

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses

zu der Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom 30. Oktober 2001 – Drucksache 13/386

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom 30. Oktober 2001 – Drucksache 13/386 – Kenntnis zu nehmen;
2. der Landtag begrüßt die beratende Unterstützung der Ministerien durch den Rechnungshof bei diesen Arbeiten;
3. die Landesregierung zu ersuchen,
 - a) die bei der Untersuchung der Querschnittsaufgaben in den Ministerien genutzten modernen Methoden der Organisationsentwicklung weiterzuentwickeln und einzusetzen mit dem Ziel, Aufgabenerledigung und Organisation zu straffen sowie objektivere Kriterien für Aufgabenkritik und Personalbemessung anzuwenden;
 - b) den begonnenen Organisationsentwicklungsprozess in den Ministerien fortzuführen und dem Landtag bis 31. Dezember 2002 darüber zu berichten, in welchen Bereichen die Ministerien die Untersuchungen weitergeführt haben, welche Umsetzungsergebnisse erzielt wurden, sowie ob und wie weit diese Arbeiten auch einen Beitrag zur Durchführung der Stelleneinsparungsprogramme leisten konnten.

29. 11. 2001

Der Berichterstatter:

Der Vorsitzende:

Junginger

Moser

Bericht

Der Finanzausschuss beriet die Drucksache 13/386 in seiner 4. Sitzung am 29. November 1991. Zu den Beratungen lag die Empfehlung des Innenausschusses vom Vortag (Anlage) vor.

Einleitend trug ein Vertreter des Rechnungshofs unter Zuhilfenahme von Folien (diese Folien sind dem Bericht des vorberatenden Innenausschusses beigefügt) wörtlich Folgendes vor:

Herr Vorsitzender, Herr Minister, meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren von den Ministerien! Ich komme gerne der Bitte nach, Sie in einem kurzen Vortrag zu informieren, wie dieses Projekt abgelaufen ist, welche Ziele wir hatten, wie wir es im Einzelnen durchgeführt haben und welche Ergebnisse herausgekommen sind.

Die Folien, die ich hier auflege, liegen den Mitgliedern des Ausschusses vor.

Diese Untersuchung war angelegt als gemeinsames Verwaltungsreformprojekt zwischen Rechnungshof und Innenministerium, und ich habe mich gestern im Innenausschuss schon ausdrücklich bei den Mitarbeitern des Innenministeriums für die sehr konstruktive und zielorientierte Arbeit bedankt, die teilweise sehr mühsam war und einige Klippen zu umschiffen hatte. Ich möchte diesen Dank hier noch einmal wiederholen.

(Folie 2)

Zunächst einmal: Welche Ziele hatte die Untersuchung? Ein erstes Ziel war, einen Aufgabenkatalog für alle Querschnittsaufgaben bei den Ministerien zu erstellen. Es ist erstaunlich, dass im kommunalen Bereich solche Dinge längst existieren und auch bundesweit einheitlich abgestimmt sind, dort unter Federführung der KGSt, während so etwas für die Länder, jedenfalls mit der nötigen Detaillierung und Standardisierung, bisher nicht existierte. Es war zeitlich mühsamer, als wir alle uns das gedacht haben, bis dieser Aufgabenkatalog mit immerhin 28 Seiten und fast 600 Teilaufgaben, allein für den Querschnittsbereich – da sind die Fachaufgaben noch nicht mit dabei –, abgestimmt und getestet war.

Wir haben, bevor wir dann die Aufgaben konkret durch empirische Befragungen erfasst haben, in insgesamt 72 Veranstaltungen alle Mitarbeiter der betroffenen Ministerien zu informieren und zu motivieren versucht, was das für ein Projekt ist, das vor allem auch die Zielsetzung hat, die Häuser selbst in die Lage zu versetzen, Optimierungen zu betreiben, dass das also keine klassische Rechnungsprüfungsaufgabe war, sondern ein Projekt der gemeinsamen Verwaltungsentwicklung. Dann wurden die Aufgaben anhand der Selbstbefragung der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfasst. Sie bekamen einen standardisierten Fragebogen, bekamen diesen Aufgabenkatalog und mussten auf der Basis eines durchschnittlichen Wertes für das gesamte Jahr mit Prozentangaben hinschreiben, mit welchen Aufgaben sie sich mit wie viel Prozent ihres gesamten Arbeitsvolumens beschäftigten.

Diese Form der Vorgehensweise ist, wie uns auch mehrere externe Berater bestätigt haben, alles in allem die ökonomischste. Die Zeitbelastung bei den befragten Mitarbeitern ist relativ klein, und die Ergebnisse sind doch einigermaßen haltbar, vor allem auch deshalb, weil sie saisonale Schwankungen ausgleichen und dadurch besser vergleichbar werden.

Konkret wurde also gefragt: Wer nimmt welche Aufgaben wahr? Welcher Zeitaufwand entsteht dadurch mit diesen Prozentangaben? Wir haben dann in

einem Datenverarbeitungssystem die einzelnen Arbeitsplatzkosten hinterlegt und konnten deshalb aus diesen Zeitangaben die Kosten errechnen.

Auf der Basis dieser Befragung und Kostenbewertung konnten dann verschiedene Personal- und Kostenkennzahlen ermittelt werden. Ich werde Ihnen nachher beispielhaft einige vorstellen. Das Ziel war, dass diese Kennzahlen Grundlage sein können für eine objektivere Personalbedarfsbemessung. Natürlich konnte auch Einspar- und Umschichtungspotenzial ermittelt werden.

(Folie 3)

Weitere Ziele sehen Sie auf der nächsten Folie. Wir wollten mit diesem Projekt einen Organisationsentwicklungsprozess anstoßen, der also nicht vom Rechnungshof selbst durchgeführt und bewertet wird. Vielmehr sollten die Häuser versuchen, anhand dieser Zahlen selbst ihre Optimierung zu betreiben. Das kann man einerseits durch Aufgabenkritik machen, indem man zum Beispiel nachschaut: Wo gibt es Aufgabenüberschneidungen? Ist eine geeignete Zentralisierung oder Dezentralisierung realisiert? Man kann das aber auch durch Quervergleich mit Kennzahlen machen. Das ist das berühmteberühmte Benchmarking, das im Verlaufe dieses Projektes immer wieder sehr kritisch diskutiert wurde. Darauf werde ich nachher auch noch eingehen.

Schließlich hatten wir das Ziel, die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente zu unterstützen, insbesondere indem wir einen exemplarischen Produktkatalog entwickelt haben, der für diese Querschnittsaufgaben vom NSI-Projekt auch im Wesentlichen übernommen worden ist – mit einer kleinen Modifikation, dass die so genannten Regierungsfunktionen eine eigene Überschrift bekommen haben.

Für uns intern war das Projekt insofern auch innovativ, als wir erstmals für eine solche große Untersuchung mit sehr vielen Daten ein geeignetes Softwaretool einsetzen wollten. Wir sind auf den Markt gegangen und haben geschaut, was es denn an geeigneten Produkten gibt. Am Ende war es eine Entscheidung zwischen zwei Produkten, nämlich dem ARIS-Tool und dem ProzeßMonitor der Firma prognos & simma. Beide wären von der Qualität her in Frage gekommen, aber es gab etwas unterschiedliche Schwerpunkte. Das ARIS-Tool ist eher für standardisierte Arbeitsabläufe geeignet, insbesondere in Verbindung mit Datenverarbeitung. Deshalb haben wir es nicht genommen, sondern uns für den ProzeßMonitor der Firma prognos & simma entschieden, der mehr für solche Strukturanalysen ausgelegt ist und außerdem den großen Vorteil hat, dass die Vorgehensweise absolut identisch ist mit einer konventionellen Istanalyse für Organisationsaufgaben.

(Folie 4)

Damit Sie in etwa den Umfang des Projektes abschätzen können, habe ich Ihnen mit diesem Säulendiagramm die Strukturzahlen, die Strukturdaten aufgeschrieben. Sie sehen mit den dunkleren Säulen die Gesamtmitarbeiterzahl der jeweiligen Ministerien, und die helleren Säulen stellen dar, wie viele Mitarbeiter aus den jeweiligen Häusern von der Befragung betroffen waren. Sie sehen, dass das sehr stark schwankt. So haben wir zum Beispiel im Wirtschaftsministerium nur rund 50 %, genau 48,8 %, befragt, während im MWK 94,6 % der Mitarbeiter betroffen waren.

Woher kommen diese Schwankungen? Unser Konzept hat sich gegenüber anderen ähnlichen Projekten in manchen anderen Bundesländern, zum Beispiel Bayern, vom Methodischen her schon dadurch unterschieden, dass wir keinen institutionellen Ansatz, sondern einen aufgabenbezogenen Ansatz propa-

giert haben. Das heißt Folgendes: Andere Länder haben einfach gefragt: Wo sind in der Hierarchie Stellen mit Querschnittsaufgaben? Also: Wer macht Haushalt? Wer macht Personal? Und man hat sich bei der Untersuchung nur auf diese Stellen konzentriert. Wir haben aber schon in einer sehr frühen Phase festgestellt, dass eine ganze Reihe von Stellen, die eigentlich mit Fachaufgaben betraut sind, auch Querschnittsaufgaben leisten. Deshalb sind wir anders herangegangen. Wir haben gefragt: „Wer macht überhaupt Querschnittsaufgaben?“, und dadurch auch die Mischarbeitsplätze einbezogen.

Diese starken Unterschiede sind schon ein erster Hinweis darauf, ob in einem Ministerium eher zentralistische Strukturen – dann haben wir niedrige Beteiligungsquoten – oder eher dezentrale Strukturen bezüglich der Querschnittsaufgaben vorherrschen – dann haben wir hohe Beteiligungsquoten.

Sie sehen, dass immerhin 64,6 % aller Ministeriumsbediensteten befragt wurden, also rund zwei Drittel. Das entspricht rund 1 600 Vollzeitstellen, die sich mit Querschnittsaufgaben idealtypisch beschäftigen, wie gesagt, auch unter Berücksichtigung der Mischarbeitsplätze.

(Folie 5)

Der Aufgabenkatalog, den wir zusammen mit dem Innenministerium entwickelt haben, hat etwa diese Struktur. Er trägt nicht die Überschrift „Querschnittsaufgaben“, sondern die etwas präzisere Formulierung: „Steuerungs- und Unterstützungsleistungen“ und ist in sieben Teilportionen zerlegt. Diese Struktur des Aufgabenkatalogs ist nachher auch die Grundstruktur des Produktkatalogs geworden. Wie gesagt, das ist auch vom NSI-Projekt im Wesentlichen übernommen worden. Der einzige Unterschied ist, dass das NSI-Projekt diese ganze Gruppe – zentrale Steuerung – und Teile der Steuerungsangelegenheiten in den anderen Funktionsbereichen herausgenommen und unter der Überschrift „Regierungsfunktionen“ gebündelt hat. Aber damit sind wir durchaus einverstanden.

(Folie 6)

Nun konkret: Wie sah der Aufgabenkatalog bzw. der Fragebogen aus? Da gab es zwei Varianten. Für manche Dienstposten haben wir schon im Fragebogen die dort möglichen Aufgaben hineingeschrieben, sodass die Mitarbeiter lediglich hier hinten ihre Prozentzahlen nennen mussten. Für die etwas stärker gemischten und vielleicht alles in allem von der Tendenz eher höherwertigen Dienstposten haben wir einen ganz „nackten“ Fragebogen verteilt, und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnten dann aus dem Aufgabenkatalog selbst herausuchen, welche Ordnungsnummer es war, und kurz verbal beschreiben, um welche Aufgabe es ging. Sie konnten dann insbesondere hier die Arbeitszeitanteile in Prozent benennen. Dabei war natürlich auch klar: Die prozentualen Anteile wurden entsprechend umgerechnet, ob es sich um eine Vollzeit- oder Teilzeitstelle handelte.

Die kleinste Einheit, die naturgemäß nennbar ist, ist 1 %. Das entspricht ungefähr zwei Arbeitstagen pro Jahr. Das ist eine durchaus hinreichende Verfeinerung dieses Fragebogens.

Neu gegenüber allen uns bisher bekannten ähnlichen Untersuchungen ist auch diese Abfrage nach dem Wirkungsbereich. Soweit Sie die Papiere vorliegen haben, sehen Sie verschiedene Möglichkeiten. Es gibt die Möglichkeiten „Landesverwaltung“, „Ministerium im Sinne von anderen Ministerien“, „eigenes Ministerium“, „nachgeordneter Bereich“, „Sonstige“. Wir waren im Verlauf dieses Projektes sehr froh, dass wir bei den Wirkungsbereichen diese Unterscheidungen eingegangen sind. Denn gerade im Hinblick auf Bench-

marking wurde uns recht bald klar: Man kann Vergleiche eigentlich nur machen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung für das eigene Ministerium. In den anderen Bereichen sind die Ministerien zu unterschiedlich. Manche haben viel, manche haben wenig für die Landesverwaltung oder für nachgeordnete Dienststellen zu erledigen. Das hätte dann im Vergleich Verwerfungen ergeben. Dadurch, dass wir diesen Wirkungsbereich abgetrennt erfragt und nachher nur Benchmarking-Prozesse und Kennzahlen für diesen Wirkungsbereich des eigenen Ministeriums gebildet haben, denken wir, dass das methodisch durchaus zu halten ist.

Das eigentliche Datenpaket ist nachher im Softwaretool in einer Matrix festgehalten. Sie heißt dort „Funktionenmatrix“. Das ist sehr informativ. Die kann man auch sofort interpretieren. Sie sehen hier vorne die einzelnen Aufgaben mit ihren Nummern und Kurzzeichen. Da hinten haben Sie die Summe über alle Spalten. In den jeweiligen Spalten sehen Sie sofort, welches Referat, welche Stelle mit welchem Stundenvolumen die jeweilige Aufgabe gebucht hat. Das ist natürlich eine riesengroße Matrix, und Sie können im Querblick sofort sehen, wer alles an einer bestimmten Aufgabe mitwirkt.

Noch informativer ist es, wenn man diese Funktionenmatrix in Säulendiagrammen darstellt. Das ist jetzt zum Beispiel die Funktionenmatrix „Aufgabenanalyse Haushalt“. Sie sehen, dass in diesem Fall nicht nur das für den Haushalt eigentlich zuständige Referat an Haushaltsdingen arbeitet, sondern dass quer durch das ganze Haus – das ist jetzt eine Summierung über alle Ministerien hinweg – auch in den Fachabteilungen, natürlich mit unterschiedlicher Intensität, Haushaltsaufgaben wahrgenommen werden. Sie sehen hier auch, dass der funktionale Ansatz der einzig richtige ist. Wenn wir uns auf den institutionellen Ansatz beschränkt hätten, wie das andere Länder teilweise gemacht haben, hätten wir eigentlich nur diese eine Säule hier vorne betrachtet. Das ist nun allerdings ein relativ extremes Beispiel, wo eine sehr starke Dezentralisierung zu beobachten ist. Das war nicht bei allen Teilaufgaben so stark wie hier.

(Folie 7)

Nun zu den Ergebnissen. Hier sind fünf Punkte aufnotiert, zu denen ich gleich mit einzelnen Zahlen etwas sagen möchte.

Der erste Punkt: Es sind Ansätze für Aufgabenkritik darstellbar. Man fängt am besten damit an, dass man sich klar macht, wie viele Kosten pro Jahr für die einzelnen Teilaufgaben in den einzelnen Häusern im Bereich der Querschnittsaufgaben anfallen.

(Folie 8)

Die absoluten Zahlen sind, wie so oft, zunächst allenfalls in ihrer Größenordnung von Interesse. Sie sehen, dass wir immerhin im ganzen Land – ohne Staatsministerium – nach dieser Erhebung für Querschnittsaufgaben insgesamt 213 Millionen DM pro Jahr ausgeben. Das schwankt bei den einzelnen Ministerien zwar, aber sonst ist aus den Gesamtzahlen zunächst einmal noch nicht arg viel zu erkennen. Aber das wird ganz schnell anders, wenn man nun an Detailanalysen geht.

(Folie 12)

Eine Möglichkeit der Detailanalyse ist einfach, diese Daten nach „Kostentreibern“ umzusortieren: Was sind die teuersten, die zweit- und die drittteuersten Aufgaben usw.? Für das ganze Land ist das das Ergebnis: Das größte Volumen nimmt nach wie vor der Bereich „Schreibbüro und Assistenzdienste“

mit 30 Millionen DM ein. Danach kommt die Registratur mit rund 15 Millionen, dann kommen „Presse- und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie „Politische Beratung und Information“ mit je 7 Millionen DM. So geht es dann nach unten weiter. Diese „Hitliste“ der Kostentreiber haben wir natürlich auch für die einzelnen Häuser getrennt erstellt. Das hier sind die aufsummierten Beträge.

(Folie 9)

Eine zweite mögliche Auswertung geht in Richtung Kennzahlen. Dazu will ich noch einmal kurz auf diese unterschiedlichen Wirkungsbereiche eingehen, weil das für die Methodik des Vorgehens sehr wichtig war.

Ich habe Ihnen gerade schon erläutert: Wir haben Kennzahlen und Benchmarking-Prozesse im Wesentlichen nur für diesen Teil „eigenes Ministerium“ gemacht, also wurden Aufgaben, die für die Landesverwaltung insgesamt, für andere Ministerien oder nachgeordnete Dienststellen oder Sonstige erbracht werden, ausgegrenzt.

(Folie 10)

Das sieht in einer Tortengrafik dann immerhin so aus, dass nur 70 % – über alle Landesministerien gerechnet – des Datenvolumens diesem Benchmarking-Prozess unterworfen wurden. Die anderen 30 % blieben außen vor.

(Folie 11)

In Zahlen finden Sie das auf der Folie 11. Also nur das, was hier leicht schraffiert ist, ist das, was Grundlage für die Kennzahlenbildung und für das Benchmarking war, eben diese 70 %.

Nun ein paar Beispiele. Was kann man denn da für Kennzahlen bilden?

(Folie 14)

Im Wesentlichen sind es zwei Typen von Kennzahlen, die hier gebildet wurden. Das eine sind Relationskennziffern. Wenn jetzt hier zum Beispiel in der ersten Zeile „IM ...1 : 2,6“ steht, dann heißt das, immer auf Basis Vollzeitstellen gerechnet: Das Innenministerium betreibt einen Aufwand für alle Querschnittsaufgaben insgesamt, der sich am Ende so darstellt, dass ein Querschnittsmitarbeiter 2,6 Mitarbeiter des Hauses betreut, natürlich einschließlich seiner Querschnittskollegen. Sie sehen auch hier die Schwankungsbreite, die in diesem Fall nicht sehr groß ist, und den Durchschnitt von 1 : 2,5.

Eine zweite Möglichkeit, Kennzahlen zu bilden, sind die Kostenkennzahlen, also einfach die Frage: Was kostet in dem jeweiligen Ministerium die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben pro Vollzeitstelle? Hier sehen Sie: Da schwankt das schon etwas stärker. Durchschnitt 47 000 DM pro Jahr, Schwankungsbreite von rund 40 000 bis rund 58 000 DM pro Jahr.

(Folie 16)

Das kann man nun für die verschiedenen Bereiche fortführen. Hier haben wir etwa den Bereich Personal, allerdings nur die Kennzahl als Relationskennziffer, oder zum Beispiel „Schreibbüro und Assistenzdienste“, auch Registratur ist entsprechend dargestellt.

Auf Basis dieser Kennzahlen sind wir dann in einen Benchmarking-Prozess gegangen, allerdings nur auf dieser Aggregationsebene. Da kommt nun eine Zahl heraus, die von uns als Potenzial bezeichnet worden ist. Das heißt, es

handelt sich um eine Größenordnung, bei der die einzelnen Häuser einmal darüber nachdenken sollten, warum sie mit mehr oder weniger großem Abstand von dem Benchmark entfernt sind. Dabei gibt es natürlich sehr oft gute Gründe, zu sagen: Wir können das aus irgendwelchen sachlichen Gegebenheiten nicht verändern. Wenn beispielsweise ein Ministerium in mehreren Häusern untergebracht ist und man der Meinung ist, in jedem Haus müsse ganztägig ein Pförtner sitzen, dann lässt sich das eben nicht ändern. Dagegen gibt es andere Häuser, die sehr stark zentralisiert oder gar nur in einem Haus untergebracht sind und deshalb nur einen Pförtner benötigen. Die bilden dann den Benchmark, den andere nicht ohne Weiteres nachvollziehen können. Aber es gibt eben auch andere Beispiele, bei denen man doch erkennt, dass es Möglichkeiten gibt, diese Potenziale anzugehen und möglicherweise auch zu realisieren.

(Folie 18)

Wenn ich noch kurz auf den Punkt „NSI-Beitrag“ eingehen darf. Sie haben als Folie 18 unseren Vorschlag, wie man einen solchen Produktkatalog für die Querschnittsaufgaben formulieren kann. Dieser Produktkatalog ist auf Folie 18 dann auch quantitativ bewertet. Dies geschieht zum einen mit Stunden, zum anderen auch in D-Mark. Also: Was kostet uns das Produkt und die Produktgruppe Steuerungsleistung pro Jahr insgesamt? Und was kostet uns die Produktgruppe Unterstützungsleistungen pro Jahr insgesamt? 74 Millionen und 136 Millionen. Dann zeigt das, wie das auf die einzelnen Produkte heruntergebrochen werden kann. Das ist mit dieser Analyse ohne Weiteres möglich.

Die einzelnen Ministerien haben von uns den Datenbestand als Excel-Datei geliefert bekommen. Das heißt, sie können anhand der von uns erhobenen Daten selbst weiter gehende Untersuchungen betreiben.

(Folie 13)

Wir haben bei der Befragung mit dem Ihnen vorhin gezeigten Fragebogen nach den so genannten „harten Faktoren“ gefragt, also den Arbeitszeitanteilen, aber wir haben auch „weiche Faktoren“, also Zufriedenheit, Motivation, abgefragt.

Darauf will ich nicht weiter eingehen, außer zwei kleinen Hinweisen: Sehr erfreulich war, dass die Motivation der Mitarbeiter von den Mitarbeitern selbst als sehr hoch bewertet wurde. Das ist die Frage, die mit etwas über vier Punkten die beste Note auf einer Fünfpunkteskala erreicht hat. Im Finanzausschuss darf ich vielleicht auch sagen, dass die Leitung des Finanzministeriums von allen Ministerien hinsichtlich des Führungsverhaltens die beste Note erhalten hat. – Das ist auch in einem Interview behandelt worden.

(Folie 19)

Aktuelles Resümee, erster Teil: Die Datenerhebung bei den rund 2 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern stellt ein fundiertes empirisches Datenmaterial für weiter gehende Organisationsentwicklungsprozesse in den Ministerien dar. Sie steht den Ministerien zur Verfügung. Die Ministerien können darauf aufbauen, und wir würden uns sehr freuen – denn das war ja eines der Hauptziele –, wenn wir hierzu einen Methodenimpuls gegeben hätten, wenn das weiterhin Früchte tragen würde.

Dieser aufgabenbezogene Ansatz der Istanalyse ermöglicht einerseits eine ganzheitliche Betrachtung der Ministerien, andererseits aber auch eine sehr

differenzierte Erfassung, und sie zeigt deutlich die unterschiedlichen Strukturen in den Ministerien auf.

Drittes Ergebnis: Durch die Unterscheidung der Wirkungsbereiche ist es gelungen, eine vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Wir meinen also trotz aller Bedenken, die gegen diese Vorgehensweise erhoben werden können und die sowohl in der Kurz- als auch in der Langfassung deutlich dargelegt sind, dass Benchmarking-Prozesse durchaus sinnvoll und möglich sind.

Für konkrete Aufgabenbereiche liegen fundierte Relationskennziffern vor, wie vorhin gezeigt: Entweder als Kostenkennziffern oder als Relationskennzahlen, die sicherlich gute Hinweise für die weitere Behandlung in den Häusern abgeben können.

(Folie 20)

Kennzahlen bieten den Ministerien Grundlagen zur objektiveren Beurteilung des Personalbedarfs. Wir haben damit eine Möglichkeit der Abkehr von der bisher teilweise praktizierten „Rasenmähermethode“.

Dort, wo die einzelnen Häuser „ungünstige“ Kennzahlen haben, sollten die Ministerien Anlass sehen, ihre Aufgaben näher zu untersuchen und zu optimieren.

Es wurden auch – allerdings in kleinerem Umfang – Hinweise zur Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation gegeben. Zur Ablauforganisation konnten wir deshalb nicht viele Hinweise geben, weil wir keine detaillierte Ablaufanalyse, sondern im Wesentlichen nur eine Strukturanalyse gemacht haben.

Das wäre aus unserer Sicht eine kurze Einführung und Darstellung dieses sehr umfangreichen, aber auch sehr interessanten und spannenden Projekts.

(Beifall)

In der folgenden Diskussion dankte ein Abgeordneter der SPD dem Rechnungshof und den Mitarbeitern der Ministerien, die an der Untersuchung teilgenommen haben, für die gründliche Arbeit und gab der Hoffnung Ausdruck, dass die modellhafte Analyse des Rechnungshofs zu Konsequenzen in den Ministerien führen werde. Er erinnerte daran, dass das Finanzministerium bei der Beurteilung des Führungsverhaltens der Ministeriumsspitzen am besten abschneide, während in diesem Punkt beim Innenministerium noch große Defizite bestünden. Auch die Zusammenarbeit der Ministerien untereinander werde generell als mäßig beurteilt, und das Führungsverhalten der unmittelbaren Vorgesetzten in einzelnen Ministerien sei unterdurchschnittlich ausgeprägt.

Der Abgeordnete unterstützte die vom Innenausschuss vorgelegte Empfehlung für eine Beschlussfassung des Finanzausschusses.

Er stellte fest, erfreulicherweise hätten die Mitarbeiter in den Ministerien aktiv an der Untersuchung des Rechnungshofs mitgewirkt. Die Mitarbeiter müssten aber auch weiterhin positiv eingebunden werden, um ihre Motivation zu erhalten und, wo möglich, noch zu steigern.

Er fragte, aus welchem Grund das Staatsministerium als einziges Ministerium nicht in die Untersuchungen des Rechnungshofs einbezogen worden sei.

Eine Abgeordnete der Grünen schloss sich dem Dank ihres Vorredners an den Rechnungshof und die Mitarbeiter der Ministerien an und erklärte, insbesondere der Umfang der durchgeführten Untersuchung habe sie beeindruckt.

Sie begrüßte die Tatsache, dass der Rechnungshof auch so genannte weiche Faktoren abgefragt habe. In diesem Zusammenhang bedauerte sie, dass die Personalräte der Ministerien nicht in wünschenswertem Maß für die Umfrage des Rechnungshofs geworben hätten. Sie gehe jedoch davon aus, dass letztlich alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Ministerien von der Untersuchung des Rechnungshofs profitierten.

Sie gab der Hoffnung Ausdruck, dass die vom Rechnungshof abgegebenen konkreten Empfehlungen auch in der Praxis umgesetzt würden. So betrachte sie es als erforderlich, zu prüfen, inwieweit bei den Kosten für Schreibbüros und Assistenzdienste Einsparpotenziale bestünden.

Sie begrüßte das Angebot des Rechnungshofs, den Ministerien bei der Umsetzung der erarbeiteten Empfehlungen weitere Unterstützung zu geben, und erklärte, sie halte es auch für erforderlich, den weiteren Fortgang zu beobachten und zu versuchen, möglichst effektive und effiziente Verwaltungsstrukturen zu erreichen. Wichtig erscheine ihr auch, den Wünschen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Ministerien Rechnung zu tragen. Dies betreffe insbesondere Wünsche nach eigenständiger Arbeit, stärkerer Aufgabendelegation, intensiveren Fortbildungsmöglichkeiten und Stellenbeschreibungen.

Ein Abgeordneter der CDU hielt die Untersuchung des Rechnungshofs für ein wertvolles Instrument und äußerte die Zuversicht, dass künftig in den Ministerien die Aufgabenkritik besser als in der Vergangenheit praktiziert werde.

Er erklärte, ihm missfalle, dass in den Ministerien die Einzelfallsachbearbeitung inzwischen ein sehr großes Ausmaß angenommen habe. Die Einzelfallsachbearbeitung sei nach seiner Einschätzung aber gerade nicht Hauptaufgabe der Ministerien.

Nach Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung ergäben sich für die Ablauforganisation zwingend Änderungen. Deshalb frage er, ob der Rechnungshof beabsichtige, den laufenden Prozess der Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente zu begleiten oder erst nach Abschluss dieses Prozesses eine Überprüfung vorzunehmen.

Die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente könne seines Erachtens erhebliche Personaleinsparungen zur Folge haben. Wenn die an die Neuorganisation angepasste Ablauforganisation feststehe, könne endlich von der „Rasenmähermethode“ bei der Personaleinsparung Abstand genommen werden. Die „Rasenmähermethode“ beeinträchtige seines Erachtens die Funktionsfähigkeit einzelner Dienste in der Verwaltung.

Der Präsident des Rechnungshofs stellte fest, die Untersuchung des Rechnungshofs habe auf freiwillige Beteiligung der Ministerien abgezielt. Es habe sich gerade nicht um eine Untersuchung des Rechnungshofs in seiner Eigenschaft als Prüfungs- und Kontrollorgan gehandelt. Das Staatsministerium habe sich an dieser Untersuchung nicht beteiligt, weil die Spitze des Hauses die Auffassung vertreten habe, dieses Ministerium sei mit anderen Ministerien nicht zu vergleichen. Die Aussagekraft der Untersuchung des Rechnungshofs werde hiervon jedoch nicht beeinträchtigt. Es stehe dem Staatsministerium auch frei, mit dem vorhandenen Instrumentarium die eigene Organisation zu durchleuchten, und der Rechnungshof sei jederzeit bereit, entsprechende Hilfestellungen hierbei zu leisten.

Der Rechnungshof habe den Ministerien die sie direkt betreffenden Kenntnisse der Untersuchung mitgeteilt, sodass sie mit ihrem eigenen Personal etwa auftretende Fragen klären könnten. Die Ministerien könnten sich mit den Ergebnissen der Befragung hinsichtlich der Stimmung im jeweiligen Haus, falls sie dies wollten, befassen, seien dazu jedoch nicht verpflichtet. Er halte es allerdings für erforderlich, dass die Spitze eines Ministeriums wisse, welche Auffassung hierzu die Ministeriumsmitarbeiter verträten.

Er betonte, im Laufe der Untersuchung des Rechnungshofs hätten ständig Veränderungen im organisatorischen Bereich der Ministerien stattgefunden, weil die Ministerien unmittelbar auf die Untersuchungen reagiert und die gewonnenen Erkenntnisse umgesetzt hätten. Die Ministerien berücksichtigten diese Erkenntnisse auch bei der Realisierung der ihnen auferlegten Personalabbauverpflichtungen.

Ein anderer Sprecher des Rechnungshofs bestätigte, dass die Optimierung der Ablauforganisation verstärkt bei den Fachaufgaben eine Rolle spielen werde. So sei es durchaus möglich, dass der Rechnungshof zu einem späteren Zeitpunkt einzelne Teilbereiche eines Ministeriums daraufhin untersuchen werde.

Zu der von einem CDU-Abgeordneten vertretenen Auffassung, die Einzelfallsachbearbeitung habe in den Ministerien inzwischen ein viel zu hohes Ausmaß angenommen, gab er zu bedenken, dass der Rechnungshof nur den Bereich der Querschnittsaufgaben untersucht habe. Wenn sich bei der Befragung hinsichtlich der Fachaufgaben das gleiche Ergebnis gezeigt hätte, würde die Einschätzung des CDU-Abgeordneten zutreffen. Aber im Bereich der Querschnittsaufgaben sei es äußerst schwierig, Aufgaben zu delegieren, sodass der Anteil der Einzelfallsachbearbeitung dort naturgemäß sehr hoch sei.

Der Ministerialdirektor im Innenministerium erläuterte, das Innenministerium habe gemeinsam mit dem Rechnungshof die Untersuchung durchgeführt und sei sehr daran interessiert, dass die dabei gewonnenen Erkenntnisse in die Praxis umgesetzt würden. Alle Ressorts hätten inzwischen entsprechende Organisationsentwicklungsmaßnahmen eingeleitet, und das Innenministerium selbst habe allein auf Grundlage der Untersuchungsergebnisse vier Organisationsentwicklungsmaßnahmen veranlasst.

Die vom Rechnungshof im Innenministerium ermittelten Zahlen beruhten auf dem Stand des Jahres 1999. Seit 1999 habe das Innenministerium aber 20 Stellen im Bereich der Querschnittsaufgaben eingespart und insoweit den größten Teil des „Benchmark-Potenzials“ realisiert. Das Innenministerium sei also in der Entwicklung schon wesentlich weiter fortgeschritten, als dies das schriftlich vorliegende Untersuchungsergebnis erkennen lasse.

Ein SPD-Abgeordneter bezeichnete es als positiv, dass der Rechnungshof mit der vorliegenden Untersuchung in einem ersten Schritt sein neues Leitbild „Weg von der ausschließlichen Kontrolle hin zur Unternehmensberatung“ umsetze.

Er begrüßte auch die Tatsache, dass auf Grund des in der Untersuchung vorgenommenen Vergleichs der Ministerien der beste Organisationsweg gefunden werden könne. Allerdings müssten kontinuierlich Verbesserungsprozesse eingeleitet werden. Er setze hierbei große Hoffnungen auf die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente in der Landesverwaltung.

Er warf die Frage auf, wie und von wem in Zukunft die neue Rolle des Rechnungshofs als Berater kontrolliert werde. Nach seiner Auffassung müsse auch die Qualität der Arbeit des Rechnungshofs einer Überprüfung unterliegen.

Der Präsident des Rechnungshofs stellte dar, der Rechnungshof lege alle von ihm ermittelten relevanten Ergebnisse entweder in beratenden Äußerungen oder in Denkschriftsbeiträgen vor. Der Finanzausschuss könne dann die Qualität der jeweiligen Vorlage prüfen und eventuell notwendig werdende Konsequenzen einfordern.

Ohne förmliche Abstimmung übernahm der Finanzausschuss daraufhin die Empfehlung des Innenausschusses (siehe Anlage) als Beschlussempfehlung an das Plenum.

07. 12. 2001

Junginger

Anlage

Empfehlung und Bericht
des Innenausschusses
an den Finanzausschuss

zu der Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom
30. Oktober 2001
– Drucksache 13/386

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes

Empfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

1. von der Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom 30. Oktober 2001 – Drucksache 13/386 – Kenntnis zu nehmen;
2. der Landtag begrüßt die beratende Unterstützung der Ministerien durch den Rechnungshof bei diesen Arbeiten;
3. die Landesregierung zu ersuchen,
 - a) die bei der Untersuchung der Querschnittsaufgaben in den Ministerien genutzten modernen Methoden der Organisationsentwicklung weiterzuentwickeln und einzusetzen mit dem Ziel, Aufgabenerledigung und Organisation zu straffen sowie objektivere Kriterien für Aufgabenkritik und Personalbemessung anzuwenden;
 - b) den begonnenen Organisationsentwicklungsprozess in den Ministerien fortzuführen und dem Landtag bis 31. Dezember 2002 darüber zu berichten, in welchen Bereichen die Ministerien die Untersuchungen weitergeführt haben, welche Umsetzungsergebnisse erzielt wurden, sowie ob und wie weit diese Arbeiten auch einen Beitrag zur Durchführung der Stelleneinsparungsprogramme leisten konnten.

28. 11. 2001

Der Berichterstatter:

Junginger

Der Vorsitzende:

Nagel

Bericht

Der Innenausschuss beriet die Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums vom 30. Oktober 2001 – Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes –, Drucksache 13/386, in seiner 5. Sitzung am 28. November 2001.

Ein Vertreter des Rechnungshofs trug unter Zuhilfenahme von Folien (Anlage 1) wörtlich Folgendes vor: Herr Vorsitzender, Herr Minister, meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren von den Ministerien, liebe Gäste!

(Folie 1)

Wir wurden gebeten, Sie über die Untersuchung, die der Rechnungshof gemeinsam mit dem Innenministerium als Verwaltungsreformprojekt durchgeführt hat, kurz zu informieren. Ich gehe davon aus, dass Ihnen Kopien der Folien, die ich verwenden will, ausgehändigt wurden. Wenn Sie sie nicht dabei hätten, könnten Sie sie von Herrn Haas erbitten; er hat noch Mehrfertigungen vorliegen.

Dieses Projekt war für beide Beteiligten – Rechnungshof und Innenministerium – ein sehr umfangreiches, sehr schwieriges, sehr herausforderndes und komplexes Projekt; es war aber auch ein sehr innovatives und deshalb ein sehr interessantes Projekt. Ich komme gern der Bitte nach, Sie darüber zu informieren.

Bevor ich es vergesse, will ich mich gleich an dieser Stelle ganz herzlich bei der Abteilung 1 des Innenministeriums und insbesondere bei Herrn Schwall bedanken; denn es war eine sehr produktive, sehr fruchtbare und manchmal auch schwierige Zusammenarbeit. Die Schwierigkeit ergab sich aber aus der Natur der Sache, nicht so sehr aus der Person oder Institution.

Zunächst einmal: Welche Ziele hatten wir uns bei Beginn dieses Projektes gesetzt? Das wäre die zweite Folie in Ihren Unterlagen.

(Folie 2)

Ein erstes Ziel war, die Aufgaben, die als Querschnittsaufgaben oder eben als Aufgaben für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen erbracht werden, zu standardisieren und zu katalogisieren. Erstaunlich war, dass so etwas für Landesbehörden im Unterschied zu den Kommunen noch nicht existierte; bei den Kommunen ist es eigentlich schon seit längerem üblich, weil dort unter anderem unter Federführung der KGSt so etwas in vielen Arbeitsgruppen schon gemacht wurde.

Dieser erste Schritt war zeitaufwendiger, als wir alle dachten, und das Ergebnis ist auch relativ umfangreich. Es sind immerhin 28 Seiten mit fast 600 Teilaufgaben, alles nur für den Querschnittsbereich; da sind also keine Fachaufgaben drin.

Auf der Basis dieses Aufgabenkataloges haben wir dann mithilfe von Fragebogen eine empirische Erhebung vorgenommen. Die Fragebogen – ich werde Ihnen nachher gleich ein Muster zeigen – basieren auf der Selbsteinschätzung der betroffenen Beamtinnen und Beamten, indem diese zu den jeweiligen Aufgaben aus dem Aufgabenkatalog Prozentsätze benannt haben, wie viel Prozent ihrer Arbeitszeit sie in einem repräsentativen Durchschnittsjahr für die jeweilige Teilaufgabe aufgewendet haben. Hinterher konnten wir diese Zeitangaben dann natürlich auch in Kosten umsetzen.

Das dritte Ziel war, Personal- und Kostenkennzahlen zu ermitteln – als Grundlage für eine objektivierte Personalbedarfsbemessung und für die Ermittlung von Einspar- und Umschichtungspotenzialen, die zur Erfüllung der vom Kabinett bereits beschlossenen Einsparauflagen ja ohnehin notwendig sind.

Einen weiteren Teil der Ziele sehen Sie auf der folgenden Folie.

(Folie 3)

Wir wollten mit diesem Projekt einen Organisationsentwicklungsprozess anstoßen; deshalb ist es eben auch als gemeinsames Reformprojekt und nicht als typisches Rechnungsprüfungsprojekt aufgezo-gen. Das Ziel, das dahinter steckt, war, dass wir als Rechnungshof und als Innenministerium den einzelnen Häusern Impulse für den Einsatz geeigneter moderner Methoden und Verfahren zur Selbstoptimierung geben können. Das könnte zum Beispiel für den Teilbereich Aufgabenkritik und auch für den Teilbereich Quervergleich mit Kennzahlen und Benchmarking gelten, wobei ich gleich dazusage: Bei diesem Benchmarking war sehr in der Diskussion, ob das überhaupt so zulässig und methodisch tragfähig wäre. Wir haben versucht, das dadurch etwas zutreffender zu gestalten, indem wir nur die Querschnittsaufgaben im engeren Sinne verglichen haben. Was das bedeutet, werde ich Ihnen gleich noch darlegen.

Wir wollten schließlich als Fünftes die Einführung der Neuen Steuerungsinstrumente ein bisschen unterstützen, indem wir exemplarisch einen Produktkatalog für diese Querschnittsaufgaben entwickelt haben, der vom NSI-Projekt auch weitgehend übernommen worden ist – mit einer kleinen Modifikation, die wir aber durchaus unterstützen, dass nämlich von den normalen, typischen Querschnittsaufgaben die so genannten Regierungsfunktionen getrennt untersucht und dargestellt werden.

Schließlich war es für uns insofern innovativ, als wir erstmals mit einem neuen Softwaretool diese große Datenmenge verarbeiten wollten, und wir hatten im Vorfeld auszuwählen, welches Tool hierfür geeignet wäre. Am Ende war es eine Entscheidung zwischen zwei sehr sehr markt-gängigen Tools, nämlich dem ARIS-Tool und dem ProzeßMonitor der Firma prognos & simma. Wir haben uns für Letzteres entschieden, weil das ARIS-Tool eigentlich mehr für standardisierte Ablaufanalysen in Verbindung mit Datenverarbeitung geeignet ist, während der ProzeßMonitor den Vorteil hat, genau die Arbeitsschritte abzubilden, die man auch bei einer konventionellen Ist-analyse für Organisationsaufgaben macht, und Strukturdaten besser zur Verfügung stellt als das ARIS-Tool.

(Folie 4)

Damit Sie eine grobe Übersicht darüber haben, welchen Umfang dieses Projekt angenommen hat, hier die Strukturzahlen. Wenn man davon ausgeht, dass die Ministerien insgesamt rund 3 000 Mitarbeiter haben, war es erforderlich, fast zwei Drittel davon, nämlich immerhin 1 972 Mitarbeiter, zu befragen, rund 64 %, weil unser Ansatz lautete, keinen institutionellen Ansatz zu fahren – das hieße, nur zu fragen: wer ist in der Haushaltsabteilung, wer ist in der Personalabteilung? –, weil wir von Anfang an gemerkt haben, dass in vielen Häusern solche Querschnittsaufgaben auch in den Fachbereichen abgewickelt werden und es einfach zu kurz gesprungen gewesen wäre, wenn wir nur institutionell herangegangen wären. Weil diese Mischarbeitsplätze, die sowohl Fachaufgaben als auch Querschnittsaufgaben abwickeln, mit einzubeziehen waren, sind wir auf rund 64 % gekommen.

Sie sehen auf diesem Schaubild, wie viele Mitarbeiter die jeweiligen Häuser haben und wie viele davon von uns in die Befragung einbezogen wurden. Wenn also die Relation eine niedrige Quote – hier zum Beispiel: WM: 48,6 % – ergibt, dann kann man daraus schon einmal schließen, dass hier die Querschnittsaufgabe tendenziell eher zentralistisch abgewickelt wird, während man, wenn die Quote sehr hoch ist – wie zum Beispiel beim MWK mit 94,6 % –, daraus schließen kann, dass eher eine dezentrale Organisationsstruktur für die Querschnittsaufgaben in diesen Häusern üblich ist.

(Folie 5)

Den Aufgabenkatalog, den wir schließlich gemeinsam mit dem Innenministerium formuliert haben, sehen Sie auf der Folie 5.

Sie trägt die Überschrift: „Steuerung und Unterstützung“. In der nächsten Ebene wurde es in sechs Teile untergliedert: Zentrale Steuerung, Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt, IuK. Noch einmal: Das wurde in ähnlicher Struktur in einen Produktkatalog überführt und vom NSI-Projekt übernommen – mit dem wesentlichen Unterschied, dass hier die zentrale Steuerung und ein Teil der Steuerungsaufgaben in den anderen Bereichen herausgenommen und unter der neuen Überschrift „Regierungsfunktionen“ dargestellt wurden.

Der Produktkatalog mit Zahlen, den wir dann formuliert haben und den ich Ihnen am Ende noch zeige, hat im Grunde eine ganz ähnliche Struktur wie dieser Aufgabenkatalog.

Wie sind wir im Einzelnen vorgegangen? Ich sagte schon: Wir haben einen Fragebogen verteilt und eine Selbsteinschätzung der jeweiligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erbeten.

(Folie 6)

Ich habe hier einmal den Inneren Dienst als Beispiel genommen. Dort war für uns von vornherein schon relativ klar, welche Aufgaben vorkommen können, und die haben wir dann im jeweiligen Fragebogen schon ausgedrückt, sodass die Mitarbeiter hier hinten nur ihre Prozentsätze angeben mussten.

Für die anderen Dienstposten war der Fragebogen hier vorn unter „Beschreibung“ und „Ziffer“ leer, und die Mitarbeiter mussten selbst im Aufgabenkatalog blättern und wühlen, um zu ermitteln: „Was mache ich eigentlich; wo finde ich mich im Aufgabenkatalog wieder?“, die entsprechenden Zahlen hinschreiben und hier hinten dann ihre Prozentangaben machen.

Dieses Datenvolumen – ein sehr umfangreiches, wie Sie sich vorstellen können – wird dann in diesem Softwaretool, dem ProzeßMonitor, im Grunde als Funktionsmatrix abgebildet – diese Folie haben Sie nicht in Ihren Unterlagen. Das heißt, hier vorn stehen in den einzelnen Zeilen die jeweiligen Aufgaben – ich habe hier relativ zufällig einmal Teilaufgaben zum Thema Haushalt herauskopiert –, und hinten werden dann in den einzelnen Spalten die ermittelten Stunden in den jeweiligen Dienststellen erfasst. Sie sehen, dass in diesem Beispiel Haushaltsaufgaben nicht nur in der eigentlich zuständigen Stelle – hier vorn zum Beispiel Referat 11, Referat 22 –, sondern auch in vielen Fachreferaten abgewickelt werden.

(Folie 8)

Eine erste Auswertung dieses großen Datenvolumens macht es dann doch schon interessant, wenn man das einmal grafisch darstellt. Sie sehen hier – „Ausgabenanalyse Haushalt“, also jetzt schon mit Kosten bewertet –, wie viel Kosten in dem Haus oder insgesamt für die jeweilige Teilaufgabe entstehen. Man sieht da sehr deutlich, welche Stelle in welchem Umfang an dieser Teilaufgabe mitwirkt. Das ist natürlich eine hervorragende Basis für weitergehende Analysen in den Häusern.

Diese Daten haben wir dann übrigens in das Excelformat transformiert und den Häusern auch zur Verfügung gestellt. Das heißt, die Ministerien können jetzt auf dieser Datenbasis weiter aufbauen.

(Folie 7)

Welche Ergebnisse haben wir erzielt? Sie haben auf der Folie 7 zunächst einmal eine verbale Übersicht. Ich will aber gleich in einige Details gehen. Ein erstes Teilergebnis ist zum Beispiel, dass wir eine Aufgabenanalyse für einzelne Bereiche vornehmen können – entweder in Stunden oder in D-Mark.

(Folie 8)

Sie finden als Folie 8 eine solche Analyse: Was kostet uns eigentlich die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben in allen Ministerien – ausgenommen Staatsministerium – bezogen auf diese einzelnen Aufgabengruppen? Da ist immerhin doch interessant, dass wir in diesem repräsentativen Jahr rund 213 Millionen DM für die Wahrnehmung der Querschnittsaufgaben ausgeben und wie das nun in den einzelnen Häusern in absoluten Werten schwankt.

(Folie 12)

Noch viel interessanter ist es aber, wenn man dieses Datenmaterial einer Detailanalyse unterzieht – das kann man zum Beispiel dadurch machen, indem man das nach Kostenintensität umsortiert, also die Kostentreiber an den ersten Stellen positioniert –; da ist zum Beispiel bemerkenswert, dass die Schreib- und Assistenzdienste immer noch mit 503 000 Stunden im Jahr bzw. 30 Millionen DM im Jahr den bei weitem größten Umfang ausmachen. An zweiter Stelle rangiert die Registratur mit rund 15 Millionen DM, dann kommt die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit mit 7 Millionen DM, politische Beratung und Information mit 7 Millionen DM usw. Also, das ist eine erste, recht interessante Auswertung. Die kann man natürlich für jedes Haus getrennt machen – das hier sind die Gesamtsummen über alle Ministerien –, damit man weiß: Wo sind eigentlich unsere Kostentreiber?

(Folie 9)

Eine zweite Auswertungsmöglichkeit setzt nun allerdings ein bisschen methodischen Eingriff voraus, und das muss ich Ihnen doch kurz erläutern. Soweit ich sehe, ist das die erste Untersuchung dieser Art, die nach so genannten Wirkungsbereichen unterschieden hat. Das heißt, wir haben bei der Abfrage der Zeiteile nicht nur gefragt, für welche Aufgabe wie viel Zeit benötigt wird, sondern auch gefragt, für wen die Leistung erbracht wird. Wir haben im Fragebogen diese fünf Nennungsmöglichkeiten vorgesehen: Gesamte Landesverwaltung, Ministerien, eigenes Ministerium, nachgeordnete Dienststellen und Sonstige.

(Folie 10)

Wir waren sehr froh, dass wir diese Trennungen vorgenommen haben; denn in den Häusern wurde ja sehr heftig darüber diskutiert, ob unsere Quervergleiche, unser Benchmark anhand von Kennzahlen methodisch überhaupt sinnvoll sei. Ich will noch einmal darauf hinweisen: Der Benchmark, den wir da gemacht haben, diese Vergleichsrechnungen, ist nur auf diese rund 70 % Nennungen bezogen, die das eigene Ministerium betreffen. Alles andere, was also die anderen Bereiche anbetrifft, haben wir nicht dem Benchmark unterworfen, weil dort in den Häusern zu Recht zu große Unterschiede bestanden haben.

(Folie 11)

Wenn man nun überlegt, ob diese methodische Vorgehensweise bedeutsam ist oder nicht – Sie haben es gerade am Tortendiagramm gesehen –, dann sehen Sie das hier noch einmal in Zahlen. Es sind eben nur 70 % des gesamten Stundenvolumens, was aus unserer Sicht benchmarkgeeignet war. Die anderen 30 % sind zwar erfasst worden und auch darstellbar und analysierbar, aber nicht zum Quervergleich zwischen den Ministerien vorgesehen gewesen.

(Folie 14)

Ein drittes interessantes Ergebnis – wenn man sich die Gesamtzahlen anschaut – ergibt sich dann, wenn man Relationskennziffern in Köpfen errechnet – das heißt also hier zum Beispiel: Summe aller Querschnittsaufgaben im engeren Sinne –: Wie viele Mitarbeiter in den Querschnittsbereichen betreuen wie viele Mitarbeiter im Haus insgesamt? Sie sehen, da kommt also im Schnitt ein Verhältnis von 1 : 2,5 heraus, mit einer von den Köpfen her noch nicht sehr großen Streuung. Das ist auch klar, weil das die oberste Aggregationsebene ist. Die Streuung wird allerdings schon ein bisschen größer, wenn man dann einmal umrechnet, wie viel Kosten für Querschnittsaufgaben pro Vollzeitstelle im jeweiligen Haus entstehen. Sie sehen, da haben wir einen Durchschnitt von 47 000 DM, immerhin mit einer Streuung von rund 40 000 DM bis 54 000 DM. Das gibt nun schon detaillierte Informationen für die jeweiligen Häuser, ob und was sie sich in ihrer Organisation näher ansehen wollen.

(Folie 15)

Das kann man nun auf die einzelnen Aufgabengruppen herunterbrechen, also hier zum Beispiel die Aufgabengruppe Personal mit einem Durchschnitt von 1 : 55. Also, ein Mitarbeiter im Personalbereich betreut insgesamt in allen Ministerien im Durchschnitt 55 Mitarbeiter. Aber auch hier gibt es zum Teil schon erhebliche Streuungen, die entsprechende Konsequenzen nötig machen, wenn man das will.

(Folie 16)

Oder hier: Schreib- und Assistenzdienste mit einer Häufung bei 1 : 11, aber eben auch Abweichungen nach unten hin zu 1 : 9 und 1 : 7. Oder entsprechend beim Registraturpersonal.

Lassen Sie mich an dieser Stelle auch noch schnell etwas zum Thema Qualität sagen. Es wurde uns immer wieder ein bisschen angekreidet, wir hätten qualitative Aspekte überhaupt nicht beachtet, sondern nur quantitative. Wir haben immer wieder gesagt: Das war erstens zunächst einmal gar nicht vereinbart, das hätte zweitens, wenn man es hätte machen wollen, erneut erheb-

lichen Zeitaufwand bedeutet, und drittens – und ich glaube, das ist das wichtigste Argument – macht es Sinn, die qualitativen Aspekte erst zu analysieren, nachdem die quantitativen Zahlen vorliegen. Umgekehrt hätte es wenig Sinn gemacht, und uno actu qualitative und quantitative Dinge gleichzeitig zu behandeln hätte wohl auch wenig Sinn gemacht. Aber man kann jetzt sagen: „Wir haben einen höheren Anteil an Schreibmitarbeitern im Verhältnis zur Gesamtzahl der Mitarbeiter“, und man kann das qualitativ begründen und muss dann eben auch sagen: Uns ist dieser Mehraufwand entsprechend Geld wert oder eben auch nicht. Also, wir schlagen vor, diese qualitativen Aspekte jetzt im Nachhinein auf dieser quantitativen Analyse aufzubauen.

(Folie 17)

Der kritischste Punkt war sicherlich die Frage, ob man mit Hilfe dieser Quervergleiche zwischen den Häusern zu so etwas wie einem Benchmark-Prozess kommen kann und ob man nun irgendwelche Zahlen in den Raum stellen kann, ob und in welchem Umfang Abbaupotenziale vorhanden sind. Das ist von uns mit den Häusern ausgiebig diskutiert worden. Wir meinen, dass die Vorgehensweise durchaus tragfähig ist. Wir meinen allerdings auch, dass die Betonung auf „Potenzial“ liegen muss; das ist keineswegs ein Diktat, sondern das sind einfach Hinweise: Da liegen wir etwas ab von der Norm und müssen uns um diese Abweichungen kümmern, sie eventuell begründen oder versuchen, auf die Norm zu kommen.

Ganz am Rande darf ich noch sagen: Man hätte diese Benchmark-Prozesse durchaus noch mit etwas schärferer Waffe schmieden können, als wir es getan haben.

(Folie 18)

Hier das Beispiel, wie wir uns die Produktbildung für die Querschnittsaufgaben vorstellen können und auch dem NSI-Projekt als Vorschlag unterbreitet haben. Sie sehen also jetzt hier in etwa dasselbe Tableau oder ein von der Struktur her ähnliches Tableau wie vorhin das Gliederungsschema für die Aufgaben. Sie können es jetzt zwar schlecht lesen, aber da Sie ja die Folien in Papierform vor sich liegen haben, können Sie die Zahlen, denke ich, doch erkennen.

Zu diesen Paketen kann man sofort sagen, wie viele Stunden insgesamt pro Jahr und wie viele Kosten insgesamt pro Jahr angefallen sind. Hier zunächst einmal die Steuerungs- und hier die Unterstützungsleistungen. Das kann man natürlich für die Gesamtheit aller Ministerien machen; das kann man aber auch für jedes einzelne Ministerium machen und daraus durchaus schon Informationen ableiten, wie sie das NSI-Projekt ja auch liefern will.

(Folie 19)

Lassen Sie mich zum Schluss zum Resümee kommen. Sie finden dort zwei Folien, Folie 19 und Folie 20. Die Datenerhebung bei rund 2 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist ein fundiertes empirisches Datenmaterial für weiter gehende Organisationsentwicklungsprozesse in den Ministerien. Ich darf noch einmal betonen: Die Daten liegen den Häusern im Excelformat vor und können von den Häusern selbst weiter gepflegt und weiter analysiert werden.

Mit dieser aufgabenbezogenen Vorgehensweise anstelle der bisher üblichen institutionellen Vorgehensweise ist eine ganzheitliche und dennoch differenzierte Erfassung möglich. Sie zeigt die unterschiedlichen Strukturen und natürlich die Kostenkonsequenzen in den Ministerien auf. Durch den von uns eingearbeiteten Unterschied in den Wirkungsbereichen meinen wir auch

wirklich vergleichbare Datenbasen geschaffen zu haben, und der Benchmarking-Prozess auf dieser Datenbasis ist zulässig und sinnvoll.

Wir haben für konkrete Aufgabenbereiche fundierte Relationskennziffern vorgestellt, wie ich sie Ihnen gerade schon gezeigt habe, zum Beispiel Kosten pro Mitarbeiter für die Personalbetreuung oder die Relationsziffer, wie viele Boten, wie viele Registratur-, wie viele Schreibdienstmitarbeiter pro Mitarbeiter im Ministerium notwendig sind und tatsächlich vorhanden sind.

(Folie 20)

Weiteres Resümee: Die Kennzahlen bieten den Ministerien Grundlagen für eine objektivere Beurteilung des Personalbedarfs und Hinweise, wo eventuellen Abbauverpflichtungen nachgekommen werden kann. Salopp gesagt: Man kommt damit von der bisherigen Rasenmähermethode etwas weg.

Aus der Benchmarking-Vorgehensweise können die Ministerien erkennen, wo sie relativ gut und wo sie relativ schlecht liegen. Das sollte Anlass sein, diese Aufgabenbereiche weiter zu analysieren. Dafür ist die Funktionsmatrix, die ich Ihnen vorhin gezeigt habe, vor allem auch die grafische Darstellung der Funktionsmatrix mit Säulendiagrammen, eine hervorragende Hilfe, wie wir meinen. Es gibt Hinweise, wie man die Aufbau- und Ablauforganisation optimieren kann, und, last but not least, viele Häuser haben diese Hinweise bereits aufgegriffen und teilweise auch Stellenabbaupotenziale bereits realisiert.

Ich denke auch, dass die Kooperation mit dem NSI-Projekt durchaus erfolgreich war. Wenn jemand nun schnell an diesen großen Kostenblock Personal herangehen will, dann kann er das mit dieser Vorgehensweise auch schon tun, bevor das NSI-Projekt insgesamt zu Ende geführt worden ist.

Ich danke für die Aufmerksamkeit.

(Beifall)

In der nachfolgenden Diskussion bedankte sich ein Abgeordneter der CDU bei den Mitarbeitern des Rechnungshofs und des Innenministeriums für den vorliegenden umfangreichen Bericht und führte weiter aus, bei der Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Ministerien des Landes handle es sich um eine Aufgabe im Rahmen der Verwaltungsreform, die dem entspreche, was von der kommunalen Ebene bereits zu einem früheren Zeitpunkt in Angriff genommen worden sei, und Möglichkeiten eröffne, Personalstellen abzubauen und Geld einzusparen. Weil dies zur Haushaltskonsolidierung beitragen könne, sei dies ein Schritt in die richtige Richtung.

Unter Bezugnahme auf die dem Ausschuss vorliegende Empfehlung des Rechnungshofs in Bezug auf die Beschlussfassung des Landtags zur vorliegenden Mitteilung (Anlage 2) merkte er an, die CDU-Fraktion trage diese in vollem Umfang mit, rege jedoch an, den darin enthaltenen Termin 30. Juni 2003 für die Vorlage eines weiteren Berichts in 31. Dezember 2002 zu ändern.

Ein Abgeordneter der SPD schloss sich dem Dank seines Vorredners an die Mitarbeiter des Rechnungshofs und des Innenministeriums an und legte weiter dar, die SPD-Fraktion begrüße die in Rede stehende Untersuchung, die eine Modell- und Pilotwirkung für das NSI-Projekt habe, ausdrücklich.

Unter Bezugnahme auf die Aussage des Vertreters des Rechnungshofs in seinen einführenden Darlegungen, die Benchmark-Prozesse hätten durchaus auch mit schärferer Waffe geschmiedet werden können, bat er um eine Erläuterung, was damit konkret gemeint sei.

Weiter führte er aus, die Übersicht 119 des vorliegenden Berichts – Zusammenarbeit im Ministerium – zeige bei allen Ministerien außer dem Finanzministerium Handlungsbedarf, wobei das Innenministerium wie auch in der Übersicht 116 – Betriebsklima – eine durchschnittliche Bewertung aufweise. In den Übersichten 117 – Zusammenarbeit im Referat –, 118 – Zusammenarbeit in der Abteilung –, 120 – Führungsverhalten des unmittelbaren Vorgesetzten – und 121 – Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums – weise das Innenministerium jedoch unterhalb des Durchschnitts liegende relativ schlechte Werte auf. Er bitte den Innenminister, diese Ergebnisse zu bewerten.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP schloss sich dem Dank an den Rechnungshof und das Innenministerium an und äußerte weiter, die in Rede stehende Untersuchung bei den Ministerien des Landes sei ein Schritt in die richtige Richtung. Er rate jedoch dazu, die beim Benchmarking erzielten Ergebnisse sinnvoll zu bewerten. Denn in einem Ministerium mit 150 Beschäftigten seien beispielsweise mehr als nur halb so viele Pfortnerstellen erforderlich wie in einem Ministerium mit 300 Beschäftigten.

Weiter führte er aus, die Verfasser der vorliegenden Mitteilung hätten Reserven aufgezeigt und aus dem Folgebericht werde sich ergeben, ob es sich um tatsächlich umsetzbare Einsparvorschläge gehandelt habe.

Abschließend erklärte er, er schließe sich der vom Abgeordneten der CDU vorgebrachten Anregung bezüglich der Terminverschiebung für die Vorlage eines weiteren Berichts vom 30. Juni 2003 auf den 31. Dezember 2002 an.

Ein Abgeordneter der Grünen brachte vor, auch er bedanke sich im Namen seiner Fraktion beim Rechnungshof und beim Innenministerium und erkenne den großen Arbeitsumfang an, der der vorliegenden Mitteilung zugrunde liege.

Unter Hinweis auf die bereits erwähnten Stellenabbaupotenziale und die Tatsache, dass bereits vor Beginn der in Rede stehenden Untersuchung ein Stellenabbauprogramm beschlossen worden sei, erkundigte er sich danach, ob die vorliegende Untersuchung für die Fokussierung des Stellenabbaus auf bestimmte Bereiche oder die nachträgliche Feststellung, ob die bereits gefassten Beschlüsse zum Stellenabbau korrekt gewesen seien, genutzt werden solle.

Weiter merkte er an, er verfüge, weil er Betriebswirtschaft studiert habe, über ein gewisses Verständnis für Personal, Organisation und Personalpolitik in Unternehmen und auch in Ministerien und werfe die Frage auf, wer in den Ministerien für die Umsetzung der doch recht komplizierten Schlussfolgerungen aus der Untersuchung verantwortlich sei und welcher Aufwand für die Umsetzung betrieben werden müsse.

Sodann erklärte er, in den Erhebungsbögen sei lediglich abgefragt worden, für welche Tätigkeiten wie viel Zeit aufgewandt werde, nicht jedoch, ob es bezogen auf die abgefragten Aufgabenstellungen bei einzelnen Mitarbeitern eventuell freie Ressourcen gebe.

Abschließend schloss er sich der Frage des Abgeordneten der SPD an, wie der Innenminister die Bewertung des von ihm geführten Ministeriums ein-

schätze und ob er Maßnahmen zur Verbesserung des Betriebsklimas und der anderen erwähnten Bewertungen einzuleiten gedenke.

Ein Vertreter des Rechnungshofs legte dar, aus der in Rede stehenden Untersuchung lasse sich keine direkte Umsetzung des beschlossenen Stellenabbauprogramms ableiten. Ein Ziel der Untersuchung habe vielmehr darin bestanden, den Ministerien Zahlen an die Hand zu geben, mit denen sie selbst ermitteln könnten, ob die pauschalen Vorgaben des Stellenabbauprogramms sinnvoll seien oder ob eventuell Verschiebungen innerhalb des Stellenabbauprogramms und hierbei entweder Verschiebungen innerhalb eines Ministeriums oder Verschiebungen über mehrere Häuser hinweg aus Gründen der Bedarfsgerechtigkeit zweckmäßiger wären. Dieser Ermittlung durch die Ministerien selbst sei nicht vorgegriffen worden, und zwar unter anderem deshalb nicht, weil wegen der besonderen Methodik, die eine Vergleichbarkeit voraussetze, nur die Querschnittsaufgaben und nicht die Fachaufgaben untersucht worden seien.

Die in Rede stehende Untersuchung und die Erarbeitung des dazu vorgelegten Berichts seien mit einem nicht unerheblichen Aufwand verbunden gewesen. Dieser Aufwand sei jedoch gerechtfertigt gewesen, weil bei der Untersuchung Neuland betreten worden sei, was einen relativ großen Einarbeitungsaufwand verursacht habe, und eine intensive Beteiligung der Ministerien erforderlich gewesen sei. Dieser Aufwand habe sich auch deshalb gelohnt, weil nunmehr erstmalig ministeriumsübergreifend ein Benchmarking erfolgt sei und Kennzahlen ermittelt worden seien. Die in Rede stehende Untersuchung habe auch dem Ziel gedient, zu prüfen, ob Benchmarking nicht nur für regelmäßig wiederkehrende Aufgaben, sondern auch für gestalterische und planerische Aufgaben möglich sei, und die Verfasser des vorliegenden Berichts seien der Auffassung, dass dies mit den bereits vorgetragenen Vorbehalten durchaus möglich sei. Er erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass die ermittelten Kennzahlen ambivalent seien, weil es von den Zielsetzungen eines jeden Ministeriums abhängt, ob eine bestimmte Kennziffer gut oder schlecht sei, und dies sei auch ein Grund dafür, dass es den Ministerien überlassen werde, aus den vorgelegten Kennzahlen Schlussfolgerungen zu ziehen.

Abschließend erklärte er, die Anmerkung des Abgeordneten der Grünen in Bezug auf eventuell vorhandene offene Ressourcen habe er so verstanden, als sie sich auf Bereiche bezogen habe, die bisher noch nicht in die Untersuchung einbezogen worden seien, also den gesamten Sektor der Fachaufgaben.

Der zuerst zu Wort gekommene Vertreter des Rechnungshofs führte ergänzend aus, das Benchmarking hätte auf zweierlei Weise intensiver betrieben werden können, als es geschehen sei:

Zum Ersten hätten sich die Benchmark-Prozesse nicht nur, wie aus Folie 17 hervorgehe, auf relativ große Gruppen wie beispielsweise den Inneren Dienst insgesamt beziehen können, sondern auch für Teilbereiche wie beispielsweise Registratur und Schreibbüros jeweils getrennt.

Zum Zweiten hätte selbst in den vier Ministerien, die, wie aus Folie 16 hervorgehe, beim Schreib- und Assistenzdienst bzw. der Registratur mit einer Relationskennzahl von 1 : 11 die im Ministeriumsvergleich günstigste Kennzahl aufwiesen, mittels einer analytischen Arbeitsplatzuntersuchung geprüft werden können, ob bereits die bestmögliche Quote erreicht worden sei oder beispielsweise durch geeignete technische Hilfsmittel noch Steigerungen möglich wären.

Der Rechnungshof und das Innenministerium hätten aber bewusst darauf verzichtet, auf diese beiden Möglichkeiten, das Benchmarking zu intensivieren, zurückzugreifen, und zwar zum Ersten deshalb, weil die Untersuchung als Impulsgeber für neue Methoden zu verstehen sei und es den Ministerien zunächst einmal selbst überlassen bleiben sollte, mit den neuen Methoden und Techniken in ihren Häusern selbst zu optimieren. Es sei jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Rechnungshof zu einem späteren Zeitpunkt prüfe, wie weit diese Selbstoptimierung vorangeschritten sei und zu welchen Ergebnissen sie geführt habe.

Zum Zweiten sei auf ein intensiveres Benchmarking deshalb verzichtet worden, weil es Bereiche gebe, in denen ungünstige Benchmarkergebnisse nicht verbessert werden könnten, weil beispielsweise auch in kleineren Behörden mindestens eine Pfortnerstelle erforderlich sei, auch wenn gemessen an den Kennzahlen im Landesdurchschnitt theoretisch eine halbe Stelle ausreichen würde.

Zum Dritten sei darauf verzichtet worden, weil sich eine detaillierte Analyse auf eine Summe von fragmentierten Teilarbeitsplätzen beziehe und, wenn Benchmarking beispielsweise zwischen einem Viertel des einen Arbeitsplatzes, einem Achtel eines zweiten Arbeitsplatzes, einem Zwölftel eines dritten Arbeitsplatzes usw. betrieben worden sei, diese Arbeitsplatzfragmente organisatorisch kaum sinnvoll herausgelöst werden könnten. Dies wäre jedoch erforderlich, um Synergieeffekte zu erzielen.

Der Innenminister legte unter Bezugnahme auf die begehrte Terminverschiebung dar, dem Landtag sei es unbenommen, als Termin für den nächsten Bericht den 31. Dezember 2002 festzulegen und die Landesregierung werde sich bemühen, auch diesen Termin einzuhalten. Falls sich bei der Erarbeitung des Berichts jedoch herausstellen sollte, dass es sinnvoll wäre, unter Inkaufnahme einer etwas längeren Erarbeitungszeit einen noch umfassenderen und detaillierteren Bericht vorzulegen, würde er rechtzeitig eine Fristverlängerung beantragen. Die Landesregierung werde jedoch in jedem Fall versuchen, den vorgegebenen Termin einzuhalten.

Weiter führte er aus, es sei durchaus verständlich, dass es bei den betroffenen Beschäftigten nicht immer auf ungeteilte Zustimmung stoße und teilweise zu Irritationen oder gar Verwerfungen führe, wenn über Veränderungen nachgedacht werde und diese schließlich in Angriff genommen würden. Er erinnere in diesem Zusammenhang daran, dass die Untersuchung bei der Abteilung 1 des Innenministeriums begonnen habe und unter anderem mit einem Wechsel des Abteilungsleiters einhergegangen sei. Im Übrigen sei das Innenministerium das erste Ministerium Baden-Württembergs, welches einen Leitbildprozess begonnen habe, dessen zweitägige Eröffnungsveranstaltung vor wenigen Wochen stattgefunden habe. Ferner gebe es eine intensive Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Organisationseinheiten, was dazu führe, das kurzfristig referats- oder gar abteilungsübergreifend ausgeholfen werden müsse, wenn die Arbeitsbelastung in einem Bereich zu hoch werde. Auch das stoße nicht auf uneingeschränkte Zustimmung der Betroffenen. Dafür, warum sich die nicht sehr positiven Bewertungen jedoch auch auf das Führungsverhalten der Leitung des Ministeriums erstreckten, habe er keine Erklärung.

Der bereits zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD erkundigte sich danach, ob der vom Vertreter des Rechnungshofs verwendete Ausdruck „schärfere Waffen“ so gedeutet werden könne, dass es schärferer Waffen bedürfe, um Widerstände bei den Betroffenen zu überwinden und die Akzeptanz zu erhöhen.

Ein Vertreter des Rechnungshofs antwortete, Rechnungshof und Innenministerium hätten sich sehr bemüht, eine hohe Akzeptanz für das Projekt zu erreichen, und er sei der Auffassung, dass dies gut gelungen sei. Er erinnere daran, dass insgesamt 22 Informationsveranstaltungen, bis zu sechs pro Ministerium, mit einer Dauer von je anderthalb Stunden durchgeführt worden seien, in denen nicht nur erklärt worden sei, wie bei der Untersuchung im Einzelnen vorgegangen werde, sondern auch Zweck und Ziel des Projekts erläutert worden seien. Ferner hätten Vertreter des Rechnungshofs und des Innenministeriums für die Beantwortung von Fragen, die sich beim Ausfüllen der Fragebögen ergeben hätten, zur Verfügung gestanden und ein hohes Maß an Zustimmung registriert.

Er rate davon ab, einen Organisationsentwicklungsprozess dadurch stören zu wollen, dass von vornherein Druck angedroht oder gar ausgeübt würde. Im Übrigen würden unangenehme Entscheidungen von den Betroffenen leichter akzeptiert und mit höherer Motivation umgesetzt, wenn ihnen nachvollziehbar erläutert werde, wie diese Entscheidungen zustande gekommen seien, und dieser Motivationsfaktor würde durch Druck zerstört.

Der Ausschussvorsitzende teilte mit, dem Ausschuss liege ein schriftlicher Beschlussvorschlag, in dem die begehrte Terminverschiebung bereits eingearbeitet sei, vor.

Der Ausschuss stimmte dem Beschlussvorschlag ohne förmliche Abstimmung zu.

07. 12. 2001

Junginger

Anlage 1



**Untersuchung der Steuerungs- und
Unterstützungsleistungen bei den
Ministerien des Landes**

Sitzung des Innenausschusses
des Landtags von Baden-Württemberg
am
28. November 2001



Welche Ziele und Inhalte hatte die Untersuchung? (1)

- Aufgabenkatalog für alle Querschnittsaufgaben bei den Ministerien erstellen
- Aufgaben erfassen, darstellen und analysieren
 - wer nimmt welche Aufgaben wahr
 - mit welchem Zeitaufwand
 - was kosten einzelne Aufgaben
- Personal- und Kostenkennzahlen ermitteln als Grundlagen für
 - Personalbedarfsbemessung
 - Ermittlung von Einspar- bzw. Umschichtungspotenzial



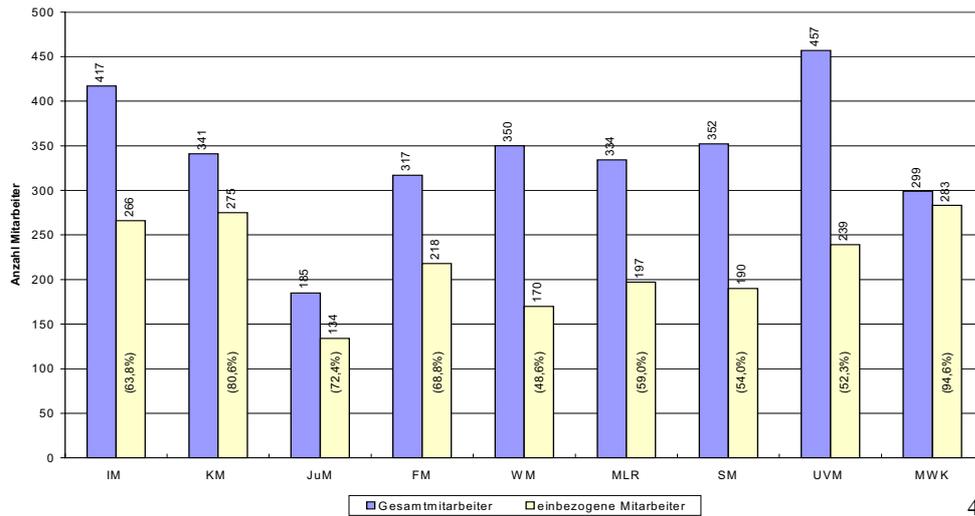
Welche Ziele und Inhalte hatte die Untersuchung? (2)

- Organisationsentwicklungsprozess anstoßen
 - Aufgabenkritik (z.B. Aufgabenüberschneidungen)
 - Quervergleich mit Kennzahlen und Benchmarking (Benchmarking nur bei Querschnittsaufgaben i.e.S. mit vergleichbaren Parametern)
- Einführung Neuer Steuerungsinstrumente unterstützen
 - Exemplarische Produkte und Produktkatalog für den Untersuchungsbereich bilden bzw. erstellen
- Einsatzmöglichkeiten des neuen Softwaretools bei Organisationsuntersuchungen testen



Welchen Umfang hatte die Untersuchung?

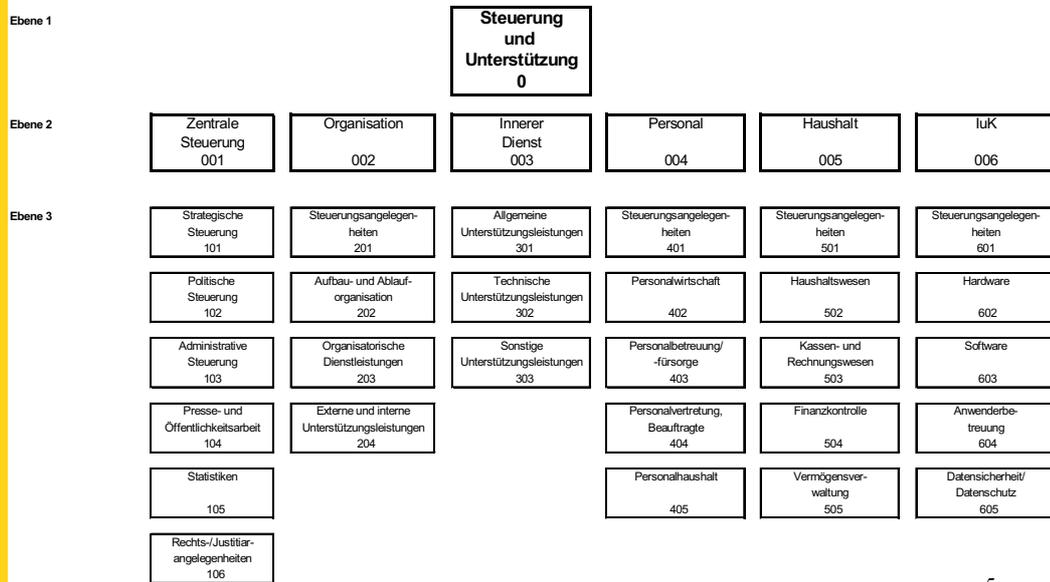
- **Personalstruktur des Untersuchungsbereichs**
 - Gesamtmitarbeiter der Ministerien: 3 052
 - Zahl der einbezogenen Bediensteten: 1 972 (=64,6%)





Wie sieht der Aufgabenkatalog aus?

- Struktur des Aufgabenkatalogs





Wie haben wir die Aufgabenanalyse durchgeführt?

- Erhebungsbogen am Beispiel des Inneren Dienstes

A 1 Untersuchung der Querschnittsaufgaben bei den Ministerien des Landes													
Name, Vorname:		Referat:		Laufbahngruppe/vergleichbare Verg. Gruppe									
Funktio.n.		Beschäftigungsanteil in %:		h.D.	g.D.	m.D.	e.D.						
				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>						
Id. Nr.	Beschreibung		Tätigkeitsbeispiele und Hinweise	Zeit-anteil	Wirkungsbereich			Aufgabentyp		Aufgabenstufe			
	1	2	3	4	4A	4B	4C	5		6			
	Aufgaben unabhängig von der geltenden Geschäftsverteilung			Arbeitszeit-anteil in % (Summe = 100 %)	eigenes Ministerium	sonstige Abteilung	Sonstige	Konzeption	Einzelfall	Sonstige	Planung	Ausführung	Kontrolle
1	301	Allgemeine Unterstützungsleistungen											
2	30101	Pforte											
3	3010101	Besucherdienste	Einleiten u. Kontrolle von Besuchern, Pforte für Kfz usw. öffnen										
4	3010102	Info- u. sonstige Servicedienste	Auskunft, Info-Broschüre u. Formulare ausgeben, Fundsachenverwaltung										
5	3010103	Kontrolle im Dienstgebäude	Kontrollgänge einschl. Schließdienst										
6	30102	Poststelle											
7	3010201	Posteingang	Abholung/Anlieferung von Briefpost vor/zur DP AG, Abwicklung des Postverkehrs mit den Ressorts (Postaustausch), Bearbeiten und Vorsortieren der Eingangspost, Annahme von Post- und Warensendungen sowie Paketen und deren Weiterleitung										
8	3010202	Postausgang	Bearbeitung von Postausgängen (kuvertieren, frankieren), Abwicklung Paketversand/Sonderpost erledigen										
9	3010203	Karteiführung/Umläufe	Zeitungen, Zeitschriften usw.										
10	3010204	Sonstiges											
11	30103	Haus- und Botenpersonal											
12	3010301	Botengänge innerhalb	Zu-/Abtrag										
13	3010302	Botengänge außerhalb											



Welche Ergebnisse haben wir erzielt?

- Ansätze für Aufgabenkritik sind darstellbar
 - Aufgabenanalyse Bereiche
 - Darstellung Wirkungsbereiche
 - Kostenintensive Aufgaben
- Auswertung der „weichen Faktoren“
- Kennzahlen für den Untersuchungsbereich
- Benchmarking ist berechenbar
- Produkte können aus dem AK gebildet werden (Stunden und Kosten)



Aufgabenanalyse Bereiche

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



Welche Bedeutung kommt den Wirkungsbereichen zu? (1)

In der Untersuchung wurde zwischen den Wirkungsbereichen

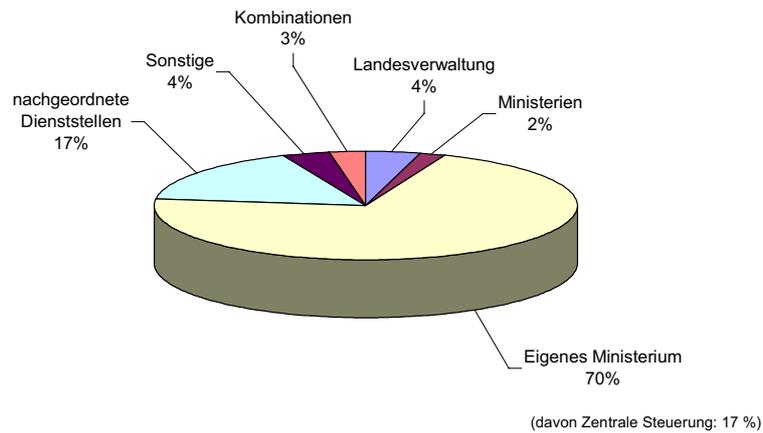
- Landesverwaltung
- Ministerien
- Eigenes Ministerium
- Nachgeordnete Dienststellen und
- Sonstige

unterschieden.

Lediglich die von den Mitarbeitern gebuchten Zeitanteile, die mit dem Wirkungsbereich „eigenes Ministerium“ gebucht wurden, sind - um die Vergleichbarkeit zwischen den Ministerien zu gewährleisten- dem Benchmarking zu Grunde gelegt worden

Welche Bedeutung kommt den Wirkungsbereichen zu? (2)

- Darstellung der Wirkungsbereiche (für alle Ministerien zusammengefasst)





Welche Bedeutung kommt den Wirkungsbereichen zu? (3)

Die Wirkungsbereiche der einzelnen Ministerien stellen sich wie folgt dar:

Ministerium	Landesverwaltung		Ministerien		Eigenes Ministerium		nachgeordnete Dienststellen		Sonstige		Kombinationen	
	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%
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%
JuM	250	0,1%	404	0,2%	134 597	67,6%	59 306	29,8%	4 436	2,2%	85	0,0%
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%
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%
MLR	1 154	0,4%	2 246	0,9%	193 693	74,1%	56 464	21,6%	7 677	2,9%	240	0,1%
SM	977	0,4%	1 086	0,5%	194 679	87,9%	20 375	9,2%	4 167	1,9%	83	0,0%
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%
MWK	596	0,2%	513	0,2%	205 839	63,5%	108 322	33,4%	8 865	2,7%	0	0,0%
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%



Kostenintensive Aufgaben

lfd. Nr.	Aufgaben- gruppe / 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.)



Auswertung der „weichen Faktoren“

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.

Weniger zufrieden waren die Mitarbeiter mit

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

13



Kennzahlen für den Untersuchungsbereich -Querschnittsaufgaben im engeren Sinn-

Ministerium	Vollzeit-Stellen insgesamt	Aufwand in Std. / Vollzeit-Stelle	Aufwand in Vollzeit-Stellen	Relations-kennzahl	Kosten / Vollzeit-Stelle
IM	388	631	147,8	1:2,6	44 260
KM	320	788	152,3	1:2,1	58 427
JuM	178	756	81,3	1:2,1	56 159
FM	310	623	116,6	1:2,6	46 208
WM	332	585	117,2	1:2,8	40 441
MLR	321	603	117,0	1:2,7	45 841
SM	323	603	117,6	1:2,7	43 335
UVM	443	575	153,9	1:2,8	42 810
MWK	282	730	124,3	1:2,2	54 924
Summe / Durchschnitt	2 897	645	1 127,9	1:2,5	47 215



Kennzahlen für den Untersuchungsbereich

- am Beispiel des Aufgabenbereichs Personal

Ministerium	Aufwand Std. / Mitarbeiter	Relations- kennzahl
IM	30	1:54
KM	39	1:42
JuM	24	1:69
FM	27	1:61
WM	21	1:78
MLR	29	1:56
SM	33	1:50
UVM	24	1:68
MWK	40	1:41
Summe / Durchschnitt	30	1:55

Kennzahlen für den Untersuchungsbereich

- am Beispiel Schreib- und Assistenzdienst bzw. Registratur

Schreibbüro und Assistenzdienste	
Ministerium	Relationskennzahl
	4
IM	1:11
KM	1:7
JuM	1:7
FM	1:10
WM	1:10
MLR	1:11
SM	1:11
UVM	1:11
MWK	1:9
Summe / Durchschnitt	1:10

Registratur	
Ministerium	Relationskennzahl
IM	1:16
KM	1:24
JuM	1:14
FM	1:19
WM	1:24
MLR	1:25
SM	1:21
UVM	1:24
MWK	1:18
Summe / Durchschnitt	1:20



Benchmarking ist berechenbar

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



Aktuelles Resümee (1)

- Die Datenerhebung bei rd. 2000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter stellt fundiertes empirisches Datenmaterial für weitergehenden Organisationsentwicklungsprozesse in den Ministerien zur Verfügung
- Die aufgabenbezogene Ist-Analyse ermöglichte eine ganzheitliche und dennoch differenzierte Erfassung und zeigt die unterschiedlichen Strukturen der Ministerien auf
- Durch die Unterscheidung der Wirkungsbereiche ist es gelungen, eine vergleichbare Datenbasis zu schaffen (Benchmarks nur für Kennzahlen i.e.Sinne)
- Für konkrete Aufgabenbereiche liegen fundierte Relationskennziffern vor (z.B. Kosten/MA/Personalbetreuung, Verhältnis Mitarbeiter zu Boten/Registratur/Schreibdienst)

19



Aktuelles Resümee (2)

- Kennzahlen bieten den Ministerien Grundlagen zur objektiveren Beurteilung des Personalbedarfs (Abkehr von der „Rasenmäher-Methode“)
- „ungünstige“ Kennzahlen sollten für die Ministerien Anlass sein, Aufgabenbereiche gezielt näher zu analysieren (z. B. durch Prozessanalysen ...)
- Hinweise zur Aufbau- und Ablauforganisation (auch aus Mitarbeiterbefragung A 2) wurden von einzelnen Ministerien aufgegriffen und die aufgezeigten Stellenabbaupotenziale bereits teilweise realisiert

Anlage 2

Beschlussempfehlung

zu der Mitteilung des Rechnungshofs und des Innenministeriums
vom 30. Oktober 2001
– Drucksache 13/386

Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen
bei den Ministerien des Landes

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

1. die bei der Untersuchung der Querschnittsaufgaben in den Ministerien genutzten modernen Methoden der Organisationsentwicklung weiter zu entwickeln und einzusetzen mit dem Ziel, Aufgabenerledigung und Organisation zu straffen sowie objektivere Kriterien für Aufgabenkritik und Personalbemessung anzuwenden. Er begrüßt die beratende Unterstützung der Ministerien durch den Rechnungshof bei diesen Arbeiten.
2. den begonnenen Organisationsentwicklungsprozess in den Ministerien fortzuführen und dem Landtag bis 30. Juni 2003 darüber zu berichten, in welchen Bereichen die Ministerien die Untersuchungen weitergeführt haben, welche Umsetzungsergebnisse erzielt wurden sowie ob und wie weit diese Arbeiten auch einen Beitrag zur Durchführung der Steleneinsparungsprogramme leisten konnten.