigenen Haus umgesetzt werden.

7.4 Allgemeine Hinweise der Mitarbeiter

Aus den ergänzenden Hinweisen der Mitarbeiter lassen sich bisher nicht angesprochene Punkte wie folgt zusammenfassen; die Mitarbeiter wünschen insbesondere

- eine eigenständigere Aufgabenerledigung durch Abbau von Hierarchien und Schaffung flacherer Strukturen
- eine stärkere Delegation von Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen
- die Entscheidungs- und Verantwortungskompetenzen klarer festzulegen und wahrzunehmen

- die Mitzeichnungswege zu verkürzen und zu optimieren, Zeichnungsrechte für Mitarbeiter erweitern
- bessere Fortbildungsbedingungen und -angebote für Mitarbeiter aller Laufbahngruppen
- die Projektarbeit weiter zu intensivieren
- die Ergonomie des Arbeitsplatzes und der BK-Systeme zu verbessern.

7.5 Zusammenfassende Wertung der weichen Faktoren

Obwohl umfassende empirische Daten für die Landesverwaltung nur vereinzelt vorliegen, kann generell ein positives Gesamtfazit gezogen werden. Die flächendeckende Analyse über alle Ministerien hinweg ermöglicht eine wettbewerbsähnliche Situation auch hinsichtlich der „weichen“ Faktoren. Das Lernen vom Anderen wird auch hier weiterhelfen. Wenn die Hinweise der Mitarbeiter in den einzelnen Häusern in dieser Weise gezielt aufgearbeitet und mit konkreten Maßnahmen flankiert werden, kann angesichts der stark ausgeprägten Mitarbeitermotivation die Leistungsfähigkeit der ministeriellen Tätigkeit weiter erhöht werden.

8 Ergänzende Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation und zur Aufgabenwahrnehmung

Ergänzend zu den ermittelten Kennzahlen können aus den im Zuge der Untersuchung getroffenen Feststellungen und den Anregungen und Hinweisen der Mitarbeiter zur Aufbau und Ablauforganisation, insbesondere auf der Rückseite des Erhebungsbogens A 2, die wichtigsten Punkte wie folgt zusammengefasst werden:

- Aus den erarbeiteten Aufgabenanalysen zeigen sich die mit Steuerungs- und Unterstützungsleistungen befassten Organisationseinheiten. Querschnittsaufgaben werden danach in unterschiedlicher Ausprägung vielfach dezentral erledigt. Da dies teilweise auch für die als Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinne definierten Aufgaben zutrifft, ergeben sich Parallelstrukturen. Solche Parallelstrukturen müssen nicht von vorneherein ineffizient sein; im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente sollte ihre gezielte Einführung sogar zu Effizienzsteigerungen führen. Wie dort ist in jedem Einzelfall zu prüfen, ob dieses Ziel erreicht wird oder unnötige Doppelbefassungen vorliegen.
- Stärker als bisher muss der abteilungs- und referatsübergreifenden Zusammenarbeit

Priorität eingeräumt und die ganzheitlichere Bearbeitung wichtiger Themen und Aufgaben in Team- und Projektorganisationsstrukturen ermöglicht werden.

- Gleichzeitig ist vor allem die ministerielle und ressortinterne Koordination zur Vermeidung von Doppelarbeit und Reibungsverlusten zu verbessern.
- Der Anteil der für die nachgeordneten Dienststellen wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist unterschiedlich ausgeprägt, teilweise aber hoch. Alle Möglichkeiten zur Aufgabendelegation sollten ausgeschöpft werden.
- Die Zuschnitte und Größen der Referate sind unterschiedlich, die Leitungsspannen teilweise gering. Noch immer gibt es Kleinreferate mit nur ein oder zwei Mitarbeitern. Teilweise sind Mitarbeiter abteilungs- und referatsübergreifend tätig. Die im Zuge dieses Projekts erfassten Daten lassen Detailanalysen und die Prüfung aufgabenspezifische Bündelungen zu.
- Die Mitarbeiter haben gezielt auf Schwachstellen in der Zusammenarbeit innerhalb der Ministerien hingewiesen und konkrete Vorschläge zu Aufgabenbündelungen und zur Aufbauorganisation gemacht.
- Die Fach- und Ressourcenverantwortung können stärker zusammengeführt, Hierarchiestufen abgebaut und die Leitungsspannen erhöht werden.
- Die Wahrnehmung der strategischen Steuerungsaufgaben ist vielfach nicht eindeutig abgegrenzt. Synergien gehen dadurch verloren.
- Neben der in der Pressestelle angesiedelten Öffentlichkeitsarbeit werden teilweise quer durch die Organisationseinheiten fachbezogene Öffentlichkeitsaufgaben wahrgenommen (Broschüren, Infoschriften etc.). Neben der inhaltlichen Gestaltung haben die Fachbereiche vielfach alle operativen Aufgaben (Ausschreibung, Vergabe, Druck etc.) selbständig zu erledigen. Nicht unerhebliche Personalressourcen sind hier gebunden. Eine stärkere Koordination und Steuerung könnte die Effizienz und Wirtschaftlichkeit erhöhen.
- Für den Haushaltsvollzug ist der Aufwand weit höher als für die Haushaltsplanaufstellung. Dies könnte Anlass für eine vertiefenden Analyse sein, ob die Ministerien zu viele Einzelmaßnahmen bearbeiten und Haushaltsmittel selbst bewirtschaften.

- Im Bereich des Inneren Dienstes haben sich die Strukturen mit zentraler Steuerung und dezentraler Ausführung grundsätzlich bewährt. Die Arbeitsweisen und Abläufe können dabei aber noch einheitlicher gestaltet werden.
- Der Nutzung neuer Medien und Technologien ist größere Beachtung zu schenken. Eine leistungsfähige Bibliothek für mehrere Ministerien bzw. die Schaffung eines zentralen Informationszentrums sollte dabei mit in die Überlegungen einbezogen werden.
- Fremdvergebene Leistungen insbesondere im Pfortendienst ergeben eine deutliche Tendenz für eine kostengünstige Aufgabenerledigung. Durch offener gestaltete Empfangsbereiche (wie z. B im UVM – Argonhaus) ergeben sich Vorteile für die Besucher, gleichzeitig könnten sich die Ressourcen der Pfortenmitarbeiter durch die Zuweisung weiterer produktiver Tätigkeiten besser nutzen lassen.
- Grundsätzlich sollten die Ministerien prüfen, ob die Mitarbeiter der Inneren Dienste, insbesondere Posteingang, Boten-, Pforten- und Fernsprechdienste, nicht stärker zu einer flexiblen zentralen Service-Einheit zusammengefasst werden können. Dadurch könnten die tageszeitlichen Arbeitsschwankungen besser ausgeglichen und für die Mitarbeiter interessantere Mischarbeitsplätze geschaffen werden.
- Das Fehlen konkreter Stellenbeschreibungen wurde von den Mitarbeitern als Mangel angesprochen.

Es bietet sich an, diese Empfehlungen in vertiefenden Untersuchungen weiter zu verfolgen.

9 Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses

9.1 Notwendiger Umbau der ministeriellen Strukturen im Zuge der Einführung Neuer Steuerungsinstrumente

Die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente ist in Baden-Württemberg politisch auf den Weg gebracht. Die für eine erfolgreiche Umsetzung erforderliche Umstrukturierung der Verwaltungen, die eine dezentrale Ressourcen- und Ergebnisverantwortung ermöglichen soll, ist bisher nicht abschließend konzipiert worden.

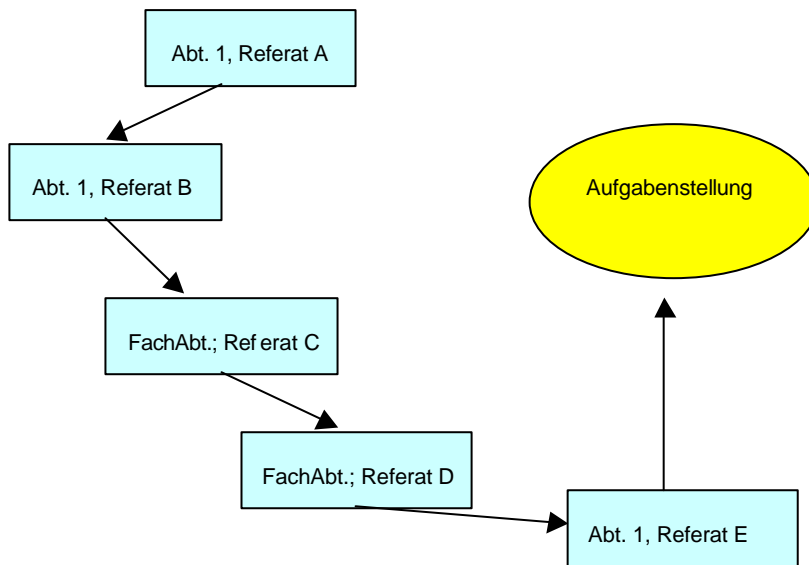
Nach den Ergebnissen dieses Projektes werden die im Aufgabenkatalog definierten Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in den untersuchten Ministerien in unterschiedlichen Organisationseinheiten sowohl zentral wie auch dezentral wahrgenommen. In den Abteilungen 1 der Ministerien werden, mit unterschiedlichen Ausprägungen, die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen für die Aufgabenbereiche Organisation, h-nerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK wahrgenommen. Gleichzeitig nehmen die Referate in den Fachabteilungen vielfach Querschnittsaufgaben im Zuge der fachlichen Aufgabenerledigung als Annex zusätzlich bzw. ergänzend wahr. Diese Form der Aufgabenwahrnehmung könnte zwar im Prinzip den Erfordernissen der Neuen Steuerung entsprechen, es darf aber nicht bei der jetzt vielfach anzutreffenden Atomisierung der Aufgabenerledigung bleiben bzw. dazu führen. Stark zersplitterte Strukturen mit niederer Stimmigkeit ergeben viele und komplizierte Schnittstellen, die im Zuge der Aufgabenerledigung überwunden werden müssen. Die hierbei notwendige Koordination trägt mit zu hohen Transaktionskosten bei. Klare Aufgabenabgrenzungen zwischen den Abteilungen 1 und den Fachabteilungen und eindeutige Festlegungen hinsichtlich der strategischen und operativen Tätigkeiten sind daher zwingend.

Unabhängig von diesem Verwaltungsreformprojekt sind im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente die organisatorischen Strukturen weiterzuentwickeln. Dabei kann die hier gewählte Methode die Ministerien auch bei der Untersuchung der Fachaufgaben unterstützen.

Neben besseren und schnelleren Ergebnissen können sich eventuell im Zuge einer bereits teilweise praktizierten themenorientierte Projektarbeit die Koordinationsaufwendungen weiter reduzieren. Die Vorteile gegenüber der herkömmlichen Koordination zeigen die folgenden Darstellungen (Übersicht 122 und Übersicht 123).

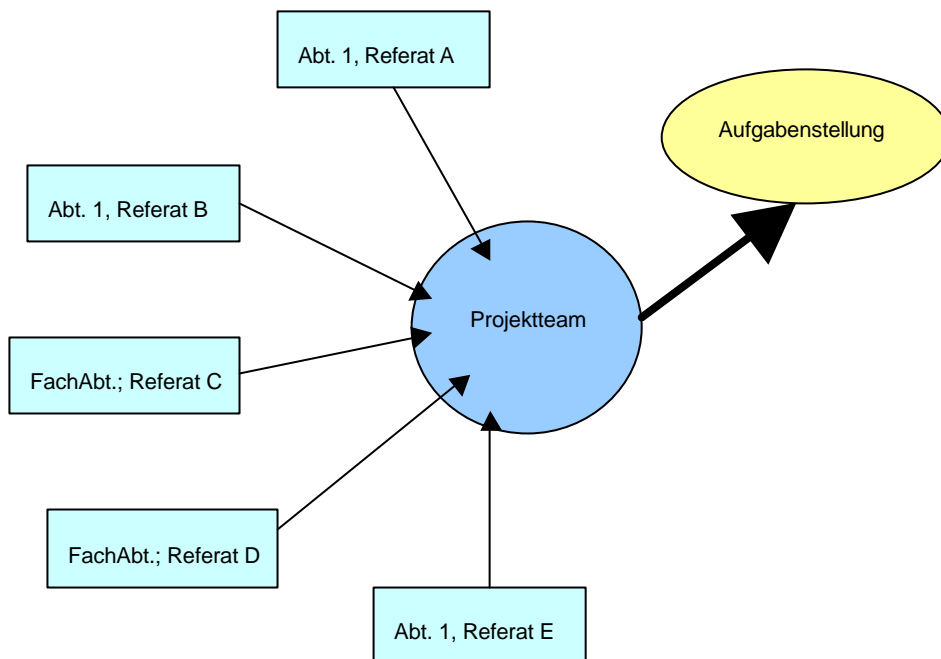
Übersicht 122

Koordination im Wege der Mitzeichnung



Übersicht 123

Koordination im Zuge der Projektorganisation



Der Vorteil einer Projektorganisation liegt darin, dass komplexe Themen künftig nicht mehr alle ablauforganisatorischen Stufen der mit der Aufgabe befassten Organisationseinheiten nacheinander durchlaufen. Vielmehr bringt jede Organisationseinheit ihr Know-how mit in einen gemeinsamen Pool ein. Der Wegfall von Schnittstellen und hierarchischen Strukturen forciert eine effektivere und effizientere Aufgabenerfüllung.

9.2 Weitere Schritte

Im Laufe der Organisationsuntersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden ein einheitlicher Aufgabenkatalog sowie empirische Daten zur Beschreibung des Aufwands und der Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Ministerien vorgelegt; damit ist die Basis für vertiefende Stärken- und Schwächenanalysen in der Aufbau- und Ablauforganisation geschaffen. Auf der Grundlage des Aufgabenkatalogs kann ein Produktkatalog im Rahmen der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente entwickelt werden. Die zu Beginn des Projekts definierten Ziele der Untersuchung sind damit erreicht. Die Ministerien können nun anhand der Auswertungsergebnisse, Kennzahlen und Benchmarks die Impulse aus dieser Ist-Analyse aufgreifen und den Organisationsentwicklungsprozess eigenverantwortlich fortführen. Dabei können sie in ersten Schritten die Kostentreiber und auffällige Aufgabenbereiche durch Prozessanalysen näher untersuchen und erkennbare Schwachstellen beheben. Die anstehenden Analysen sollten die bisherigen Bemühungen unterstützen, die Strukturen in den Ministerien insgesamt transparenter zu gestalten, sich noch stärker als bisher auf ministerielle Kernaufgaben zu konzentrieren und alle Möglichkeiten der Aufgabenverlagerung und Deregulierung auszuschöpfen. Der kontinuierliche Prozess der Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation, der die Ideen und schöpferischen Kräfte der Mitarbeiter mit einbezieht, sollte fortgesetzt werden. Der RH hat seine Unterstützung hierfür angeboten.

gez. Gößler

Rechnungshof Baden-Württemberg

gez. Prof. Dr. Kiefer

gez. Roland Eckert

Innenministerium Baden-Württemberg