



Brühl 2018

Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Verwaltung



Dr. Ulrike Krüger

Betriebswirtschaftslehre
für öffentliche Verwaltung

Brühl/Rheinland 2018

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-938407-88-2

Druck: Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung,
Brühl

Impressum:

Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung
Willy-Brandt-Str. 1
50321 Brühl

www.hsbund.de

Inhaltsverzeichnis

1	Zur Notwendigkeit des Wirtschaftens in der öffentlichen Verwaltung.....	1
2	Grundbegriffe der Betriebswirtschaftslehre.....	2
2.1	Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit.....	3
2.1.1	Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und seine Ausprägungen	3
2.1.2	Wirtschaftlichkeitsprinzip, Effizienz, Effektivität – eine Abgrenzung	4
2.1.3	Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung.....	5
2.2	Wirtschaftlichkeit und Ziele	6
2.2.1	Definition und Operationalisierung von Zielen	7
2.2.2	Zielsysteme	8
2.2.3	Zielbeziehungen	9
2.2.4	Systematisierung von Zielsystemen.....	9
2.3	Der Betriebsbegriff	10
2.3.1	Definition des Betriebsbegriffs.....	10
2.3.2	Die Systematik der Betriebe	12
2.3.3	Die betrieblichen Grundfunktionen als Funktionsbereiche des Betriebes	16
2.3.4	Das Management	18
2.3.5	Die betrieblichen Produktionsfaktoren	21
2.4	Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens.....	23
2.4.1	Buchhaltungssysteme im Überblick.....	23
2.4.2	Die Grundbegriffe Ausgaben, Einnahmen, Kosten und Leistungen im Einzelnen.....	24
3	Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen	28
3.1	Der Investitionsbegriff	29

3.2	Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	30
3.2.1	Ein statisches Verfahren: die Kostenvergleichsrechnung.....	30
3.2.2	Ein statisches Verfahren – Spezialfall der Kostenvergleichsrechnung: die kritische Menge	35
3.2.3	Ein dynamisches Verfahren: die Kapitalwertmethode	38
3.3	Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse	42
3.4	Die Wirtschaftlichkeitsempfehlung gemäß § 7 BHO VV	46
4	Organisationslehre	48
4.1	Die Grundlagen der Organisation	50
4.2	Aufbauorganisation.....	54
4.2.1	Erster Schritt: Ableitung der Aufgaben aus den Zielen eines Betriebes	55
4.2.2	Zweiter Schritt: Zerlegung der Aufgaben in Teilaufgaben nach den Grundsätzen der Aufgabenanalyse	56
4.2.3	Dritter Schritt: Aufgabenkritik.....	60
4.2.4	Vierter Schritt: Aufgabensynthese	64
4.2.5	Fünfter Schritt: Quantitative Personalbedarfsermittlung (PBE)	67
4.2.6	Sechster Schritt: Die Bestimmung einer optimalen Leitungsspanne (LS)	74
4.2.7	Siebter Schritt: Grundformen von Leitungssystemen	77
4.2.8	Achter Schritt: Dokumente der Aufbauorganisation	84
4.2.9	Ergänzungen der Aufbauorganisation: Projektmanagement und Arbeitskreise	89
4.3	Ablauforganisation	96
4.3.1	Ziele der Prozessoptimierung.....	99
4.3.2	Prozessarten	101
4.3.3	Exkurs: Die Dienstleistungszentren der Bundesverwaltung	103
4.3.4	Vorgehensmodell zur Prozessgestaltung	106

5	Die Grundlagen moderner Verwaltungssteuerung – das Neue Steuerungsmodell	118
5.1	Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus	119
5.1.1	Die Grundzüge des Bürokratiemodells nach Max Weber	119
5.1.2	Eine kritische Würdigung des Bürokratiemodells aus damaliger und heutiger Sicht.....	120
5.1.3	Die Inputsteuerung als Steuerungsinstrument des Bürokratiemodells	122
5.1.4	Die Kameralistik als weiteres Steuerungsinstrument des Bürokratiemodells	123
5.2	New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM).....	124
5.2.1	Die Vision des New Public Managements	124
5.2.2	Exkurs: Das Zusammenspiel aus Public Management und Public Governance	126
5.2.3	Produkte in der Verwaltung und Outputsteuerung als Steuerungsinstrument	128
5.2.4	Der neue Steuerungsmechanismus des NPM: Kontraktmanagement	131
5.3	Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen	133
5.3.1	Implikationen des Kontraktmanagements.....	133
5.3.2	Das Leitbild.....	134
5.3.3	Zielvereinbarungen und Dezentralisierung	136
5.3.4	Das Globalbudget als Instrument zur Ressourcenbereitstellung	137
5.3.5	Das reformierte Rechnungswesen: Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der erweiterten Kameralistik	139
5.3.6	Controlling als Navigationsinstrument für die öffentliche Verwaltung.....	143
5.3.7	Die Balanced Scorecard (BSC) als Controlling-Instrument in der Verwaltung.....	151

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums.....	VIII
Abbildung 2: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums.....	1
Abbildung 3: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums.....	2
Abbildung 4: Die SMART-Regel	7
Abbildung 5: Der Betrieb zwischen Beschaffungs- und Absatzmarkt	11
Abbildung 6: Der Geld- und Güterkreislauf	16
Abbildung 7: Der innerbetriebliche Leistungsprozess und die betrieblichen Grundfunktionen	17
Abbildung 8: Der Management-Zyklus.....	21
Abbildung 9: Auszug aus dem Curriculum	28
Abbildung 10: Wertentwicklung eines Betriebsmittels	31
Abbildung 11: Berechnung des durchschnittlich gebundenen Kapitals	33
Abbildung 12: Fixe Kosten.....	36
Abbildung 13: Variable Kosten.....	36
Abbildung 14: Die lineare Kostenfunktion	37
Abbildung 15: Die kritische Menge	38
Abbildung 16: Ermittlung des Bewertungsfaktors bei quantitativen Merkmalen.....	45
Abbildung 17: Auszug aus dem Curriculum	49
Abbildung 18: 8-Schritt-Schema der Aufbauorganisation.....	55
Abbildung 19: Formen der Arbeitsteilung am Beispiel der Zwischenprüfung.....	58
Abbildung 20: Große Leitungsspanne.....	75

Abbildung 21: Kleine Leitungsspanne.....	76
Abbildung 22: Einliniensystem.....	78
Abbildung 23: Stabliniensystem.....	79
Abbildung 24: Funktionsmeisterprinzip	80
Abbildung 25: Unechtes Funktionssystem	81
Abbildung 26: Matrix-Organisation	83
Abbildung 27: Symbole in Organigrammen	85
Abbildung 28: Darstellung von Stabsstellen im Organigramm	86
Abbildung 29: Task Force.....	92
Abbildung 30: Matrix-Projektorganisation	93
Abbildung 31: Stabs-Projektorganisation.....	94
Abbildung 32: Der Prozess.....	97
Abbildung 33: Phasen in der Gestaltung von Geschäftsprozessen.....	108
Abbildung 34: Die Vorphase	108
Abbildung 35: Symbolik bei Flussdiagrammen	110
Abbildung 36: Beispiel für ein Flussdiagramm	112
Abbildung 37: Phase 1: Erkennen und Dokumentieren.....	113
Abbildung 38: Phase 2: Analysieren und Bewerten	114
Abbildung 39: Phase 3: Optimieren und Einführen	115
Abbildung 40: Phase 4: Evaluieren.....	115
Abbildung 41: Das Vier-Phasen-Modell	117
Abbildung 42: Auszug aus dem Curriculum	118

Abbildung 43: Public Governance und Public Management.....	127
Abbildung 44: Outcome – Effektivität und Output – Effizienz im Zusammenspiel.....	130
Abbildung 45: Wirkungsweise des Kontraktmanagements.....	132
Abbildung 46: Die Stufen der Kosten- und Leistungsrechnung	143
Abbildung 47: Strategisches und operatives Controlling.....	145
Abbildung 48: Der Regelkreis des Controllings.....	151
Abbildung 49: Grundschemata zur Systematisierung jeder BSC-Perspektive.....	153
Abbildung 50: Die BSC im Gesamtüberblick.....	154

Abkürzungsverzeichnis

Bsp.	Beispiel
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
etc.	et cetera
f.	folgende
ff.	fortfolgende
ggf.	gegebenenfalls
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
o.V.	ohne Verfasser
S.	Seite
s.o.	siehe oben
s.u.	siehe unten
sog.	sogenannt
u.a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Vorwort

Liebe Studierende,

Funktion des Skriptes

das vorliegende Skript begleitet die Vorlesung Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Verwaltung an der Hochschule des Bundes. Das Skript soll Ihnen die Mitarbeit in der Vorlesung und die Vorbereitung auf die Prüfung erleichtern. Es bezieht sich sowohl auf die Inhalte der im Unterricht präsentierten Folien als auch der im Unterricht bearbeiteten Übungsaufgaben. Zudem erläutert es die Folien und gibt an den entsprechenden Stellen Literaturhinweise und –empfehlungen. Das Skript kann jedoch ein Literaturstudium nicht ersetzen, weshalb ein begleitendes Studium einschlägiger Lehrbücher für den Prüfungserfolg von Vorteil ist.

Das Skript ist insofern als „Assistent“ bei Ihrer Prüfungsvorbereitung zu verstehen, als dass es die wesentlichen Inhalte der Veranstaltung wiedergibt und somit die entsprechende Literatur für Sie komprimiert. Um Ihnen aber die Konsultation der Originalquellen oder Lehrbücher zu erleichtern, sind diese direkt im Text zitiert bzw. werden als **Leseempfehlungen** explizit aufgeführt, die auch **entsprechend formatiert** sind. In den Fußnoten werden vertiefende Zusammenhänge dargelegt, die die Inhalte einmal vertiefen, ein anderes Mal auf die Praxis beziehen oder ein weiteres Mal einen Ausblick auf einen größeren thematischen Zusammenhang geben, der jedoch auch mal über die Prüfungsrelevanz hinaus gehen kann.

Das Skript funktioniert optimal in Verbindung mit Übungen und Aufgaben, die Praxisbeispiele oder Klausuraufgabentypen trainieren. „Hier und da“ sind im Skript auch *Beispiele* angeführt, die *entsprechend formatiert* sind. Dies soll Ihnen die Unterscheidung zwischen allgemeinen (Lehr-) Inhalten und speziellen Beispielen erleichtern.

Inhalte des Skriptes

Die Inhalte des Skriptes umfassen die im Curriculum von 2008 festgelegten Inhalte der sogenannten „Gemeinsamen Basis“ für alle Fachbereiche. Ausgeklammert sind hierbei jedoch die Inhalte zu den Grundlagen der IT, die in einer gesonderten Veranstaltung mit einem hierzu herausgegebenen Skript unterrichtet werden, aber dennoch Bestandteil der Prüfung sein können.

4.	Studiengebiet Betriebswirtschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandelns, Organisation und Informationsverarbeitung	Stundenansatz Basis: 80 Stundenansatz Korridor:
Richtziel Die Studierenden sollen zur ergebnisorientierten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung im Rahmen moderner Verwaltungsführung beitragen können.		

Abbildung 1: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums

Ziele der Vorlesung

Mit der Vorlesung BWLöV wird nicht das Ziel einer kaufmännischen Grundausbildung verfolgt. Vielmehr geht es um das Bestreben, die zukünftigen Beamten des gehobenen Dienstes für betriebswirtschaftliche Probleme zu sensibilisieren. Dazu gehört deren Fähigkeit, überhaupt zu erkennen, dass es sich um ein betriebswirtschaftliches Problem handelt, um dann auch das entsprechende Instrumentarium zur Problemlösung nutzen zu können. Das kann das spätere Berufsleben nicht nur erleichtern, sondern auch zur ins-

gesamt effizienteren und effektiveren Aufgabenerfüllung beitragen. Außerdem sollen die angehenden Beamten die Kompetenz erhalten, ihre Heimatbehörde in ihren organisatorischen Strukturen zu verstehen, sich selbst in einer Hierarchie zurechtzufinden und gegebenenfalls diese organisatorischen Strukturen auch mitgestalten zu können. Dies ist jedoch nur möglich, wenn den zukünftigen Beamten auch das Wissen zur Verfügung steht, welche Alternativen sich zur derzeitigen organisatorischen Struktur überhaupt bieten. Ebenso unterstützt betriebswirtschaftliche Kompetenz auch jegliche Entscheidungen zu finanzwirksamen Maßnahmen, die immer in der Verantwortung gegenüber dem steuerzahlenden Bürger – und das sind wir schließlich alle – getroffen werden müssen.

Last but not least ist mit der Vorlesung auch der Wunsch verknüpft, ein Interesse und auch Neugier auf betriebswirtschaftliche Methoden und Problemlösungen zu wecken, um letztendlich auch Spaß an der Arbeit in diesem Studienfach zu haben. Sollte dies gelingen, so gestaltet sich der Weg zu einer erfolgreichen Prüfung sehr angenehm. In diesem Sinne hoffe ich auf eine gute Zusammenarbeit und wünsche Ihnen viel Erfolg!

**Gute Zusammenarbeit
und viel Erfolg!**

Ulrike Krüger

1 Zur Notwendigkeit des Wirtschaftens in der öffentlichen Verwaltung

Grobziele	ZRW	Stufe	Feinziele	ZOW	Stufe	Themen
Die Studierenden sollen verwaltungsbetriebliche Grundlagen beschreiben und an Beispielen erläutern können.	14	2	Die Studierenden sollen das Erfordernis wirtschaftlichen Verwaltungshandelns anhand von Beispielen begründen können.	4	2	• Notwendigkeit des Wirtschaftens • Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung

Abbildung 2: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums

Die finanzielle Notlage, der sich insbesondere seit der letzten großen Finanzkrise 2008 auch europäische Staaten gegenübersehen, hat das Bewusstsein um den Umgang mit Steuergeldern verschärft. Extremfälle wie die globale Bankenkrise und der drohende Staatsbankrott einiger europäischer Staaten wie z.B. Griechenland sind weitläufig bekannt. Nicht nur die Bürger sind hier deutlich sensibler geworden, auch die öffentlichen Haushalte haben zunehmend mit „knappen Kassen“ zu arbeiten. Die Finanzhilfen im Zuge der Ereignisse werden auch den deutschen Haushalt nachhaltig belasten.

Allgemeiner politischer und wirtschaftlicher Rahmen des Verwaltungshandelns

Zwangsläufig kommt es dazu, dass in einer Behörde nicht mehr die Mittel zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehen, wie es vielleicht noch vor einigen Jahren der Fall war. Hieraus resultiert die Frage, wo die Mittel eingespart und wo die verbliebenen Mittel eingesetzt werden sollen. Dieses Problem ist nichts anderes als das Kernproblem des Wirtschaftens, das sogenannte Knappheitsproblem: „die Diskrepanz zwischen einer Vielzahl unterschiedlichster menschlicher Bedürfnisse und den nur begrenzt verfügbaren Ressourcen zu ihrer Befriedigung“ (Schmidt, 2009, S. 1). Unter Wirtschaften versteht man somit ein zweckgerichtetes Handeln, das darauf ausgerichtet ist, knappe Mittel im Sinne der Bedarfsdeckung optimal zu nutzen (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 1). Für die öffentliche Verwaltung gilt dies in der heutigen Zeit mehr denn je.

Knappheitsproblem in der öffentlichen Verwaltung

2 Grundbegriffe der Betriebswirtschaftslehre

Nach dieser ersten Annäherung an den Begriff des Wirtschaftens stehen nun der Betriebsbegriff als auch der Begriff der Wirtschaftlichkeit im Fokus. Da es ziemlich wahrscheinlich ist, dass für beide Begriffe bereits ein Vorverständnis vorhanden ist, ist es umso wichtiger, die Begriffe genau zu definieren und ein einheitliches Verständnis für deren Definitionsmerkmale zu schaffen.

Grobziele	ZRW	Stufe	Feinziele	ZOW	Stufe	Themen
Die Studierenden sollen verwaltungsbetriebliche Grundlagen beschreiben und an Beispielen erläutern können.	14	2	Die Studierenden sollen das Erfordernis wirtschaftlichen Verwaltungshandelns anhand von Beispielen begründen können.	4	2	- Notwendigkeit des Wirtschaftens - Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung
			Die Studierenden sollen die verwaltungsbetrieblichen Grundtatbestände sowie den Planungs- und Entscheidungsprozess erläutern können.	10	2	- Betriebsbegriff, Betriebstypen - Produktionsfaktoren, Betriebliche Grundfunktionen - Ziele und Zielbeziehungen - Phasenmodell
Die Studierenden sollen die Grundlagen wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung erläutern und ausgewählte Techniken auf Beispiele anwenden können.	18	3	Die Studierenden sollen den Begriff Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsprinzipien erläutern können.	4	2	Wirtschaftlichkeit (Optimalprinzip), Minimalprinzip, Maximalprinzip
			Die Studierenden sollen ausgewählte Verfahren der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anwenden können.	14	3	- Ausgabe / Einnahme und Kosten / Leistung - Abgrenzung monetärer und nicht-monetärer Verfahren - Kostenvergleichsrechnung, Nutzwertanalyse, Kapitalwertmethode

Abbildung 3: Auszug aus dem Curriculum des Grundstudiums

Das nachfolgende Kapitel fokussiert die folgenden **LERNZIELE**:

Lernziele aus der Sicht der Autorin

- Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit (d.h. Optimumprinzip, Maximumprinzip, Minimumprinzip) kennen und auf einen Sachverhalt anwenden können.
- Die Begriffe Effizienz und Effektivität kennen und voneinander abgrenzen können.
- Die gesetzliche Grundlage für wirtschaftliches Handeln in der Verwaltung kennen und erläutern können.
- Ziele, Zielsysteme und Zielbeziehungen als Begriffe definieren bzw. beschreiben können und auf einen Sachverhalt anwenden können.
- Den Betriebsbegriff definieren können.
- Private von öffentlichen Betrieben abgrenzen können und Unterschiede und Gemeinsamkeiten kennen.
- Die betrieblichen Grundfunktionen als Funktionsbereiche des Betriebes kennen und beschreiben können.
- Management bzw. dispositiver Faktor kennen und definieren können.
- Das Phasenmodell (Management-Zyklus und PDCA-Zyklus) beschreiben und auf ein Problem der Praxis anwenden können.

2.1 Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

- Die betrieblichen Produktionsfaktoren kennen und systematisieren können.
- Die Begriffe Einnahmen/ Ausgaben und Leistungen/ Kosten definieren können, Anwendungsbeispiele selbst suchen können und die Begriffe voneinander abgrenzen können.
- Die unterschiedlichen Rechnungslegungssysteme und deren Informationsgehalt in Wirtschaft und Verwaltung kennen (interne/ externe Rechnungslegung, zahlungs- oder vermögensorientierte Rechnungslegung).

2.1 Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Das oben beschriebene Knappheitsproblem als Spannungsverhältnis zwischen Bedarf und Deckungsmöglichkeiten für diesen Bedarf führt unweigerlich zu einer Verhaltensstrategie, die versucht dieses Problem zu lösen: das Prinzip wirtschaftlichen Handelns. „Wirtschaften ist ein zweckgerichtetes Handeln, das darauf ausgerichtet ist, knappe Mittel im Sinne der Bedarfsdeckung optimal zu nutzen.“ (Cornelius, Dincher, & Müller-Godeffroy, 2007, S. 1)

2.1.1 Das Wirtschaftlichkeitsprinzip und seine Ausprägungen

Sind Güter knapp, so besteht also das Bestreben, vorhandene Ressourcen möglichst sparsam einzusetzen. Gleichzeitig soll jedoch auch ein möglichst großer Nutzen aus dem Ressourceneinsatz resultieren. Die simultane Optimierung von eingesetzten Mitteln und dem resultierenden Nutzen wird als Optimumprinzip, Extremumprinzip oder (formales) Wirtschaftlichkeitsprinzip (auch: ökonomisches Prinzip) bezeichnet:

Extremum- bzw. Optimum- bzw. Wirtschaftlichkeitsprinzip

„Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit besteht darin, eine möglichst günstige Relation zwischen dem Mitteleinsatz und dem damit erzielten Ergebnis (Zweck) zu erreichen (Wirtschaftlichkeitsprinzip).“ (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 1)

In der praktischen Anwendung scheitert diese Maxime allerdings an ihrer Umsetzbarkeit, denn in seiner extremsten Form hieße es nichts anderes, als aus (fast) nichts (fast) alles zu machen, was so nicht realisierbar ist. Es erscheint vielmehr vernünftig (= rational) stets so zu handeln, dass:

Mit einem gegebenen Aufwand an Wirtschaftsgütern ein möglichst hoher Ertrag (= Nutzen) erzielt wird (Maximumprinzip).

Maximumprinzip

bzw.

Der nötige Aufwand, um einen bestimmten Ertrag (= Nutzen) zu erzielen, möglichst gering gehalten wird (Minimumprinzip) (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 5).

Minimumprinzip

2.1 Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Das Extremum- bzw. Optimumprinzip schließt in seiner Allgemeinheit diese beiden Ausprägungen des Maximum- und Minimumprinzips ein.¹

Übungsaufgabe:

Bitte überlegen Sie sich Beispiele für das Optimumprinzip bzw. dessen beiden Ausprägungen des Maximum- und Minimumprinzips, die für Ihre Heimatbehörde oder aber auch für Ihre Semesterplanung zutreffen könnten.

2.1.2 Wirtschaftlichkeitsprinzip, Effizienz, Effektivität – eine Abgrenzung

Die Begriffe Effizienz und Effektivität interpretieren das Wirtschaftlichkeitsprinzip auf unterschiedliche Art und Weise. Während die Effizienz – wie auch das Optimumprinzip – auf das zu optimierende Verhältnis von Mitteleinsatz zu Ertrag (Nutzen) abzielt, hinterfragt der Begriff der Effektivität, inwiefern mit dem gewählten Ressourceneinsatz die gewünschten Ziele erreicht werden konnten.

Effizienz

Der Effizienzbegriff kann mit dem Wirtschaftlichkeitsbegriff gleichgesetzt werden. Es handelt sich in beiden Fällen um eine Relation, die den erzielten Ertrag ins Verhältnis zum Mitteleinsatz setzt.

$$\text{Effizienz} = \frac{\text{Ergebnis}}{\text{Mitteleinsatz}}$$

(Schmidt, 2009, S. 96)

Effizientes Handeln fokussiert auf die Frage nach dem „WIE?“² Im Zentrum steht die Suche nach der Handlungsalternative, die das günstigste Verhältnis liefert und somit nach Maximum- oder Minimumprinzip optimal ist.

Effektivität

Die Effektivität liefert eine Aussage über den Zielerreichungsgrad einer Handlung. Zentral ist hier die Frage nach dem „WAS?“³ Es geht um einen Wirksamkeitsvergleich unterschiedlicher Handlungsalternativen vor dem Hintergrund einer gewünschten Soll-Zielerreichung. Somit ist Effektivität erklärt durch die Relation:

$$\text{Effektivität} = \frac{\text{angestrebtes Soll (-Ergebnis)}}{\text{tatsächliches Ist (-Ergebnis)}}$$

(Schmidt, 2009, S. 96)

¹ Zentral für das ökonomische Prinzip ist in diesem Zusammenhang der Optimierungsgedanke. Der (reine) Begriff der Wirtschaftlichkeit beschreibt nur das Verhältnis aus Ertrag und Aufwand, ohne eine Aussage darüber zu enthalten, inwiefern dieses Verhältnis auch ein optimales ist. Zu unterscheiden ist hier der wertmäßige und der mengenmäßige Wirtschaftlichkeitsbegriff je nachdem, ob es sich um monetäre Größen oder Mengenangaben handelt (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 6).

² Charakteristisch ist hier die Maxime: „Die Dinge richtig tun.“

³ Charakteristisch ist hier die Maxime: „Die richtigen Dinge tun.“

2.1 Das Prinzip der Wirtschaftlichkeit

Effektivität und Effizienz sind grundsätzlich unabhängig voneinander. Maßnahmen, die zwar effizient ausgeführt werden, da ihre Mitteleinsatz-Ertrags-Relation optimiert ist, müssen nicht zwangsläufig auch effektiv sein, wenn sie am Ziel vorbei laufen. Effektive Maßnahmen haben zwar ihre gewünschte Wirkung voll entfaltet, können aber ineffizient zustande gekommen sein.

Bspw. kann eine Maßnahme zur Reduktion der Arbeitslosigkeit in Deutschland durchaus effizient durchgeführt werden, nur hat sie leider keinerlei Auswirkung auf die Arbeitslosenquote, sodass sie keinerlei Effektivität zeigt.

2.1.3 Das Wirtschaftlichkeitsprinzip in der öffentlichen Verwaltung

Während es für Unternehmen selbstverständlich erscheint, nach dem ökonomischen Prinzip zu handeln und das Maximumprinzip mit Blick auf den Gewinn bzw. Umsatz und das Minimumprinzip mit Blick auf die Kosten quasi „von Natur aus“ geboten ist, drängt sich dieses Handlungsprinzip für die öffentliche Verwaltung nicht offensichtlich auf. Ursächlich hierfür ist, dass die öffentliche Verwaltung nicht in einen Geld-Güter-Kreislauf zwischen Beschaffungs- und Absatzmarkt eingebunden ist. Folglich ist ihre Finanzierung, und damit auch ihre Existenz, nicht vom Absatzmarkt bestimmt. Somit ist die öffentliche Verwaltung von den Reaktionen des Absatzmarktes – der Kunden – unabhängig und von Konkurrenz- bzw. Preisdruck oder Kundenpräferenzen abgekoppelt. Die Finanzierung erfolgt über die (zwangsweise) Abgabe von Steuern und deren Umverteilung im Zuge der Haushaltsgesetzgebung.

Finanzierung der öffentlichen Verwaltung

Dennoch muss die Verwendung von Steuermitteln verantwortungsvoll gestaltet werden und folglich muss der Anreiz zu wirtschaftlichem Handeln künstlich geschaffen werden. Klassischerweise erfolgen derartige verhaltenssteuernde Maßnahmen über gesetzliche Regelungen.⁴ Zentral für die Bundesverwaltung ist der § 7 BHO (Bundeshaushaltsordnung):

§ 7 BHO

§ 7 WIRTSCHAFTLICHKEIT UND SPARSAMKEIT, KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

⁴ Die gesetzliche Verankerung des wirtschaftlichen Handelns nimmt ihren Anfang im Grundgesetz. Art.114 II GG verpflichtet den Rechnungshof zur Prüfung auf Wirtschaftlichkeit. Vgl. die genaue Gesetzeslage bei Schmidt, 2009, S. 18ff.

2.2 Wirtschaftlichkeit und Ziele

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

(3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

(http://www.gesetze-im-internet.de/bho/_7.html, 2015)⁵

§ 7 I BHO verweist darauf, dass einzelne staatliche Aufgaben immer einer sog. Aufgabenkritik zu unterziehen sind (Vgl. 4.2.3 Dritter Schritt: Aufgabenkritik).

§ 7 II BHO fordert die Untersuchung aller finanzwirksamen Maßnahmen mithilfe geeigneter Methoden wie bspw. der Kostenvergleichsrechnung, Nutzwertanalyse, Kapitelwertmethode (Vgl. 3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen).

Einhaltung des § 7 BHO

Eine Gesetzesnorm zur Verhaltenssteuerung kann allerdings nur das gewünschte Verhalten hervorbringen, wenn auch eine Kontroll- und eine Sanktionsinstanz existieren. Die Überwachung der Einhaltung dieser Vorschriften obliegt für die Bundesverwaltung dem Bundesrechnungshof. Er prüft regelmäßig Institutionen der Bundesverwaltung auf die Einhaltung der Vorschrift und erstellt einschlägige Berichte. Neben diesem offiziellen Organ gibt es aber auch eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Hohen Bekanntheitsgrad hat hier der Bund der Steuerzahler, der regelmäßig in seinem Schwarzbuch Fälle von Steuergeldverschwendung publiziert⁶. Auch anderen Medien wie Presse und Fernsehen kommt mittlerweile eine große regulative Bedeutung zu.

2.2 Wirtschaftlichkeit und Ziele

Ziele als Bewertungsmaßstab für ein Handlungsergebnis

Um das Prinzip der Wirtschaftlichkeit tatsächlich anwenden zu können, bedarf es eines Maßstabs, wie ein Handlungsergebnis tatsächlich bewertet wird. Nicht immer kann man ein Ergebnis monetär bewerten oder ggf. ist das Ergebnis auch nicht eindimensional, sondern verfügt über mehrere Komponenten, die alle zusammen das Gesamtergebnis ausmachen. Schließlich kommt noch dazu, dass individuell unterschiedliche Interessenlagen zu unterschiedlichen Bewertungen führen können. Eine Diskussion und Festlegung der Handlungsziele, also was man grundsätzlich erreichen

⁵ Die hier formulierten Forderungen werden in den Verwaltungsvorschriften (VV) des Bundesministeriums für Finanzen zu § 7 BHO konkretisiert. Hier werden bspw. auch die „angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ genau benannt (Vgl. Anhang).

⁶ www.steuerzahler.de zitiert als Steuerzahler (kein Datum).

2.2 Wirtschaftlichkeit und Ziele

möchte und ob man etwas nun als gut oder schlecht beurteilt, muss in der praktischen Anwendung einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorausgehen.

Ziele haben in betrieblichen Strukturen somit mehrere Funktionen:

- Ziele definieren und harmonisieren die strategische Ausrichtung eines Betriebes bzw. einer Organisationseinheit. Sie bilden somit den nötigen Ausgangs- und Orientierungspunkt für das kommende Betriebshandeln (Schmidt, 2009, S. 145).
- Ziele bilden einen Bewertungsmaßstab betrieblicher Handlungsalternativen (Ordnungskriterien) (Schmidt, 2009, S. 145).
- Ziele definieren Soll-Werte, die im Zuge einer Kontrolle (oder allgemein: eines Controllings) als Referenzpunkt herangezogen werden (Schmidt, 2009, S. 145).

2.2.1 Definition und Operationalisierung von Zielen

Ziele sind Aussagen über angestrebte Zustände, die durch Entscheidungen und die dadurch ausgelösten Handlungen erreicht werden sollen (Vahs, 2003, S. 439).

Definition: Ziele

Um Ziele zu beschreiben, bedarf es deren Konkretisierung mittels folgender Merkmale (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 107):

Dimensionen zur Operationalisierung eines Ziels

- Zielinhalt (u.a. Prüfung auf Realisierbarkeit)
- Zielausmaß
- Zeitbezug
- Zielerreichungsrestriktionen
- Zuständigkeiten für die Zielverwirklichung
- Verfügbare Ressourcen (Finanz-und Sachmittel, Personal)

Eine praxisorientierte Hilfestellung bietet die sog. **SMART-REGEL** zur Zielformulierung. Demnach sollen Ziele „smart“ sein:

SMART-Regel

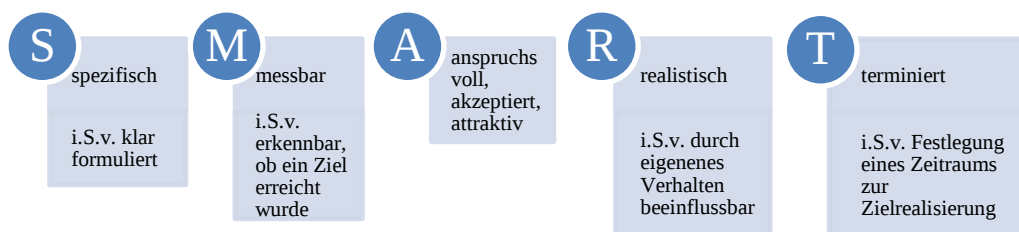


Abbildung 4: Die SMART-Regel

Zielsystem

2.2.2 Zielsysteme

Meist existieren in einer Handlungssituation jedoch nicht nur eindimensionale Zielvorstellungen, sondern es sind meist ganze Bündel von Zielen, die simultan realisiert werden sollen. Dieses Bündel wird als Zielsystem bezeichnet. Damit eine Handlungssituation und darin getroffene Bewertungen und Entscheidungen authentisch und „wahrheitsgemäß“ bleiben, muss ein Zielsystem die folgenden Anforderungen erfüllen (Eisenführ & Weber, 1994, S. 58ff):

Anforderungen an ein Zielsystem

VOLLSTÄNDIGKEIT Alle für den Entscheider wesentlichen Aspekte der Konsequenzen müssen berücksichtigt werden. Keine – vielleicht unbequemen – Aspekte dürfen unterdrückt werden.

REDUNDANZFREIHEIT Es sollten nicht mehrere Ziele existieren, die das gleiche bedeuten oder sich in ihrer Bedeutung überschneiden. Es besteht sonst die Gefahr, dass einem Ziel – vielleicht unbewusst – eine größere Bedeutung als einem anderen Ziel beigemessen wird, als die Bedeutung, die ihm eigentlich zukommt oder zukommen soll.

MESSBARKEIT Die Zielerreichung sollte

- möglichst treffend sein: es sollte das gemessen werden, was dem Entscheider wichtig ist. (*Bsp.: manche Messdaten in IT- oder HiFi-Fachzeitschriften sind für den Laien bei Kauf eines Gerätes irrelevant*) und
- möglichst eindeutig sein: der Unschärfebereich der Messung sollte möglichst klein sein. (*Negativbsp.: Floskeln in Arbeitszeugnissen; Positivbsp.: Höchstgeschwindigkeit in km/h*)

UNABHÄNGIGKEIT Der Entscheider sollte in der Lage sein, seine Präferenzen bezüglich der verschiedenen Ausprägungen einer Teilmenge der Zielvariablen unabhängig davon zu formulieren, welche Ausprägungen die übrigen Zielvariablen haben. (*Bsp.: Bei der Urlaubsplanung sind die Zielvariablen „Entfernung vom Heimatort“ und „Kosten des Urlaubs“ nicht unabhängig, da die Transportkosten mit steigender Entfernung auch anwachsen. Allerdings sind die Merkmale „Kosten des Urlaubs“ und „Freizeitgestaltung“ (Baden, Wandern, Sightseeing) unabhängig, denn alle Arten der Freizeitgestaltung können sowohl teuer als auch für wenig Geld realisiert werden.*) (Achtung: die Zielvariablen stehen hier nicht zwingend in einer Mittel-Ziel-Beziehung!)

EINFACHHEIT Je weniger Ziele ein Zielsystem umfasst, desto einfacher wird der nachfolgende Entscheidungsprozess. Eine Vereinfachung kann durch Aggregation von Zielen erreicht werden. (*Bsp.: Zusammenfassung von verschiedenen Kostengrößen zu einer Gesamtkostengröße.*) Möglich ist auch die Ausklammerung einer Zielgröße für den Fall, dass alle zur Verfügung stehenden Alternativen bezüglich dieses Ziels (in etwa) die gleiche Ausprägung haben. Dieses Ziel ist dann entscheidungsirrelevant.

2.2.3 Zielbeziehungen

Innerhalb eines Zielsystems können Ziele in unterschiedlichen Beziehungen zueinander stehen (Schmidt, 2009, S. 150ff).

Zielbeziehungen

- **ZIELNEUTRALITÄT:** Ziel A ist unabhängig von Ziel B.
- **ZIELHARMONIE/-KOMPLEMENTARITÄT:** Ziel A ist der Erreichung von Ziel B dienlich.
- **ZIELKONKURRENZ:** Ziel A kann nur auf Kosten von Ziel B erreicht werden.
- **ZIELANTINOMIE:** Im Extremfall die gegenseitige Ausschließlichkeit von A oder B

2.2.4 Systematisierung von Zielsystemen...

Systematisierung von Zielsystemen

...nach Kausalität: In **FUNDAMENTAL- UND INSTRUMENTALZIELE** (EXKURS)

Ein Fundamentalziel ist ein Ziel, das um seiner selbst willen verfolgt wird und für den Entscheider keiner Begründung mehr bedarf. Ein Fundamentalziel ist immer nur in einem gegebenen Kontext fundamental. Ein Instrumentalziel wird verfolgt, weil man sich davon eine positive Wirkung auf ein anderes, fundamentaleres Ziel verspricht (Eisenführ & Weber, 1994, S. 54). Die Unterscheidung zwischen Fundamental- und Instrumentalzielen ist relativ. In einem gegebenen Kontext ist ein Ziel dann fundamental, wenn es nicht Mittel zur Erreichung eines Zieles im gleichen Kontext ist. Fundamentalziele können somit in einem erweiterten Kontext durchaus zu Instrumentalzielen werden (Eisenführ & Weber, 1994, S. 56f.). Letztlich stellt ein solches Verfahren sicher, dass in einem gegebenen Kontext die „richtigen“ Ziele ins Auge gefasst werden.

...nach Hierarchie: In **OBER- UND UNTERZIELE** (EXKURS)

Ziele können in Oberzielen zusammengefasst oder in Unterziele aufgesplittet dargestellt werden. Dabei repräsentiert jedes Unterziel einen Aspekt bzw. eine Dimension des Oberzieles. (Bsp.: das Ziel „gute Ausbildung“ lässt sich in die Unterziele „BWL“, „VWL“, „Sport“, etc. aufsplitten.) Dieses Verfahren dient der Überprüfung der Vollständigkeit, der Nichtredundanz des Zielsystems und kann zur Verbesserung der Messbarkeit wesentlich beitragen (Eisenführ & Weber, 1994, S. 60f.). Man kann diese Hierarchie mittels einer ‚Zielpyramide‘ darstellen (Vahs, 2003, S. 444).

...nach Präferenz des Entscheiders: In **HAUPT- UND NEBENZIELE** (EXKURS)

Nicht alle Ziele haben aus der Sicht des Entscheiders die gleiche Bedeutung. Gemäß den eigenen Präferenzen kann hier ein Ranking des Zielkataloges vorgenommen werden und entsprechend gewichtet werden. Eine einfache Kategorisierung beschränkt die Differenzierung auf die Kategorien Haupt- und Nebenziel. Ein anderer Vorschlag geht hierbei einen Schritt weiter und räumt den aus der Sicht des Entscheiders wichtigsten Zielen

2.3 Der Betriebsbegriff

eine Selektionsfunktion ein: „die selbst definierten MUSS-Ziele sind zwingend zu erreichen („KO-Kriterium“): alle Lösungsideen und –konzepte müssen diese Hürde überwinden, bevor geprüft wird, wie gut die KANN-Ziele abgedeckt werden.“ (o.V., 1998, S. 74)

...nach Inhalt: In *FORMAL- UND SACHZIELE*

Sachziele

Unter Sachzielen versteht man die Leistungsziele eines Betriebes. Sie bilden somit den Gegenstandsbereich des Wirtschaftens des Betriebes ab. Damit umschreiben Sachziele das (Output-) Ziel der Bereitstellung von Gütern bzw. Leistungen bestimmter Art, Menge und Qualität zu einem bestimmten Zeitpunkt für einen bestimmten Nachfrager (Krems, online-Verwaltungslexikon, 2015). Es geht darum, *WAS* erreicht werden soll. Für die öffentliche Verwaltung sind die Sachziele oftmals schon sehr konkret gesetzlich festgelegt.⁷

Formalziele

Formalziele betreffen das *WIE* und definieren die Art und Weise bzw. die Nebenbedingungen, wie bei Verfolgung der Sachziele vorgegangen werden soll. So ist die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips bei der Verfolgung der Sachziele ein mögliches Formalziel. Weiterhin können sie auf die (spezifischen) Erfolgsgrößen eines Unternehmens wie Gewinn, Umsatz, Kosten (als absolute Erfolgsgröße) oder Rentabilität (als relative Erfolgsgröße) oder auch die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen zielen (Schmidt, 2009, S. 146f.). Weitere Formalziele können sein: Kostendeckung / Deckungsbeitrag, Zahlungsfähigkeit, Kapitalerhaltung oder Vermögenserhaltung (Krems, online-Verwaltungslexikon, 2015). Für die öffentliche Verwaltung sei auch auf Formalziele wie Bürgerfreundlichkeit, Dienstleistungsorientierung, Nachhaltigkeit, Mitarbeiterorientierung oder Sicherheit verwiesen.⁸

2.3 Der Betriebsbegriff

2.3.1 Definition des Betriebsbegriffs

In der Literatur wird der Betriebsbegriff auf unterschiedliche Weise definiert. Die folgenden Definitionen sind eine exemplarische Auswahl, die deren Vielfalt bzw. Gemeinsamkeiten widerspiegeln soll.

⁷ Bspw. im Bundespolizeigesetz, im Gesetz zu Errichtung der Akademie für Künste, im Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten (Artikel 1 des Gesetzes über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten etc.).

⁸ Auch bei der Zielbewertung zeigt sich ein Unterschied zwischen Unternehmen und Betrieben der öffentlichen Verwaltung: erwerbswirtschaftlich orientierte Privatunternehmen gelten als formalzieldominant während öffentliche Verwaltungen – gemäß ihres gesetzlichen Auftrags – als sachzieldominierte Wirtschaftssubjekte gelten.

2.3 Der Betriebsbegriff

Betrieb ist der Ort der Leistungserstellung: Hergestellt werden Güter oder Dienstleistungen⁹ durch Einsatz von Produktionsfaktoren (wirtschaftlichen Einsatzgütern) (Lamers, 2007, S. 2 und die dort zitierten Quellen).

Diverse Definitionen des Betriebsbegriffs

Diese Definition beschränkt sich auf die betrieblichen Grundfunktionen der Beschaffung und der Produktion, sodass die Absatzfunktion hier vernachlässigt wird.¹⁰ Andere Definitionen sind weiter gefasst:

„...Betrieb als eine planvoll organisierte Wirtschaftseinheit zu umschreiben, in der Sachgüter und Dienstleistungen erstellt und abgesetzt werden.“ (Wöhe, 1990, S. 2)

Diese Definition integriert die Funktionen der Produktion und des Absatzes der Produkte. Ferner weisen die Begriffe „planvoll“ und „organisiert“ darauf hin, dass ein Betrieb zielorientiert und regelkonform arbeitet und dauerhaft auf dem Markt vertreten sein soll.

Insgesamt ist der Betrieb somit zwischen einem Beschaffungsmarkt und einem Absatzmarkt eingegliedert.

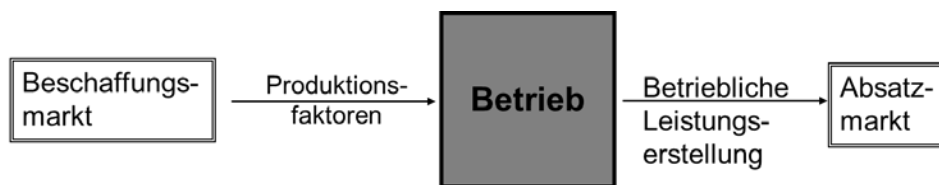


Abbildung 5: Der Betrieb zwischen Beschaffungs- und Absatzmarkt

Eine Definition, die mindestens alle bislang genannten Merkmale umfasst und diese ergänzt ist die folgende Definition:

Definition: Betrieb

Der Betrieb ist eine nach arbeitsteiligen Regeln planvoll organisierte und vom Menschen bewusst geschaffene Wirtschaftseinheit, in der unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips Produktionsfaktoren eingesetzt und kombiniert werden mit dem Ziel, Leistungen zu erbringen - d.h. Sachgüter oder Dienstleistungen her- bzw. bereitzustellen – (und zu verwerten), die in erster Linie der Fremdbedarfsdeckung dienen sollen (Schmidt, 2009, S. 6).

⁹ Eine (immaterielle) Dienstleistung ist im Gegensatz zu einem (materiellen/stofflichen) Sachgut nicht lagerbar und benötigt einen sogenannten externen Faktor wie beispielsweise die Mitwirkung des Kunden beim Frisör oder die eigenen Gartenanlagen bei der Gartenpflege durch einen entsprechenden Gartenpflege-Betrieb. Dienstleistungen sind nicht lagerfähig und nicht transportfähig, weswegen ihre Produktion mit dem Absatz zusammenfällt.

¹⁰ Produktionsfaktoren sollen hier zunächst alle Güter oder Leistungen verstanden werden, die an der Produktion beteiligt sind; einer genaue Definition des Begriffs und die Erläuterung der Systematik der Produktionsfaktoren erfolgt in einem späteren Abschnitt.

2.3 Der Betriebsbegriff

Die Zielstellung der Fremdbedarfsdeckung grenzt die Betriebe von den privaten Haushalten ab, deren Agieren lediglich der Eigenbedarfsdeckung gilt. Die Beachtung des Wirtschaftlichkeitsprinzips kann noch *nicht* darauf schließen lassen, dass es sich bei so definierten Betrieben auch automatisch um Unternehmen¹¹ handeln muss. Vielmehr ist Unternehmen gemein, dass sie bspw. eine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen (erwerbswirtschaftliches Prinzip) oder in ihrem Handeln völlig autonom sind.¹²

Leseempfehlung

📖 Schmidt, 2009, Die Betriebseigenschaft der öffentlichen Verwaltung, S. 16f.

2.3.2 Die Systematik der Betriebe

Die Definition des Betriebsbegriffs engt die Vorstellungen hiervon keineswegs auf ein Unternehmen oder eine Verwaltung etc. ein. Vielmehr passt die obige Definition sowohl auf Personengesellschaften, wie bspw. Handwerksbetriebe, aber auch auf Banken, Industrieunternehmen oder auf Verwaltungen oder die Polizei. Anhand der Betriebsdefinition lässt sich folglich keine Abgrenzung dieser Betriebstypen erzeugen. Dennoch macht es Sinn, die Unterschiede zwischen diesen Betriebstypen zu analysieren.

Klassifikation nach Rechtsform

Klassifikationen von Betriebstypen können vielfältig sein. Abgrenzungen nach Branchen, nach Betriebsgröße etc. sind gängig. (Cornelius, Dincher, & Müller-Godeffroy, 2007, S. 6). Für den Gegenstandsbereich der Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Verwaltung jedoch sticht das Kriterium der Rechtsform hervor. Dieses unterteilt alle Betriebe in solche der **ÖFFENTLICH-RECHTLICHEN STRUKTURFORM**¹³ und solche der **PRIVATRECHTLICHEN STRUKTURFORM**¹⁴ (Schmidt, 2009, S. 104ff.).

Betriebe in privatrechtlicher Strukturform

Betriebe in privatrechtlicher Strukturform werden gemeinhin als Unternehmen bezeichnet.¹⁵ Charakteristisch für Unternehmen ist, dass sie sich in Privatbesitz einer Person (Einzelunternehmen) oder einer Gruppe von Personen (Gesellschaftsunternehmen) befinden. Letztere können wiederum in Personengesellschaften und Kapitalgesellschaften unterschieden werden (Schmidt, 2009, S. 104ff.). **PRIVATE BETRIEBE** befinden sich in Privatbesitz und arbeiten auf eigenes Risiko. Entscheidungen werden autonom getroffen und verantwortet. Private Unternehmen verfolgen ihre Sachziele häufig

¹¹ Synonym: Unternehmung

¹² Vgl. hierzu in einem kurzen Überblick die Ausführungen bei Wikipedia zum Stichwort „Unternehmen“.

¹³ Beispiele: Körperschaft, Anstalt, Stiftung des öffentlichen Rechts.

¹⁴ Beispiele: GbR, OHG, KG, AG, GmbH, etc.

¹⁵ Das gilt auch für die öffentlichen Unternehmen. Vgl. weiter unten. Öffentliche Unternehmen weisen allerdings abweichende Charakteristika als die privater Unternehmen auf. Vgl. die Gegenüberstellung weiter unten.

2.3 Der Betriebsbegriff

unter dem Primat der Gewinnmaximierung bzw. der Sicherung und Erweiterung der Marktanteile. Folglich sind Unternehmen bei ihren Entscheidungen auf Kundenwünsche und Konkurrenzangebote fokussiert, deren Agieren den Erfolg des Unternehmens und damit ihr Überleben am Markt signifikant beeinflusst.

Leseempfehlung

📖 Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, Autonomieprinzip, Erwerbsprinzip, Privateigentum S. 16f.

Öffentliche Betriebe können sowohl in öffentlich-rechtlicher Strukturform, aber auch in privatrechtlicher Strukturform in Erscheinung treten.

Öffentliche Betriebe

„Mit öffentlichen Betrieben bzw. Unternehmen sind all diejenigen Einzelwirtschaften angesprochen, die sich ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand bzw. unter maßgeblichem öffentlichen Einfluss befinden, deren Eigenkapital also in vollem Umfang oder zu Teilen von öffentlich-rechtlichen (insbesondere gebietskörperschaftlichen Trägern) gehalten wird.“ (Schmidt, H.-J., 2009, S. 114)

Somit sind öffentliche Betriebe äußerst vielfältig in ihrem Erscheinungsbild. Die Skala reicht vom klassischen Verwaltungsbetrieb bis hin zu öffentlichen Unternehmen, die in ihren betrieblichen Strukturen kaum mehr von privaten Unternehmen zu unterscheiden sind. Dazwischen können öffentliche Unternehmen in den buntesten Variationen konstruiert werden und je nach Bedarf mehr oder weniger „betriebspolitische Elastizität“ (Schmidt, H.-J., 2009, S. 121) aufweisen. Öffentliche Betriebe können hierbei privatrechtlich oder öffentlich-rechtlich organisiert sein.

Leseempfehlung als vertiefender Exkurs

📖 Schmidt, 2009, S. 114 – 122.

Verwaltungsbetriebe nehmen hoheitliche Aufgaben wahr und sind deshalb im Schwerpunkt in der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung präsent, da hierzu die Befugnis zum Eingriff in die Grundrechte der Bürger erforderlich ist. Aber auch Bereiche der Daseinsvorsorge (*z.B. Zahlung von Sozialleistungen wie Kindergeld etc.*) werden durch Verwaltungsbetriebe abgedeckt. Verwaltungsbetriebe sind durch folgende Merkmale charakterisiert (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 18):

Merkmale von Verwaltungsbetrieben

- Meist keine Einzelabgeltung von Leistungen (also kein Äquivalenzprinzip)
- Kein Preiswettbewerb
- Finanzierung überwiegend durch Steuern/Abgaben (ggf. Gebühren)
- Meist Angebotsmonopol (*z.B. Personalausweis*)
- Z.T. Abnahmezwang der Verwaltungsleistungen durch die Bürger (*z.B. Schulpflicht*)

2.3 Der Betriebsbegriff

- Z.T. nicht marktfähige Güter
- Z.T. kollektive Fremdbedarfsdeckung (keine Einzelabgabe möglich) (z.B. öffentliche Sicherheit)
- Leistungsverpflichtung der Verwaltung
- Geringes Bestandsrisiko der Verwaltung

Öffentliche Unternehmen

Öffentliche Unternehmen sind zur Erfüllung öffentlicher Zwecke entstanden.¹⁶ Öffentliche Unternehmen stehen unter maßgeblichem Einfluss der öffentlichen Hand. Dies wird häufig so konstruiert, dass das öffentliche Unternehmen als ein privatrechtliches Unternehmen strukturiert wird - meistens als Aktiengesellschaft oder GmbH¹⁷ - und die öffentliche Hand als Anteilseigner aller oder eines (meist mehrheitlichen¹⁸) Teils der Anteile auftritt. Typisch ist hier bspw. eine Stadtwerke AG, die alle Infrastruktur-Aufgaben einer Kommune abwickelt. Hiermit verknüpft sind deutlich größere Spielräume und Flexibilität, die die Abtrennung vom strengen Haushalts- und Dienstrecht bewirken.¹⁹

Leseempfehlung zu den Beweggründen für öffentliche Unternehmen

📖 Schauer, 2015, S. 114.

Denkbar ist aber auch, dass öffentlich-rechtliche Betriebe im Sinne eines Unternehmens agieren. Wenn sich also bspw. eine Anstalt öffentlichen Rechts wie *bspw. die Bundesbank oder ein öffentlich-rechtlicher Fernsehsender* am Marktgeschehen so verhält, wie es vergleichsweise auch ein privates Unternehmen tun würde, so handelt es sich auch in diesem Falle um ein öffentliches Unternehmen.²⁰ Betätigen sich öffentlich-rechtliche Betriebe hingegen nicht wirtschaftlich, wie bspw. die Kammern oder die Deutsche Rentenversicherung, so weisen sie auch keinen Unternehmenscharakter auf.

¹⁶ Gewinnerzielung stellt – auch in Zeiten knapper Kassen – hierbei keinen öffentlichen Zweck dar. Die Gewinnerzielung ist im Verhältnis zu Zwecken der Daseinsvorsorge immer nachrangig.

¹⁷ Um das Haftungsrisiko des öffentlichen Trägers einzudämmen, spielen hierbei nur Gesellschaftsformen mit beschränkter Haftung (GmbH und AG) eine Rolle.

¹⁸ Dies sichert die korrekte Erfüllung des öffentlichen Auftrags, der für das öffentliche Unternehmen zum Sachziel wird.

¹⁹ Diese Spielräume betreffen bspw. die Ausgestaltung der Arbeitsverträge hinsichtlich Gehaltshöhe und Geltungsdauer, eine freie Mittelverwendung oder Übertragung in andere Abrechnungsperioden. Als Übungsaufgabe können hier weitere Vorteile recherchiert werden.

²⁰ Diese Fragestellung wird unter wettbewerbsrechtlichen Aspekten interessant. Ist ein öffentliches Unternehmen in einem Markt tätig, den auch private Unternehmen bedienen, *bspw. IT-Dienstleistungen*, so kann es vorkommen, dass private Unternehmen aufgrund ungleicher Möglichkeiten z.B. bei der Kapitalbeschaffung (hier marktüblicher Zins – dort Haushaltsmittel) gegenüber dem Öffentlichen soweit ins Nachsehen geraten, dass sie vom Markt verschwinden.

2.3 Der Betriebsbegriff

Ein Vergleich der Betriebstypen im Überblick²¹

Betriebstypen im Vergleich

	Private Unternehmen	Öffentliche Unternehmen	Öffentliche Verwaltungen
Rechtsform	Alle Rechtsformen des HGB, AktG, GmbHG, GenG	Kapitalgesellschaften wie GmbH, AG, Genossenschaft mbH unter maßgeblichem Einfluss d. öff. Trägers	Körperschaft, Anstalt, Stiftung d. öff. Rechts, Regiebetrieb
Betriebsziele	Sachziele nach Betriebszweck instrumental für Formalziele wie Gewinn, Optimierung d. Shareholder Value, Marktmacht	Formalziele wie Gewinn oder Kostendeckung neben den Sachzielen, die dem gesetzlichen Auftrag des öff. Trägers entsprechen	Sachziele entsprechen dem gesetzlichen Auftrag
Autonomie (bzgl. strategischer Entscheidungen)	Frei, Ausrichtung auf die Formalziele	Durch den „maßgeblichen Einfluss d. öff. Trägers“ auf den gesetzlichen Auftrag eingeeengt	Gesetzlich vorgeschriebener Aufgabenkatalog – keine Spielräume
Dispositions-freiheit (bzgl. operativer Entscheidungen)	Frei, Ausrichtung auf die Formalziele	Nur innerhalb des gesetzlichen Auftrags; ggf. rechnerische Spielräume wg. Abkopplung vom Haushaltsrecht	Haushaltsrecht, Dienstrecht, Verwaltungsrecht etc. determinieren die Verwaltungsführung engmaschig
Konkurrenzsituation zu Mitbewerbern	Ggf. Oligopol, meist Polypol ²²	Oftmals (lokale) Monopole (z.B. <i>kommunale Infrastrukturunternehmen, Fraport AG, Bahn AG mit aufkommender Konkurrenz</i>)	Monopolstellung für gesetzliche Verwaltungsleistungen
Nachfrageorientierung	Präferenzen der Nachfrager determinieren Sachzielpolitik	Sachziele nur mittelbar über den gesetzlichen Auftrag vom Bürger (als Wähler eines politischen Programms) abhängig	Sachziele nur mittelbar über den gesetzlichen Auftrag vom Bürger (als Wähler eines politischen Programms) abhängig

²¹ Vgl. die Übersichten bei Lamers, 2007, S. 3ff. und Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 18ff.

²² Vgl. die Begriffe Polypol, Oligopol, Monopol und Monopson in der einschlägigen mikroökonomischen Literatur.

2.3 Der Betriebsbegriff

Finanzierung	Aus Umsatzerlösen (Geld-Güter-Kreislauf)	Teilweise aus Umsatzerlösen (Geld-Güter-Kreislauf) und ggf. Subventionen aus Haushaltsmitteln	Als Bestandteil des Staatshaushalts, nur Mittelbewirtschaftung (keine Mittelbeschaffung) bzw. Zuweisung der Steuermittel; daneben ggf. Gebührenerhebung
Rechnungswesen	Kaufmännische doppelte Buchführung, Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz, Kosten- und Leistungsrechnung	Kaufmännische doppelte Buchführung, Gewinn- und Verlustrechnung, Bilanz, Kosten- und Leistungsrechnung	Kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Rechnung
Bestandsrisiko	immer	Nur bei Wegfall des gesetzlichen Auftrags oder Rückführung in den öffentlich-rechtlichen Bereich	Nur bei Wegfall des gesetzlichen Auftrags
Personalführung	Gemäß aktuellen Arbeitsrechts, orientiert an modernen Personalführungskonzepten	Gemäß aktuellen Arbeitsrechts, orientiert an modernen Personalführungskonzepten	Dienst- bzw. Beamtenrecht (Treuepflicht des Beamten, Fürsorgepflicht des Dienstherrn, Alimentationsprinzip, Lebenszeitprinzip etc.)

2.3.3 Die betrieblichen Grundfunktionen als Funktionsbereiche des Betriebes

Geld-Güter-Kreislauf

Jeder (private) Betrieb ist eingebunden in einen Geld-Güter-Kreislauf, der den Betrieb zwischen einem für seine Bedürfnisse zugeschnittenen Beschaffungsmarkt und für seine Produkte definierten Absatzmarkt positioniert.

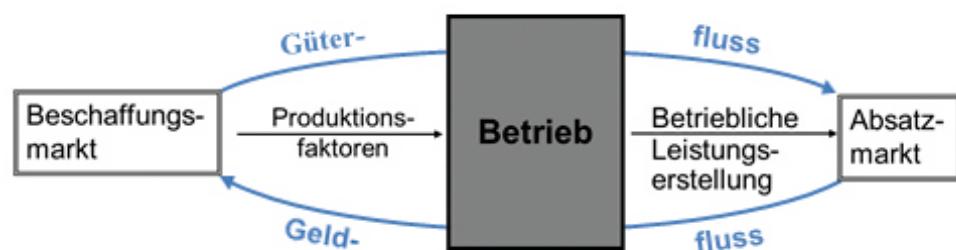


Abbildung 6: Der Geld- und Güterkreislauf

Der Betrieb beschafft sich gegen Zahlung eines Geldbetrags Produktionsfaktoren vom Beschaffungsmarkt, kombiniert diese im Zuge der Leistungs-

2.3 Der Betriebsbegriff

erstellung zu seinen Produkten und gibt diese wiederum an den Absatzmarkt für eine finanzielle Gegenleistung ab. Dem Güterfluss ist somit ein Geldfluss entgegengerichtet.

Der interne Leistungsbereich eines Betriebes spiegelt die obige Struktur seiner Umwelt.

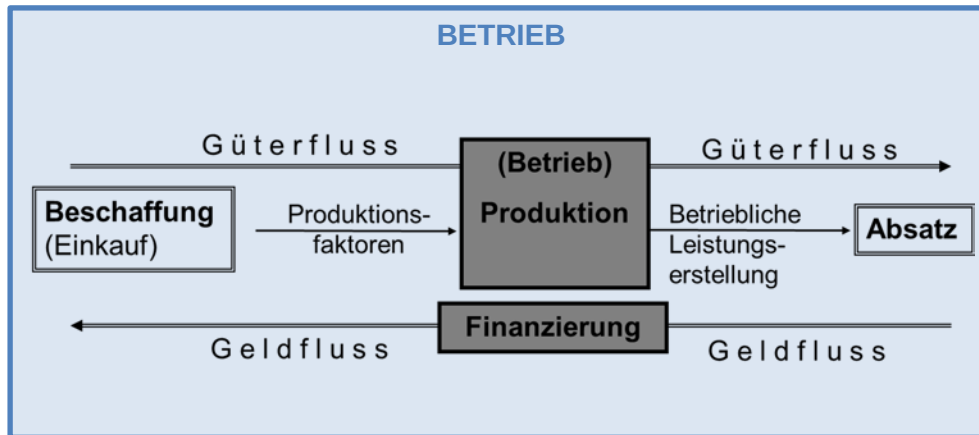


Abbildung 7: Der innerbetriebliche Leistungsprozess und die betrieblichen Grundfunktionen

Der betriebliche Leistungsprozess (reale Sphäre – güterwirtschaftlicher Leistungsprozess) besteht somit aus drei Phasen (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 233f.):

- **BESCHAFFUNG**²³: Bereitstellung von Produktionsfaktoren, Entscheidungen der kostenoptimalen Bedarfsplanung, Beschaffung, Lagerhaltung, des innerbetrieblichen Transportes von Material und der Entsorgung.²⁴
- **PRODUKTION**: Kombination von Produktionsfaktoren zu Produkten, die als marktgängige Tauschobjekte bei der Leistungsverwertung Umsatzerlöse erbringen sollen (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 166).²⁵ In staatlichen Einheiten umfasst Produktion im Wesentlichen die Informationsverarbeitung mit dem Ziel der Entscheidungsfindung (förmlicher Verwaltungsakt, rechtsverbindliche Auskunft, etc.) (Schmidt, 2009, S. 69).
- **ABSATZ**: Im Zuge der Leistungsverwertung erfolgt die zielbezogene Abgabe der erbrachten Güter an Dritte. Hierunter fällt sowohl die

Die betrieblichen Grundfunktionen: Beschaffung, Produktion, Absatz

²³ Inkl. Lagerhaltung, Materialwirtschaft (vgl. Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 153ff.).

²⁴ Zu den Besonderheiten der Beschaffung in der öffentlichen Verwaltung siehe die Zusammenstellung bei Schmidt, 2009, S. 64ff.

²⁵ Diese Definition ist typisch für einen privaten Betrieb. Die öffentliche Verwaltung produziert typischerweise Dienstleistungen, die weder marktgängig sind, noch getauscht werden. Vielmehr dominiert der politische und rechtliche Rahmen Produktionsprogramme oder Produktionsprozesse (vgl. Schmidt, 2009, S. 69ff.).

2.3 Der Betriebsbegriff

physische Distribution (Produkte dem Nachfrager zum Zeitpunkt des Bedarfs am gewünschten Ort in benötigter Menge zur Verfügung zu stellen) als auch die Marketingplanung.²⁶

Die betriebliche Finanzierung

Dem Güterfluss des realen Sektors entgegengerichtet ist der Geldfluss, der die „monetäre Sphäre“ des Betriebes abbildet. Somit steht die monetäre Sphäre in einem anderen Beziehungszusammenhang, da sie sachlich nicht direkt zur wertschöpfenden Entstehung von Betriebsleistungen beiträgt (Schmidt, 2009, S. 86). Folglich ist sie nicht dem betrieblichen Leistungsprozess zuzurechnen. Im Bereich der **FINANZIERUNG** werden alle real- bzw. güterwirtschaftlichen Vorgänge mittels der hierdurch veranlassten Zahlungen und Vermögensveränderungen erfasst und verrechnet. Die Finanzierung bildet somit die monetäre Mittelherkunft und die Mittelverwendung ab.

2.3.4 Das Management

Das Management

Das Management ist **NICHT** den betrieblichen Grundfunktionen zuzurechnen. Da die betrieblichen Grundfunktionen des Leistungsbereichs und die Finanzierung aufeinander abgestimmt und koordiniert werden müssen, bedarf es einer übergeordneten Institution, der die erforderliche Steuerung, Koordination und Führung obliegt. Diese fällt dem Management zu – in der Terminologie der Produktionsfaktoren: dem dispositiven Faktor.

Management als Institution

Institutionell umfasst das Management alle Instanzen²⁷ mit Entscheidungs- und Anordnungs Kompetenzen innerhalb einer betrieblichen (Aufbau-) Organisation (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 113). Die Kategorienbildung für Management im institutionellen Sinn orientiert sich am Entscheidungshorizont der einzelnen Managementebenen. Hierbei geht es darum, wie weitreichend und bedeutend einzelne Entscheidungen für den Gesamtbetrieb sind. Es wird hierbei in strategische und dispositive Entscheidungen unterschieden.

STRATEGISCHE ENTSCHEIDUNGEN²⁸ betreffen den Betrieb als Ganzes. D.h. strategische Entscheidungen betreffen die langfristige Gesamtausrichtung eines Betriebes hinsichtlich seiner spezifischen Erfolgspotentiale. Es geht um den substantiellen Charakter eines Betriebes bzgl. seiner Tätigkeitsbereiche, Zielgruppen etc.

²⁶ Vertiefend vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 302ff. oder Schmidt, 2009, S. 73ff. oder Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 175 ff.

²⁷ Eine Instanz ist eine Stelle mit Weisungsbefugnis (vgl. 4.2.4 Vierter Schritt: Aufgabensynthese).

²⁸ **OPERATIVE ENTSCHEIDUNGEN** sind Entscheidungen, die die strategischen Entscheidungen umsetzen helfen. Ihr Wirkungshorizont ist somit eher mittelfristig und ihre sachliche Bedeutung ist auf einen konkreten Teilbereich oder eine konkrete Aktion begrenzt. *Bsp.: ein Unternehmen beschließt auf strategischer Ebene die Erschließung des asiatischen Marktes. Auf operativer Ebene wird die Entscheidung für einen konkreten Produktionsstandort in Asien getroffen. Weiteres Bsp.: die Bundesregierung beschließt auf strategischer Ebene eine engere Verzahnung der Sicherheitsdienste auf Bundesebene. Auf operativer Ebene entscheidet das Bundesministerium des Innern über die Einrichtung einer gemeinsamen Koordinationsstelle für BND, BfV, BPol und BKA.*

2.3 Der Betriebsbegriff

DISPOSITIVE ENTSCHEIDUNGEN haben Umsetzungscharakter und sind fallweise verfügbare Anordnungen, die nur für den Einzelfall getroffen werden (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 123) und keine allgemeine Gültigkeit besitzen. Zudem ist deren Wirksamkeit zeitlich und sachlich eng begrenzt.

Strategische Entscheidungen werden im Schwerpunkt vom *TOP*-Management getroffen, während dispositive Entscheidungen oder Anordnungen in den Händen des *MIDDLE*- bzw. *LOWER*-Management liegen. Um einen Informationsfluss sowohl „top-down“ als auch „bottom-up“ zu gewährleisten, besteht eine Verzahnung der einzelnen Ebenen dergestalt, dass auch das Top-Management bei dispositiven Entscheidungen beteiligt wird und im Gegenzug das Middle-Management eine Mitwirkungsmöglichkeit bei strategischen Entscheidungen hat. Auch auf den niedriger angesetzten Management-Ebenen ist eine derartige Verzahnung sinnstiftend.²⁹

Funktional betrachtet ist Management die Bündelung aller Aufgaben im Betrieb, die diesen „in Gang bringen und halten“, die also der Steuerung und dem Zusammenspiel der betrieblichen Leistungserstellung samt Finanzierung dienen. Hauptfunktionen sind das *PLANEN* und *KONTROLLIEREN*, das *KOORDINIEREN* und das *FÜHREN* (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 114). Es geht bei der funktionalen Betrachtungsweise darum, welche Tätigkeiten dem Management obliegen. Hierbei können sachbezogene und personenbezogene Tätigkeiten unterschieden werden. Die Tätigkeit des Führens ist eine personenbezogene Funktion. Die sachbezogenen Tätigkeiten werden im sachbezogenen Management-Zyklus weiter unten explizit und im Detail dargestellt.³⁰

Management als Funktion

Im Rahmen seiner Dimensionen wird das Tätigkeitsfeld des Managements weiter gefasst, korrespondiert aber mit den oben genannten Funktionen. Das Management im Sinne einer Gestaltungs- und Steuerungsfunktion umfasst erstens die *STRUKTURELLE DIMENSION*, die sowohl die Gestaltung der Organisation als dauerhaftes Regelwerk als auch die Disposition als fallweise Regelungen beinhaltet.³¹ Dies korrespondiert mit der Funktion der Koordination. Die Funktion des Führens spiegelt sich zweitens in der *PERSONELLEN DIMENSION*, die Aufgaben und Konzepte hinsichtlich der Führung des Personals fokussiert.³² Hier geht es um die Zusammenarbeit mit Menschen und die Anleitung von Menschen die Dinge zu tun, die den betrieblichen Zwecken dienen. Die *PROZESSUALE DIMENSION* interpretiert Management als einen Zielsetzungs- und Entscheidungsprozess, der in einem sog. Management-Zyklus abläuft. Hierzu gehören die Funktionen des Planen und Kontrollierens. Diese Differenzierung bleibt jedoch hinter der eigentlichen Komplexität des Entscheidungsprozesses zurück und wird daher im sog. *MANAGEMENT-ZYKLUS* nochmals aufgegriffen:³³

Dimensionen des Managements: strukturell, personell, prozessual

²⁹ Vgl. hierzu ggf. die Abbildung bei Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 113.

³⁰ Die personenbezogenen Managementaufgaben sind nicht (mehr) Teil des Curriculums und werden deswegen an dieser Stelle vernachlässigt.

³¹ Vgl. die Ausführungen im Kapitel 4.2 Aufbauorganisation.

³² Vgl. Literatur zum Thema Personalführung.

³³ Vgl. zu diesen Zusammenhängen auch Nolte & Zimmermann, 2015, S. 37ff.

2.3 Der Betriebsbegriff

Management-Zyklus

Ausgehend von einer erfolgten *ZIELBILDUNG* und einer *PROBLEMANALYSE* werden alle zielführenden Handlungsalternativen im Zuge einer *PLANUNGS-PHASE* zunächst eruiert, dann prognostiziert und schließlich bewertet. Im Anschluss wird in der *ENTSCHEIDUNGSPHASE* die Entscheidung für eine dieser zielführenden Handlungsalternativen unter Zuhilfenahme entscheidungstheoretischer Grundsätze herbeigeführt. Während der *REALISATIONS-PHASE* werden permanente Soll-Ist-Vergleiche und Korrekturmaßnahmen im Rahmen eines Durchführungs-Controllings angestellt, die bei Abschluss aller Realisationsmaßnahmen in eine *ABSCHLUSSKONTROLLE* münden.

Die Phasen im Einzelnen³⁴

Die *ZIELBILDUNG* bildet den Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen und basiert auf den methodischen Grundsätzen, die im Vorfeld bereits erläutert wurden. Da Ziele den Maßstab für Erfolg definieren, sollten sie einer Operationalisierbarkeit zugänglich sein, sie sollten also auf irgendeine Art und Weise messbar sein. Da der Management-Zyklus kybernetischen Charakter hat, ist diese Phase zugleich die Möglichkeit, Abweichungen von gewünschten Zuständen zu analysieren und evaluieren und so Probleme aufzudecken um daraus Ziele generieren zu können.

Die Phase der *PLANUNG* umfasst die Suche nach allen verfügbaren Alternativen zur Problemlösung bzw. zur Zielerreichung. Die Suche vollzieht sich neutral und versucht, keinerlei Alternativen aufgrund irgendwelcher Gründe auszuklammern. Für jede Alternative wird hinsichtlich ihrer Konsequenzen und Wirkungen (z.B. Kosten) eine Prognose aufgestellt. Sodann werden alle Alternativen hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades bewertet. Hierbei ist die Messbarkeit der Zielerreichung hilfreich.

Im Zuge der *ENTSCHEIDUNG* wird die Auswahl für eine Alternative oder eine Kombination von Handlungsmöglichkeiten getroffen. Ggf. hat die Bewertung im Rahmen der Planung schon eine Rangliste hervorgebracht, sodass die Entscheidung selbst nur noch formalen Charakter hat. Ggf. ist die Entscheidung aber auch ein Vorgang des Abwägens. Es kann zudem sein, dass die Entscheidung auch einer anderen Instanz obliegt und die Planungsphase personell anders besetzt ist.

Eine andere personelle Besetzung ergibt sich ggf. auch in der *DURCHSETZUNG UND REALISATION*. Es kann hinsichtlich der Informationsweitergabe und der Akzeptanz der Entscheidung hilfreich sein, die mit der Durchsetzung und Realisation betrauten Mitarbeiter auch bei der Planung und Entscheidung einzubinden. Instrumente zur Durchsetzung sind u.a. Weisungen, Anordnungen, Verhandlungen etc.

Die *KONTROLLE* fußt im Wesentlichen auf dem Vergleich der Zielformulierung als Soll-Werte mit den neuen Ist-Werten. Darüber hinaus wird dieser Soll-Ist-Vergleich durch eine Abweichungsanalyse ergänzt, die die Gründe der Diskrepanzen offenlegen soll.

Die Ergebnisse der Kontrollphase bilden wiederum den Ausgangspunkt, eine neue Problemanalyse durchzuführen, bisherige Maßnahmen zu evalu-

³⁴ Vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 114ff.

2.3 Der Betriebsbegriff

ieren und schlussendlich neue Ziele zu formulieren, sodass ein weiterer Zyklus starten kann.

Dieser Management-Zyklus findet Anwendung in vielen Bereichen. In abgewandelter Form ist der sog. PDCA-Zyklus insbesondere im Qualitätsmanagement präsent. Hierfür steht P für PLAN, D für DO, C für Check und A für ACT. Die folgende Graphik offenbart die Parallelen zwischen beiden Konzepten.

PDCA-Zyklus

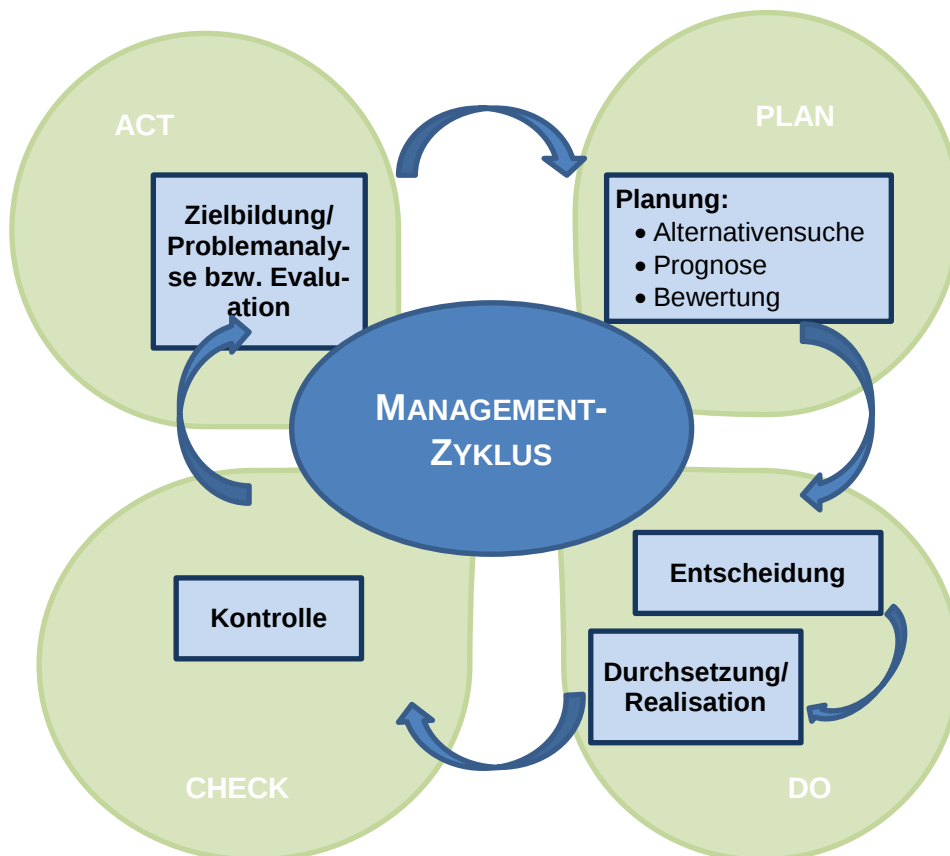


Abbildung 8: Der Management-Zyklus

2.3.5 Die betrieblichen Produktionsfaktoren

Im Zuge des Produktionsprozesses werden menschliche Arbeit und Sachgüter wie Maschinen, Arbeitsmaterialien oder Rohstoffe planmäßig und zielgerichtet zu Produkten kombiniert. Diese sogenannten Produktionsfaktoren liefert der Beschaffungsmarkt an den Betrieb. Das **KONZEPT DER BE-**

**Produktionsfaktoren –
begriffliche Annähe-
rung**

2.3 Der Betriebsbegriff

TRIEBLICHEN PRODUKTIONSFAKTOREN bildet Kategorien, um die beschafften Güter zu sortieren und in Gruppen einteilen zu können.^{35 36 37}

Elementarfaktoren und dispositiver Faktor

Auf einer ersten Gliederungsebene werden die **ELEMENTARFAKTOREN**, die unmittelbar mit der Leistungserstellung verknüpft sind, vom Produktionsfaktor „**DISPOSITIVER FAKTOR**“ unterschieden.³⁸

Dispositiver Faktor

Da der Prozess der Leistungserstellung nicht „von selbst“ stattfindet, bedarf es zielgerichteter Planung und Organisation mit den entsprechenden Anweisungen bzw. entsprechender Führung und Kontrolle. Diese dispositiven Tätigkeiten werden von menschlichen Arbeitskräften ausgeführt, die dem Produktionsfaktor „dispositiver Faktor“ zugerechnet werden.³⁹ Es handelt sich somit um alle Aufgaben, die mit der Betriebsführung, also mit dem Management im Zusammenhang stehen. Hier werden alle Entscheidungen vorbereitet und getroffen, die den Prozess der Leistungserstellung steuern.

Elementarfaktor: Ausführende Arbeit

Alle dem Prozess der Leistungserstellung unmittelbar zuzurechnenden Ressourcenverbräuche werden als **ELEMENTARFAKTOREN** bezeichnet. Die direkt im Produktionsprozess eingesetzte menschliche, vollziehende Arbeit wird als Elementarfaktor (menschliche) „ausführende/ objektbezogene/ Arbeit“ bezeichnet.

Elementarfaktor: Werkstoffe

Die im Produktionsprozess eingehenden Sachmittel werden unterschieden in Betriebsmittel und Werkstoffe. Werkstoffe werden bei der Produktion eingesetzt und „gehen im Produkt unter“. D.h. die einzelnen Stoffe stehen nach der Produktion nicht mehr mit denselben Eigenschaften wie vorher zur Verfügung.⁴⁰ Handelt es sich um einen anteilmäßigen Hauptbestandteil eines Produktes, so ist der Werkstoff zugleich **ROHSTOFF**. Ist der Anteil am Produkt jedoch gering (aber dennoch unabdingbar), so ist es ein **HILFSSTOFF**. Wird die Ressource im Produktionsprozess zwar verbraucht, geht aber nicht ins Produkt ein, so ist sie ein **BETRIEBSSTOFF** (z.B. *Energie oder Schmieröle*).

Elementarfaktor: Betriebsmittel

Betriebsmittel werden zwar im Produktionsprozess gebraucht und unterliegen gemeinhin der Abnutzung oder dem Verschleiß, bleiben aber grundsätzlich in ihrer Substanz erhalten. Betriebsmittel werden demgemäß über mehrere Abrechnungsperioden hinweg genutzt. Die Dauer der Nutzung,

³⁵ Das hier präsentierte Konzept zur Systematisierung der Produktionsfaktoren geht auf Erich Gutenberg zurück.

³⁶ Das Konzept der betrieblichen Produktionsfaktoren ist von dem Konzept der volkswirtschaftlichen Produktionsfaktoren „Arbeit, Kapital, Boden“ abzugrenzen.

³⁷ Vgl. die graphische Darstellung bei Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 234.

³⁸ In einer umgangssprachlichen Formulierung kann man den „dispositiven Faktor“ als all das begreifen, „was einen Betrieb in Gang bringt und hält“.

³⁹ Vgl. zu diesen Ausführungen Wöhe, 1990, S. 91f.

⁴⁰ *Beispiel: der zur Herstellung von Gummibärchen verwendete Zucker ist zwar nach der abgeschlossenen Gummibärchen-Produktion noch im Gummibärchen vorhanden, aber er hat seine wesentlichen Eigenschaften verloren, da er nun nicht mehr bspw. zum Kuchenbacken zur Verfügung stehen kann. Er ist also im Gummibärchen „untergegangen“.*

2.4 Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens

d.h. die Anzahl der Nutzungsperioden wird entweder geschätzt oder einer (gesetzlich festgelegten) Abschreibungstabelle entnommen.⁴¹

In neueren Konzepten zur Systematisierung von Produktionsfaktoren gewinnt der Faktor „Information“ an Bedeutung. „Informationen stellen Potenziale dar, die erst mit ihrem Einsatz in mehr oder weniger intelligenten Maschinen oder im Rahmen der menschlichen Arbeitsleistung wirksam werden. Wissen ist sicher insoweit ein Potenzialfaktor, als es im Wege von Rechten und Patenten dem Betrieb zur Verfügung steht und von außen erworben worden ist.“⁴²

Eine Sonderrolle: der Produktionsfaktor „Information“

2.4 Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens

2.4.1 Buchhaltungssysteme im Überblick

Je nach Erkenntnisziel und Adressat unterscheidet die Betriebswirtschaft drei Rechnungslegungsmethoden.

Die **EINNAHMEN-AUSGABEN**-basierte Rechnungslegung zielt auf die Dokumentation der Zahlungseingänge und Zahlungsausgänge. Somit liefert sie Informationen hinsichtlich der aktuellen Liquidität eines Betriebes bzw. über den Verbleib und die Verausgabung der liquiden Mittel im Verlauf der Abrechnungsperiode. Allgemein wird diese Rechnungslegung als Finanzrechnung bezeichnet. Hierauf basiert die Kameralistik als traditionelle Rechnungslegung der öffentlichen Verwaltung. Kontrollinstanz und somit Adressat dieses Rechnungswesens ist der jeweils zuständige Rechnungshof, also eine betrieblich externe Institution.

Einnahmen-Ausgaben – die Kameralistik

Eine **AUFWANDS- UND ERTRAGSRECHNUNG** registriert dagegen den gesamten, in Geldeinheiten bewertbaren Gütereinsatz in einer Abrechnungsperiode. Hierunter fällt bspw. auch der zahlungsunwirksame Ressourcenverzehr wie Abschreibungen für Abnutzung von Betriebsmitteln, die als Aufwand erfasst werden. Ziel der Rechnungslegung ist die Ermittlung einer Bilanz, die einen Gewinn oder Verlust ausweisen kann. Diese Bilanz wird zur Ermittlung der steuerlichen Abgabenlast herangezogen und hat somit (in der jeweiligen Finanzbehörde) auch einen externen Adressaten.

Ertrag und Aufwand – die Bilanzierung

Die **KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG** hat in Abgrenzung zu den beiden anderen Rechnungslegungssystemen einen internen Adressaten und infolgedessen auch ein andersgelagertes Erkenntnisinteresse. Bei der Ermittlung des Betriebsergebnisses geht es nicht um Rechenschaftslegung oder Ausweis einer Steuerlast, sondern es geht darum herauszufinden, welche Kosten und welche Leistungen im Zuge der normalen Geschäftstätigkeit

Leistungen und Kosten – das Betriebsergebnis

⁴¹ Zum Begriff der Abschreibung vgl. 3.2.1 Ein statisches Verfahren: die Kostenvergleichsrechnung.

⁴² www.daswirtschaftslexikon.com/d/produktionsfaktoren/produktionsfaktoren.htm#hwprod-p0221H05, abgerufen am 23. Juni 2015.

2.4 Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens

unter Verfolgung der Sachziele des Betriebes entstanden sind. Diese Daten unterstützen die Betriebsführung beim Treffen von Entscheidungen und geben Auskunft über die innerbetrieblichen Kostenstrukturen bzgl. der Kostenträger (= Produkte).

Leseempfehlung

📖 Schmidt, 2009, Kapitel IX D. Buchhaltungssysteme, S. 339ff.

📖 Jorasz, 2003, S. 18 – 25.

2.4.2 Die Grundbegriffe Ausgaben, Einnahmen, Kosten und Leistungen im Einzelnen⁴³

Definition: Einnahmen und Ausgaben⁴⁴

Mit (Perioden-) Ausgaben bezeichnet man alle (Buch- oder Bar-) Geldabflüsse in einer Wirtschaftsperiode. Entsprechend sind Einnahmen gleichzusetzen mit Geldzuflüssen, entweder in die Kasse (Bargeldzuflüsse) oder auf einem Bankkonto (Buchgeldzugang) (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 603).

Diese Definition macht deutlich, dass eine reine Einnahmen-Ausgaben-basierte Rechnungslegung keinerlei Aussagen über das Vermögen eines Betriebes macht. Diese Rechnungslegung nimmt lediglich das „Portemonnaie“ eines Betriebes unter die Lupe und blendet das sonstige Sachvermögen aus. Der Kauf eines Betriebsmittels (*z.B. ein Auto*) wird somit lediglich als Ausgabe erfasst, da das Geldvermögen in Höhe des Anschaffungspreises sinkt. Die simultane Erhöhung des Sachvermögens in gleicher Höhe wird in dieser Form der Rechnungslegung nicht erfasst.

Diese Lücke wird durch die Aufwands- und Ertragsrechnung geschlossen. Im Moment der Anschaffung eines Betriebsmittels vollzieht sich nämlich lediglich eine Vermögensumschichtung von Geld- in Sachvermögen, da dem vorher vorhandenen Bargeld nun ein äquivalenter Gegenwert als Sachvermögen (*z.B. neues Auto*) gegenübersteht. Ein Werteverzehr (= wirtschaftlicher Verbrauch oder Gebrauch von Wirtschaftsgütern, vgl.

⁴³ Das Curriculum für das Studienggebiet 4 BWLÖV klammert die Begriffe des Ertrags und des Aufwands aus, da sie (derzeit) für die öffentliche Bundesverwaltung nicht von Relevanz sind. Die Bundesverwaltung bedient sich derzeit der sog. Erweiterten Kameralistik, die durch eine Kosten- und Leistungsrechnung in geeigneten Bereichen ergänzt werden soll (vgl. § 7 BHO (3)). Aus didaktischen Gründen hilft die Hinzunahme dieser Begriffe jedoch, ein Gesamtverständnis für die Logik der Rechnungslegung aufzubauen. Deswegen werden diese Begriffe als „Hilfestellung“ dennoch in das vorliegende Skript aufgenommen. Dazu kommt, dass auf kommunaler Ebene bereits ein neues Finanzmanagement eingeführt worden ist, das auf dem Grundprinzip der Doppik (doppelte Buchführung in Konten) und gemäß einer Aufwands- und Ertragsrechnung mit Bilanz basiert. Diese Umstellung erfolgte bspw. in NRW mit dem ‚Gesetz zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden im Land Nordrhein-Westfalen‘ vom 16. November 2004.

⁴⁴ In der Betriebswirtschaft wird weitgehend noch die Auszahlung von der Ausgabe abgegrenzt. Diese Unterscheidung unterbleibt hier.

2.4 Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens

Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 603) findet noch nicht statt. Dieser beginnt erst mit dem Zeitpunkt der Nutzung.

Aufwendungen stellen den gesamten bewerteten (in Geldeinheiten ausgedrückten) Gütereinsatz (auch: Güter-, Werteverbrauch) in einer Rechnungsperiode dar, sämtliche in Geldwerten registrierten Abgänge von Vermögensteilen (Schmidt, 2009, S. 332).

Erträge sind das Pendant zu den Aufwendungen. Demgemäß handelt es sich um den gesamten bewerteten Güterzuwachs (Werteentstehung, -zuwachs) in einer Rechnungsperiode, sämtliche in Geldwerten registrierten Zugänge von Vermögensteilen (Schmidt, 2009, S. 338).

Definition: Aufwand und Ertrag

Als Aufwand oder Ertrag wird dementsprechend auch das verbucht, was mit dem eigentlichen Betriebsziel, den sog. Sachzielen des Betriebes, nichts zu tun hat.⁴⁵ Diese Vermögensveränderungen bilden jedoch mitunter etwas gravierend anderes ab, als das, was einen „normaler Betriebsalltag“ auszeichnet. Dennoch kann die Aufnahme außerordentlicher oder bewertungsbedingter Vermögensveränderungen in eine Gewinn- und Verlustrechnung aus steuerlichen Gesichtspunkten Sinn ergeben.⁴⁶ Einen Erkenntnisgewinn über den „typischen“ Werteverzehr für die „normalen“ betrieblichen Abläufe wie sie bspw. einer Preiskalkulation zugrunde liegen müsste, kann eine solche Rechnung allerdings auch nicht liefern.

Grenzen der Aufwands- und Ertragsrechnung

Vielmehr möchte ein Unternehmer von seinen innerbetrieblichen Strukturen Kenntnis gewinnen. Er möchte also wissen, welcher Werteverzehr in welcher Höhe jährlich bei normaler Produktion wo anfällt. Eine typische Fragestellung wäre bspw.: „Welches Produkt verursacht normalerweise welchen Werteverzehr in welcher Höhe?“ Diese Informationen sind wichtig, wenn bspw. Verkaufspreise festgelegt werden müssen. Dann sollte ein Unternehmen wissen, wieviel es mindestens für ein Produkt verlangen muss, um den Werteverzehr zur Produktion wieder auszugleichen. Charakteristisch ist hier, dass der Betrieb selbst dieses Erkenntnisinteresse hat und somit der Adressat dieser Rechnungslegung ein interner und eben nicht ein externer Adressat ist. Dies ist ein wesentlicher Unterschied zu den beiden vorangegangenen Systemen. Folglich genügt eine Kosten- und Leistungsrechnung auch keinen „offiziellen“ Regelungen und Gesetzen, sondern hier gilt die ‚Regel der Ehrlichkeit zu sich selbst‘.

Erkenntnisziel der Kosten- und Leistungsrechnung

Neben den bislang vorgestellten Systemen bedarf es also einer Erfassung von Strömungsgrößen, die nur die normale Geschäftstätigkeit widerspiegeln. „Im Gegensatz zu den Aufwendungen umfassen Kosten nur diejenigen Teile der in Geld bewerteten Mengen an wirtschaftlichen Einsatzgütern

Abgrenzung der Kosten zum Aufwand

⁴⁵ *Beispiel 1: Ein landwirtschaftlicher Betrieb hat aufgrund einer günstigen Lage seiner bislang landwirtschaftlich genutzten Felder einen Wertzuwachs erfahren, da dieses Land von der Kommune als Bauland ausgewiesen wurde. Dieser Wertzuwachs, also Ertrag, hat nichts mit dem betrieblichen Sachziel zu tun. Beispiel 2: Ein Autohändler erfährt durch einen massiven Hagelschauer den kompletten Wertverlust all seiner zum Verkauf stehenden Fahrzeuge auf seinem Hof - ein Wertverlust, und damit Aufwand, der völlig unabhängig vom Sachziel des Betriebes ist.*

⁴⁶ Erinnerung: Der Adressat ist hier ein externer, nämlich die zuständige Finanzbehörde.

2.4 Ausgewählte Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens

(an Produktionsfaktoren, an Sachgütern und Diensten), die durch die typischen Betriebsleistungen, durch den eigentlich verfolgten Betriebszweck (Sachziel, Hauptaufgabe, Kerngeschäft und dergleichen) verzehrt oder in Anspruch genommen worden sind.“ (Schmidt, 2009, S. 333)

Definition: Kosten und Leistungen

Kosten lassen sich somit kurz definieren als bewerteter leistungsbedingter Gütereinsatz in einer Rechnungsperiode (Schmidt, 2009, S. 333).

Leistungen sind bewerteter sachzielbezogener (betriebsbedingter, dem Betriebszweck dienender) Güterzuwachs in einer Rechnungsperiode (Schmidt, 2009, S. 333).

Zahlungsunwirksame Kosten: das Konzept der Opportunitätskosten

Kosten umfassen darüber hinaus aber auch einen Werteverzehr, der nie an eine Ausgabe gebunden war. Es handelt sich hierbei um ein Konstrukt, dem das Konzept der Opportunitätskosten zugrunde liegt. Zentral ist hier der Gedanke, dass im Zuge einer Investition oder einer Selbständigkeit immer auch der Verzicht auf eine andere Handlungsalternative stattfindet. Wird ein Geldbetrag in ein Sachmittel investiert, so steht dieser Betrag nicht mehr für eine andere Geldanlage mit Zinsgewinnen zur Verfügung. Auf diese Zinsgewinne wird folglich verzichtet. Arbeitet ein Unternehmer in seinem eigenen Unternehmen, so verzichtet er auf den Lohn, den er als Angestellter extern erhalten könnte. Nutzt ein Betrieb seine eigene Immobilie, so verzichtet der Betrieb auf eine Miete, die er bei Fremdvermietung erzielen könnte. Allgemein geht es um die Erfassung der ‚Kosten des entgangenen Gewinns‘ bzw. der ‚Opportunitätskosten‘.

Kalkulatorische Kosten

Diese besonderen Kosten müssen deshalb berücksichtigt werden, da sie in kalkulatorischer Hinsicht eine „Untergrenze“ markieren, die mittels einer Investition oder allgemein, mit der betrieblichen Tätigkeit mindestens erzielt werden muss. Man nennt diese Kosten daher „Kalkulatorische Kosten“. Insbesondere werden hier bspw. kalkulatorische Zinsen, der kalkulatorische Unternehmerlohn, die kalkulatorische Miete oder auch kalkulatorische Wagniskosten verrechnet. Gemäß dem Erkenntnisinteresse des Betriebes selbst werden diese Kosten in selbst festzulegender Höhe ebenfalls berücksichtigt. Ein externer Adressat, wie bspw. eine Finanzbehörde, würde diese Positionen nicht als Aufwand anerkennen, da sie nie an eine Ausgabe gebunden waren und aufgrund rein theoretischer Überlegungen in eine interne Kalkulation bzw. in eine interne Entscheidung einfließen.

Leseempfehlungen

-  Friedl, Hofmann & Pedell, 2017, Grundbegriffe der Kosten- und Erlösrechnung, S. 33 – 49.
-  Schmidt, 2009, Kapitel IX C. Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens, S. 332ff.
-  Wöhe, 1990, sechster Abschnitt: das betriebliche Rechnungswesen, A. Grundlagen, II. Grundbegriffe des betrieblichen Rechnungswesens, S. 964ff.
-  Schierenbeck & Wöhle, 2008, 7.4 Abgrenzung rechnungstheoretischer Strom- und Bestandsgrößen, S. 602ff.
-  Götze, 2004, S. 3 – 8.
-  Jorasz, 2003, S. 33 – 40.

3 Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen

Inhaltlich wurzelt die Forderung nach Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bzw. dem Vergleich verschiedener Handlungsalternativen gemäß dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit in seiner gesetzlichen Grundlage im § 7 BHO. Dieses Kapitel stellt nun die konkreten Verfahren vor, die eine Alternative hinsichtlich ihrer Kosten- bzw. Ausgabenseite und ihres Nutzens analysieren helfen. Das Curriculum hat hier eine Auswahl aus dem deutlich umfangreicheren Angebot der Investitionsrechnung getroffen, die dem späteren Berufsbild eines Bundesbeamten Rechnung trägt.

Die Studierenden sollen die Grundlagen wirtschaftlicher Aufgabenerfüllung erläutern und ausgewählte Techniken auf Beispiele anwenden können.	18	3	Die Studierenden sollen den Begriff Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsprinzipien erläutern können.	4	2	Wirtschaftlichkeit (Optimalprinzip), Minimalprinzip, Maximalprinzip
			Die Studierenden sollen ausgewählte Verfahren der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung anwenden können.	14	3	- Ausgabe / Einnahme und Kosten / Leistung - Abgrenzung monetärer und nicht-monetärer Verfahren - Kostenvergleichsrechnung, Nutzwertanalyse, Kapitalwertmethode

Abbildung 9: Auszug aus dem Curriculum

Quantitative vs. Qualitative Methoden

Die Definition des Wirtschaftlichkeitsbegriffs hat diesen klar als eine Relation ausgewiesen. Hierbei wird ein Ressourceneinsatz zum resultierenden Ergebnis ins Verhältnis gesetzt. Der Ressourceneinsatz kann in Kosten- und auch in Ausgabenkategorien bemessen werden. Meist existieren Lieferantenrechnungen oder Berechnungen der internen Kostenrechnung, die den Mitteleinsatz genau dokumentieren.⁴⁷

Quantitative/ monetäre Verfahren

Methoden der Investitionsrechnung, die auf dieser Informationsbasis aufbauen, werden als **QUANTITATIVE METHODEN** oder **MONETÄRE VERFAHREN** bezeichnet. Die im Curriculum erwähnten Praktiken der Kostenvergleichsrechnung und der Kapitalwertmethode sind hierunter zu fassen und haben eine Repräsentationsfunktion für weitere Verfahren der Investitionsrechnung.⁴⁸

Qualitative/ nicht-monetäre Verfahren

Insbesondere in der öffentlichen Verwaltung ist die Quantifizierung von Leistungen mangels Preisen oftmals schwer oder gar unmöglich. Auch Einnahmen sind nicht unbedingt im Rahmen der Finanztätigkeit von Behörden zu erwarten. Um dennoch einen analytischen Vergleich von Handlungsalternativen durchführen zu können, bedient man sich der **QUALITATIVEN METHODEN**, die mittels eines Bewertungsschemas künstlich einen Nutzwert taxieren. Das Curriculum benennt die Nutzwertanalyse als Repräsentant dieser Bewertungsmethode.

⁴⁷ Analog verhält es sich mit quantifizierbaren Leistungen bzw. Einnahmen.

⁴⁸ Daneben existieren bspw. noch die Annuitätenrechnung oder die interne Zinsfußmethode bei den dynamischen Verfahren. Die statischen Verfahren erstrecken sich bspw. auch auf die Rentabilitätsvergleichsrechnung oder die Amortisationsvergleichsrechnung.

3.1 Der Investitionsbegriff

Das Curriculum selektiert also einige Verfahren exemplarisch aus dem Fachgebiet der Investitionsrechnung und baut mittels dieser Auswahl eine Schlüsselkompetenz für die spätere Berufspraxis auf.

Das nachfolgende Kapitel fokussiert die folgenden **LERNZIELE**:

Die Lernziele aus der Sicht der Autorin

- den Begriff der Investition erklären können
- die quantitativen und qualitativen Methoden der Investitionsrechnung bzw. Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kennen und voneinander abgrenzen können bzw. deren Unterschiede erläutern können
- statische Verfahren wie die Kostenvergleichsrechnung anhand von praxisorientierten Aufgaben anwenden können
- dynamische Verfahren wie die Kapitalwertmethode anhand von praxisorientierten Aufgaben anwenden können
- die Ergebnisse statischer und dynamischer Verfahren interpretieren und vergleichen können
- qualitative Verfahren wie die Nutzwertanalyse anhand von praxisorientierten Aufgaben anwenden können
- die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Verfahren hinsichtlich einer Wirtschaftlichkeitsempfehlung interpretieren können

3.1 Der Investitionsbegriff

Ganz allgemein kann unter einer Investition jeglicher Verzicht auf heutigen Nutzen in der Hoffnung auf späteren Nutzen verstanden werden (Eisenführ, 1996, S. 1).

Eine Investition ist eine für längere Frist beabsichtigte Bindung finanzieller Mittel in materiellen oder immateriellen Objekten mit der Absicht, diese Objekte in Verfolgung einer individuellen Zielsetzung zu nutzen (Kern, 1974, S. 8).

Definition: Investition

Zentrales Definitionsmerkmal ist die Dauer einer Investition über mehrere Abrechnungsperioden hinweg. Ebenfalls charakteristisch ist die Betrachtung einer Investition als Zahlungsstrom, der meist mit einer sog. ‚Anfangsausgabe‘ beginnt und über mehrere Abrechnungsperioden Aus- und Einnahmen generiert (Götze, 2006, S. 5). Folglich handelt es sich bei Investitionen um „Kapitalverwendungsvorgänge, durch die freies Kapital in gebundenes Kapital umgewandelt wird.“ (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 373)

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung⁴⁹

3.2.1 Ein statisches Verfahren: die Kostenvergleichsrechnung

Der Maßstab aller Dinge: die durchschnittlichen jährlichen Kosten

Das Erkenntnisinteresse der statischen Verfahren gilt einem jährlichen Durchschnittswert aller von einer Investitionsalternative verursachten Kosten. Um von der individuellen Nutzungsdauer der Investitionsalternativen unabhängig zu sein, werden die durchschnittlichen, jährlichen Kosten als Vergleichsbasis für alle Alternativen gewählt. So werden auch Alternativen mit unterschiedlicher Nutzungsdauer oder auch die sogenannte „Mietalternative“ vergleichbar.⁵⁰

Kosten als zentrale Rechnungsgröße

Leitgedanke der Kostenvergleichsrechnung ist die gleichmäßige Verteilung der durch die Investition verursachten Kosten auf die Jahre der Nutzung. Der Kostenbegriff ist somit zentral für die korrekte Erfassung der Datenbasis, denn die Erfassung des Ressourcenverzehr als Kosten impliziert automatisch die periodengerechte Zuordnung auf eine Abrechnungsperiode. Neben den Kapitalkosten (s.u. Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen) sind auch die sonstigen, durch die Investition entstehenden Kosten (bspw. Wartungskosten bei Maschinen oder Instandhaltungskosten bei Immobilien) auf die Jahre der Nutzung (ggf. per Durchschnittsbildung) zu verteilen.

1. Schritt: Ermittlung des Anschaffungswertes einer Alternative

Den Ausgangspunkt aller Berechnung bildet die Ermittlung des **ANSCHAFFUNGSWERTES** (AW) einer Alternative. Der Anschaffungswert wird ermittelt indem dem Kaufpreis (KP) die Anschaffungsnebenkosten (ANK)⁵¹ zugeschlagen und die Anschaffungspreisminderungen (APM) abgezogen werden.

⁴⁹ Für alle quantitativen Verfahren gelten Modellprämissen: erstens wird eine Sicherheitssituation unterstellt, d.h. es wird von Unsicherheiten abgesehen; zweitens lassen sich alle monetären Wirkungen den Investitionsalternativen isoliert zuordnen; drittens bestehen keine Beziehungen der Investitionsalternativen untereinander sowie keine Interdependenzen zu anderen betrieblichen Entscheidungen; viertens sei die Nutzungsdauer vorgegeben (vgl. Götze, 2006, S. 49).

⁵⁰ Zur Illustration dient der Vergleich, ein Haus als Familienheim zu kaufen oder zu mieten. Es sei angenommen, dass die Nebenkosten, die Lage der Immobilien, die Ausstattung etc. gleich seien. Unter dieser Prämisse kann man nun die durchschnittlichen, jährlichen Kosten beim Kauf mit der Jahresmiete vergleichen und die günstigere Variante errechnen.

⁵¹ Anschaffungsnebenkosten sind all diejenigen Aufwendungen/ Kosten, die erforderlich sind, um den erworbenen Vermögensgegenstand in den Dienst zu stellen bzw. auf Lager zu nehmen. Bsp.: Kosten für Transport, Installation, Zölle, Maklergebühren, Steuern, Provisionen, Montage etc. (vgl. Wöhe, 1990, S. 1051).

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Aufgrund der Investition werden Geldmittel in einem Gut (Betriebsmittel) gebunden. Dieses Gut unterliegt der technischen oder wirtschaftlichen Wertminderung durch Gebrauch und Abnutzung oder durch Überalterung (z.B. Software). Wäre die Investition, also die Kapitalbindung unterblieben, könnten die Geldmittel überdies verzinst werden. Allein die Kapitalbindung verursacht also Kosten, die quantifiziert werden müssen.

2. Schritt: Ermittlung der Kapitalkosten: Abschreibung und kalkulatorische Zinsen

Betriebsmittel sind so definiert, dass sie über mehrere Abrechnungsperioden hinweg nutzbar sind. Allerdings reduziert sich dieses Nutzungspotential – und damit auch ihr Wert – jährlich. Dieser Prozess wird durch die Kostenart der **ABSCHREIBUNG** abgebildet. Somit reduziert sich der aktuelle Buchwert eines Betriebsmittels jährlich um den Betrag der Abschreibung.

Abschreibungen

Stellt sich in dieser Konsequenz die Frage, wie der Wertverzehr rechnerischen erfasst wird. Hierzu werden gemeinhin Annahmen bezüglich des Ablaufs der Entwertung getroffen. Bei der **LINEAREN** Abschreibung wird davon ausgegangen, dass der Werteverzehr konstant im Zeitablauf erfolgt.⁵²

Die lineare Abschreibung

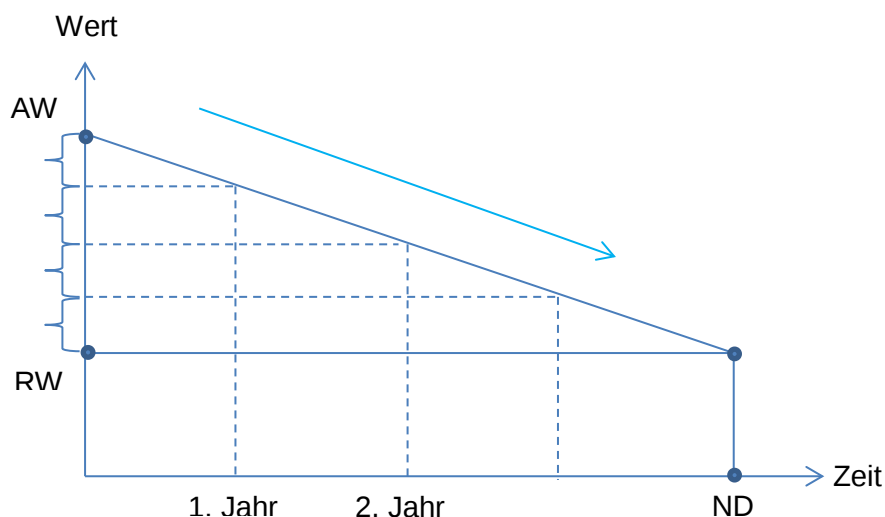


Abbildung 10: Wertentwicklung eines Betriebsmittels

⁵² Andere Abschreibungsmethoden unterstellen nicht-lineare Verläufe: die degressive Abschreibung geht von fallenden Jahresbeträgen aus, die progressive Abschreibung von steigenden Jahresbeträgen. Diese Formen der Abschreibung sind u.U. steuerlich nicht zugelassen (vgl. Wöhe, 1990, S. 1062ff. oder vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 812ff).

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Der Werteverzehr beläuft sich für die gesamte Nutzungsdauer ND von n Jahren auf die Differenz zwischen Anschaffungswert AW und Restwert RW. Die Abschreibungshöhe berechnet sich somit wie folgt:

$$\text{lineare Abschreibung} = \frac{AW - RW}{n}$$

Der Anschaffungswert verringert sich also jährlich um einen gleichbleibenden Abschreibungsbetrag und nach n Nutzungsjahren ist der Wert des Betriebsmittels auf den Restwert – der auch 0 sein kann – gesunken.

Ziele von Abschreibungen

Mit der Erfassung des Werteverzehrs durch Nutzung von Betriebsmitteln mittels Abschreibungen werden im Wesentlichen zwei Hauptziele verfolgt. Das erste Ziel ist zunächst die korrekte *ERMITTLUNG DES PERIODENERFOLGS*. Durch die jährliche Wertkorrektur wird das (Anlage-⁵³) Vermögen mit seinem realen und aktuellen Wert ausgewiesen. Der Werteverzehr wirkt somit unmittelbar auf das Betriebsergebnis ein und spiegelt das tatsächliche Vermögen und somit den tatsächlichen Betriebserfolg wider.

Ein weiteres Ziel – vor allem der internen Rechnungslegung – ist das Streben nach der sog. ‚*SUBSTANZERHALTUNG*‘. Ein einmal beschafftes Betriebsmittel soll möglichst gleichwertig nach Ablauf der Nutzungsdauer wieder(ersatz)beschafft werden können. Dies wird erreicht, indem die jährlichen Abschreibungen in die Preise „einkalkuliert“ werden, sodass über die Umsatztätigkeit diese Entgelte zur Deckung der „Abschreibungskosten“ wieder an den Betrieb zurückfließen. Nach Ablauf der Nutzungsdauer steht somit der volle Betrag zur Ersatzbeschaffung wieder zur Verfügung.⁵⁴

Kalkulatorische Zinsen

Der konzeptionelle Gedanke der kalkulatorischen Zinsen wurde bereits im Kapitel der Grundbegriffe erläutert. Hier steht nun die *BERECHNUNG* der kalkulatorischen Zinsen im Mittelpunkt. Zentral für die Berechnung der entgangenen Zinsen ist die Höhe des durchschnittlich im Betriebsmittel gebundenen Kapitals, also dem Teil der Investitionssumme der durchschnittlich über die Jahre der Nutzung im Betriebsmittel als Vermögen gebunden ist und nicht zur Verzinsung zur Verfügung steht.

⁵³ Man unterscheidet Anlage- von Umlaufvermögen. Vgl. bspw. Wöhe, 1990, Abschnitt B.I. „Die Bilanz“.

⁵⁴ Dieser vereinfacht dargestellte Zusammenhang kann jedoch nur funktionieren, wenn von Preissteigerungen abgesehen wird. Korrekterweise müsste also von einem Wiederbeschaffungs- statt von einem Anschaffungswert ausgegangen werden. Auch mögliche Verkaufserlöse nach Ablauf der Nutzungsdauer (Restwerte „deutlich“ größer als Null) steigern die Realitätsnähe für die „tatsächliche“ Substanzerhaltung. Kann letzteres in der bilanziellen Abschreibung unerwünscht sein, so ist dies in einer internen Rechnungslegung ggf. sinnvoll (vgl. Schmidt, 2009, S. 53ff. „Abschreibungsarten“).

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Bei der Ermittlung der Höhe des gebundenen Kapitals fällt zunächst auf, dass der Restwert (Liquidationserlös) über die gesamte Nutzungsdauer im Betriebsmittel gebunden bleibt und erst mit Ende der Nutzungsdauer durch Verkauf aus dem Betriebsmittel „ausgelöst“ wird. Der Restwert (falls größer Null) ist somit ein Summand bei der Ermittlung des durchschnittlich gebundenen Kapitals.

Durchschnittlich gebundenes Kapital

Durch den Prozess des Kapitalrückflusses im Zuge des Abschreibungsverlaufs während der Nutzungsdauer werden sukzessive liquide Mittel wieder zurückgewonnen, welche zur Verzinsung zur Verfügung stehen. Den Verlauf der Kapitalbindung⁵⁵ stellt die folgende Grafik dar:

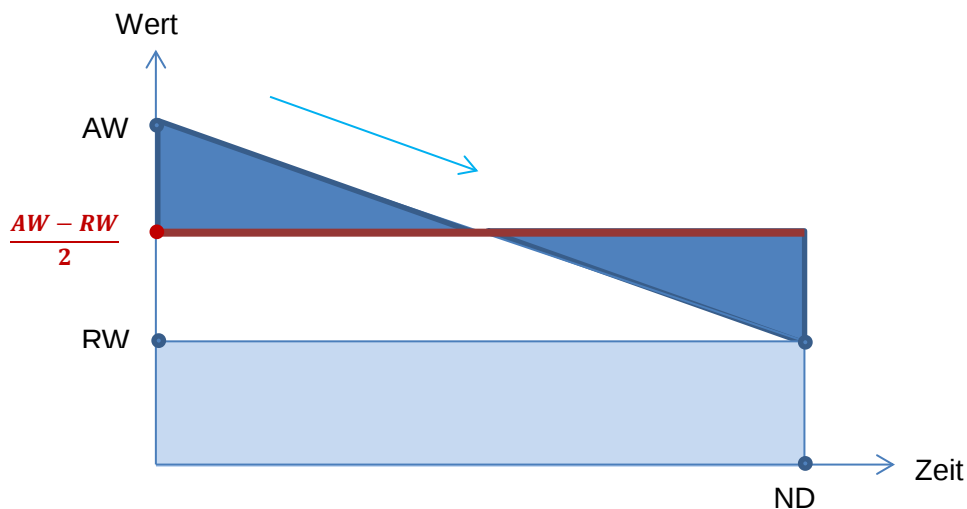


Abbildung 11: Berechnung des durchschnittlich gebundenen Kapitals

Die Graphik verdeutlicht, dass der Mittelwert aus den jeweiligen Werten des Betriebsmittels zu Beginn und am Ende der Nutzungsdauer durchschnittlich gebunden ist. Hierbei unterstellt man in der ersten Hälfte der Nutzungsdauer einen zu niedrigen Wert, in der zweiten Hälfte eine zu hohe Kapitalbindung. Da sich die Fehler aber ausgleichen (kongruente Dreiecke in der Graphik) kann die Mittelwertbildung so vorgenommen werden.⁵⁶

Das gebundene Kapital errechnet sich somit aus dem Restwert als während der gesamten Nutzungsdauer gebundenes Kapital zuzüglich der Hälfte des Wertverlustes während der Nutzungsdauer:

$$\text{durchschnittlich gebundenes Kapital} = RW + \frac{AW - RW}{2} = \frac{AW + RW}{2}$$

⁵⁵ Der Verlauf der Kapitalfreisetzung wäre genau spiegelbildlich zu einer gedachten vertikalen Achse in der Hälfte der Nutzungsdauer.

⁵⁶ Vgl. hierzu bspw. Götze, 2006, S. 54 ff.

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die hierdurch zu Kalkulationszwecken anzusetzenden kalkulatorischen Zinsen ergeben sich aus der Multiplikation des Kapitals mit dem in der Bundesverwaltung festgelegten Kalkulationszinssatz i ⁵⁷.

$$\text{kalkulatorische Zinsen} = \frac{AW + RW}{2} \cdot i$$

3. Schritt: Sonstige jährliche Kosten

Zu den Kapitalkosten kommen die sonstigen jährlichen Kosten hinzu, die wiederkehrend auftreten und mit der Investition unmittelbar im Zusammenhang stehen. Das kann z.B. die jährliche Wartung oder Kfz-Steuer (allgemein also Fixkosten⁵⁸) oder auch die Kosten der mit der Investitionsalternative produzierten Güter sein (allgemein also die variablen Kosten, die sich je nach Investitionsalternative unterscheiden können).^{59 60}

4. Schritt: Ergebnis und Interpretation

Die Summe aus Kapitalkosten und sonstigen jährlichen Kosten gibt die durchschnittlichen jährlichen Kosten einer Investitionsalternative an. Es ist nun gemäß Minimalprinzip diejenige Alternative zu wählen, die die niedrigsten jährlichen Durchschnittskosten aufweist. Eine Wirtschaftlichkeitsempfehlung kann dies allerdings noch nicht sein, denn die Betrachtung der Nutzenseite der Investition ist bislang unterblieben. Nur unter der Prämisse identischer Nutzen aller Vergleichsalternativen kann eine Kostenvergleichsrechnung einen Hinweis auf die wirtschaftlichere Alternative geben.

Kritische Würdigung der Kostenvergleichsrechnung

Als Repräsentant der kostenbasierten, statischen Berechnungsmethoden treffen für die Kostenvergleichsrechnung auch alle Vor- und Nachteile dieser Methoden zu (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 198). Weil mit Durchschnittsgrößen operiert wird, werden die Zeitpunkte der Zahlungen ignoriert und haben keinen Einfluss auf die Berechnung und die daraus resultierende Empfehlung. Die Rechenmethodik ist sehr einfach und mit gängiger Software gut abbildbar. Die Aussagekraft der Ergebnisse ist jedoch auf die Durchschnittswerte beschränkt und damit insbesondere dann gering, wenn die Nutzungsdauern der Alternativen stark unterschiedlich sind, oder die Zahlungsströme im Zeitablauf starken Schwankungen

⁵⁷ Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaeetze-2014-anl.pdf?blob=publicationFile&v=3; abgerufen am 7.12.2015.

⁵⁸ Zum Begriff des Fixkosten und der variablen Kosten vgl. 3.2.2 Ein statisches Verfahren – Spezialfall der Kostenvergleichsrechnung: die kritische Menge.

⁵⁹ Sollten diese Kosten ggf. nicht jährlich auftreten, oder nicht jährlich in identischer Höhe auftreten, so muss eine Durchschnittsberechnung erfolgen. Vorher ist jedoch zu prüfen, inwiefern es sich bspw. bei einmalig entstehenden Kosten nicht vielleicht um Anschaffungsnebenkosten handelt, die dann in den Kapitalkosten verrechnet werden müssen.

⁶⁰ Ist der Produktionsumfang nicht bekannt, so muss diese Fragestellung mittels der Berechnung der kritischen Menge geklärt werden. Vgl. 3.2.2 Ein statisches Verfahren – Spezialfall der Kostenvergleichsrechnung: die kritische Menge.

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

unterlegen sind.⁶¹ Allen Berechnungsmethoden ist gemein, dass ihre Ergebnisse immer auf Prognosewerten beruhen, wie z.B. der Prognose einer Nutzungsdauer. Die Ergebnisse können folglich nur so genau sein, wie die Ausgangsdaten, die zur Berechnung verwendet wurden.

3.2.2 Ein statisches Verfahren – Spezialfall der Kostenvergleichsrechnung: die kritische Menge

Investitionsalternativen können sich nicht nur hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Anschaffungsausgaben oder ihrer sog. Fixkosten unterscheiden, sondern auch die mit den Betriebsmitteln organisierte Produktion kann unterschiedlich hohe Kosten verursachen. So ist der „gefahrte Kilometer“ eines Dieselfahrzeugs hinsichtlich der Kraftstoffkosten deutlich günstiger als der eines Benzin- oder Superfahrzeugs. Die Fixkosten der Fahrzeuge (z.B. *Kfz-Steuern, Versicherung*) sind jedoch auch unterschiedlich, sodass die eine Alternative zwar mit niedrigen Fixkosten „punkten“ kann, die variablen Kosten aber höher liegen (*wie gemeinhin beim Benzin- oder Superfahrzeug*). Die Vorteilhaftigkeit einer Alternative ist nun abhängig von der Produktionsmenge. Bei höheren Produktionsmengen wird die Alternative mit den niedrigeren variablen Kosten ihren Nachteil der höheren Fixkosten wettmachen können. Bei niedrigen Stückzahlen ist die Alternative mit den niedrigen Fixkosten und höheren variablen Kosten im Vorteil. Es stellt sich folglich die Frage, ab welcher Produktionsmenge die Situation zugunsten der anderen Alternative „kippt“.

Problemstellung

Die Kosten eines Betriebsmittels können danach unterschieden werden, ob sie sich mit der Veränderung der Produktionsmenge ändern oder nicht.⁶² Auch bei einem „Stillstand“ des Betriebsmittels entstehen Kosten. Das können *bspw. Abschreibungen sein, die auf den Wertverlust in Abhängigkeit von der Zeit zurückgeführt werden, oder Raumkosten zur Unterbringung des Betriebsmittels, Kfz-Steuern bei Fahrzeugen etc.* Kosten, die in ihrer Höhe unabhängig davon anfallen, ob viel oder wenig oder gar nichts mit ihnen produziert wird, sind fixe Kosten.

Fixe Kosten und variable Kosten

⁶¹ Diese Aussagen erklären sich im Zusammenhang mit den Erläuterungen zu den dynamischen Methoden.

⁶² Vgl. zu diesem Abschnitt Wöhe, 1990, S. 539f. „kostentheoretische Grundbegriffe“.

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

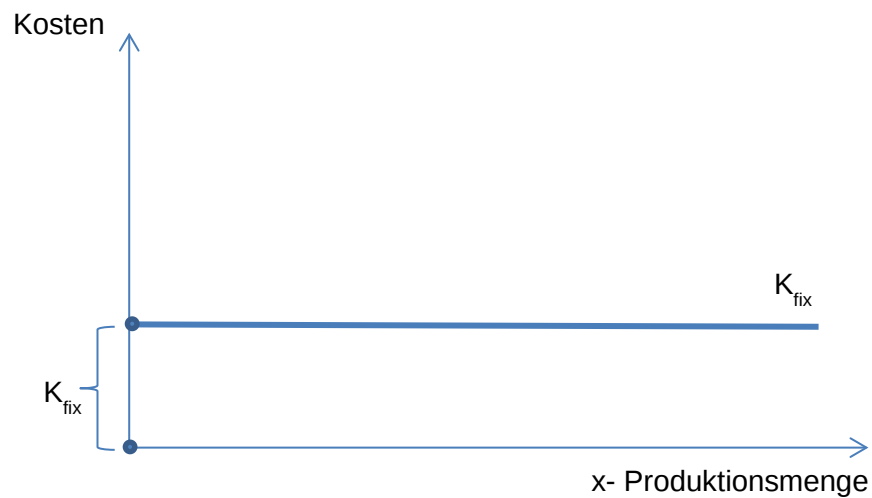


Abbildung 12: Fixe Kosten

Die Kosten, die nur dann anfallen, wenn eine Produktion stattfindet, sind variable Kosten. Die variablen Stückkosten bezeichnen den Kostenanteil, der je produzierter Einheit anfällt. Ist die Veränderungsrate der variablen Kosten konstant, ändern sich die variablen Kosten also in gleichem Maße wie die Produktionsrate, so handelt es sich um proportionale Kosten. Dies wird durch eine lineare Kostenfunktion abgebildet:⁶³

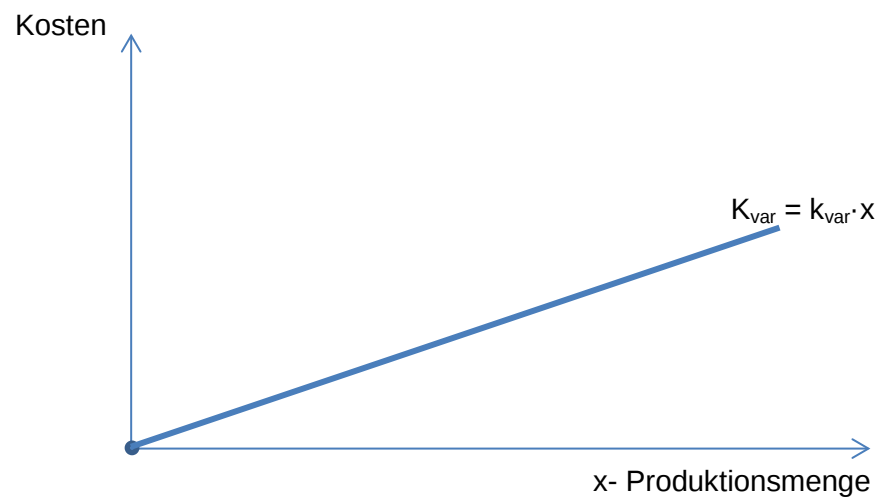


Abbildung 13: Variable Kosten

⁶³ In Abgrenzung zu den proportionalen Kosten gibt es noch progressive und degressive Kostenverläufe (Wöhe, 1990, S. 541ff.).

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Die Gesamtkosten einer Alternative berechnen sich somit als Summe aus fixen und variablen Kosten. Mathematisch handelt es sich bei den variablen Stückkosten um die Steigung der Geraden und bei den Fixkosten um den sog. Y-Achsenabschnitt, also den Schnittpunkt mit der y-Achse.

Die lineare Kostenfunktion

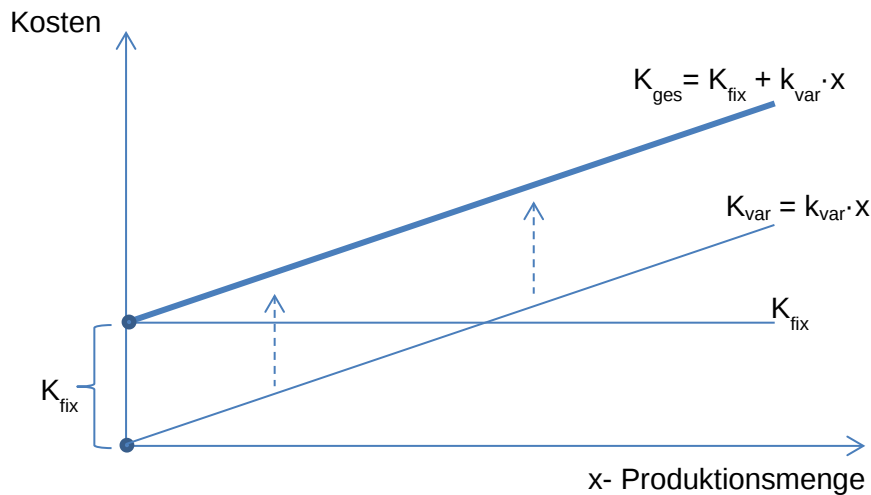


Abbildung 14: Die lineare Kostenfunktion

Zurück zur Problemstellung: Die „vertrackte“ Situation zeichnet sich nun dadurch aus, dass die Alternative mit den höheren Fixkosten zugleich die niedrigeren variablen Stückkosten hat und die Alternative mit den geringeren Fixkosten die höheren variablen Stückkosten hat. Mathematisch stellt sich die Situation so dar, dass im ersten Fall der y-Achsenabschnitt höher als im zweiten Fall liegt, die Steigung der ersten Gerade allerdings geringer ist, als die im zweiten Fall. Graphisch hat man die folgende Situation:

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

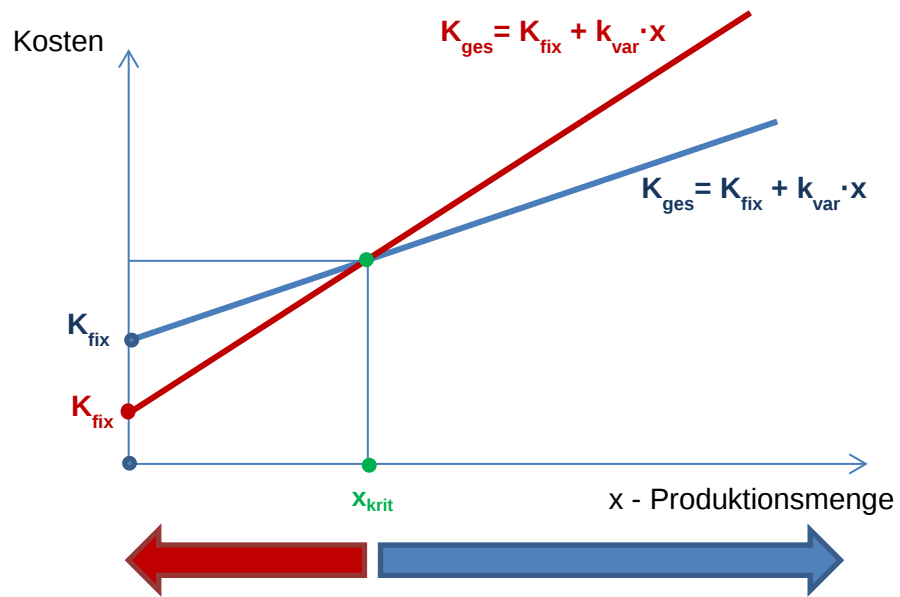


Abbildung 15: Die kritische Menge

Um den Punkt zu ermitteln, an dem sich beide Kostenfunktionen schneiden, muss man diese gleichsetzen und sodann nach x auflösen:

$$K_{ges}^{rot}(x) = K_{ges}^{blau}(x)$$

$$K_{fix}^{rot} + k_{var}^{rot} \cdot x = K_{fix}^{blau} + k_{var}^{blau} \cdot x$$

$$x_{krit} = \frac{K_{fix}^{rot} - K_{fix}^{blau}}{k_{var}^{blau} - k_{var}^{rot}}$$

Bei der kritischen Menge haben beide Alternativen dieselben Gesamtkosten. Bei Werten unterhalb der kritischen Menge hat die Alternative mit den geringeren Fixkosten einen Kostenvorteil, bei Werten oberhalb der kritischen Menge die Alternative mit den geringeren variablen Stückkosten.

3.2.3 Ein dynamisches Verfahren: die Kapitalwertmethode

Die dynamischen Verfahren beleuchten den Faktor ‚Zeit‘, denn eine Investition wird mitunter anders bewertet, wenn hohe Auszahlungen gleich am Anfang des Investitionszeitraums getätigt werden müssen, als die Möglichkeit, diese Auszahlungen auf einen späteren Zeitpunkt verschieben zu können.

Berechnung der kritischen Menge

Neue Prämissen: „time is money“ und zahlungsbasierte Größen

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Während statische Methoden mit kostenbasierten Größen arbeiten und die Berechnungen auf Durchschnittsgrößen beruhen, arbeitet die Kapitalwertmethode mit zahlungsbasierten Größen, also Einnahmen und Ausgaben. Es werden folglich alle Ausgaben und Einnahmen erfasst, die mit einer Investition im Zusammenhang stehen. Man spricht hier von einer sog. „Zahlungsreihe“.

**Prämisse 1: zahlungs-
basierte Rechnungs-
größen**

Während die Kostenvergleichsrechnung eine Durchschnittsbildung betreibt und so die Ausgaben gleichmäßig über die Jahre der Nutzung verteilt, führen die dynamischen Methoden eine sog. Totalbetrachtung durch. Hierbei wird explizit jede Nutzungsperiode für sich betrachtet, die entsprechenden Zahlungen mit ihrer spezifischen Höhe und dem Zeitpunkt der Fälligkeit erfasst und rechnerisch bewertet.

**Prämisse 2: Totalbe-
trachtung**

Die Wiederanlageprämisse unterstellt, dass monetäre Mittel, die sich im Einflussbereich des Investors befinden, zu einem Zins⁶⁴ angelegt werden können. In der Konsequenz bedeutet dies, dass Zahlungen, die erst spät im Investitionsverlauf fällig werden, bis zum Zeitpunkt der Auszahlung beim Investor verbleiben und zinsbringend angelegt werden können. Folglich muss zum Anfangszeitpunkt nicht die volle Höhe der Zahlung „zurückgestellt“ werden, sondern nur der Teil, der dann mittels des Zinseffektes nach Ablauf der Wartezeit die Auszahlungssumme ergibt. Auszahlungen, die länger aufzuschieben sind, sind also weniger belastend als Auszahlungen, die sofort getätigt werden müssen, da hier der gesamte Betrag in voller Höhe sofort abfließt. Umgekehrt sind Einzahlungen umso „angenehmer“, wenn sie sofort erfolgen, denn dann kann der Betrag sofort bis zum Ende der Investitionsdauer zinsbringend angelegt werden.

**Prämisse 3: die Wie-
deranlageprämisse
(„time ist money“)**

Aus der Wiederanlageprämisse ergibt sich die Fragestellung, wie hoch der Geldbetrag sein muss, damit er nach einer bestimmten Anzahl von Jahren mithilfe des Zinseszins-effektes genau auf die Auszahlungshöhe zum vereinbarten Zeitpunkt angewachsen ist. Dies ist der heutige Wert einer Zahlung zum Zeitpunkt $t = n$. Zur Beantwortung dieser Frage werden finanzmathematische Zusammenhänge herangezogen:

**Zinseszinsrechnung:
Aufzinsung und Abzin-
sung**

Angenommen, im Zeitpunkt $t = 0$ (heute, sofort, jetzt) stehe ein Betrag K_0 zur Verfügung (z.B. eine Erbschaft, Ersparnisse, ein Gewinn, etc.). Dieser Betrag werde so angelegt, dass er jährlich zu einem Zinssatz i verzinst werde. Dann ergibt sich nach Ablauf eines Jahres ein auf K_1 angewachsenes Kapital als Summe aus K_0 selbst und die darauf entfallenden Zinsen:

**Finanzmathematische
Herleitung des Auf- und
Abzinsungsfaktors**

⁶⁴ Für die Bundesverwaltung legt das Bundesministerium für Finanzen diesen Zinssatz in einer entsprechenden Veröffentlichung fest. Vgl. http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Bundeshaushalt/personalkostensaetze-2014-anl.html; abgerufen am 9.12.2015.

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

$$K_1 = K_0 + K_0 \cdot i = K_0(1 + i)$$

Lässt man das Kapital „unangetastet“, so vollzieht sich dieser Prozess im zweiten Jahr analog. Durch einsetzen von K_1 in die Formel erhält man nach Ablauf des zweiten Jahres folgende Formel:

$$K_2 = K_1 + K_1 \cdot i = K_1(1 + i) = K_0(1 + i)(1 + i) = K_0(1 + i)^2$$

Allgemein stellt sich dieser Zusammenhang nach n Jahren wie folgt dar:

$$K_n = K_0(1 + i)^n$$

Das Startkapital K_0 ist nach Ablauf von n Jahren auf einen sog. **ENDWERT** K_n angewachsen, da der sog. **„AUFZINSUNGSFAKTOR“** $(1 + i)^n$ einen Wert größer als 1 annimmt.

Die ursprüngliche Fragestellung war jedoch, wie hoch das in $t = 0$ zurückgelegte Kapital, also K_0 , sein muss, damit nach Ablauf von n Jahren genau der dann fällige Auszahlungsbetrag, also K_n , zur Verfügung steht. Die Formel hierfür erhält man nun durch Umstellung obiger Gleichung nach K_0 :

$$K_0 = K_n(1 + i)^{-n}$$

Hierbei ist $(1 + i)^{-n}$ der sog. **„ABZINSUNGSFAKTOR“**. K_0 bezeichnet den sog. **BARWERT** und ist kleiner als K_n , da der Abzinsungsfaktor kleiner ist als 1.

Definition „Barwert“

Der Barwert ist der Wert, der sich durch Abzinsung zukünftiger Einzahlungsströme oder Auszahlungsströme als Gegenwartswert ergibt (Olfert & Reichel, 2003, S. 113).

Mithilfe des Barwertes werden Zahlungen vergleichbar. So drückt der Barwert aus, dass eine Einzahlung E , die sofort zur Wiederanlage zur Verfügung steht (Abzinsungsfaktor ist 1) mehr Wert hat, also einen höheren Barwert besitzt, als eine Einzahlung E , die erst in n Jahren fällig wird (Abzinsungsfaktor ist kleiner als 1). Für Auszahlungen gilt dieser Effekt mit umgekehrtem Vorzeichen ebenso.

Vom Barwert zum Kapitalwert

Die Berechnung des Barwertes für zukünftige Zahlungen ermöglicht es, der Zeitpräferenz des Investors Rechnung zu tragen und die unterschiedlichen Zeitpunkte der Zahlungen monetär abzubilden. Mittels dieses Instruments können die Zahlungen nun addiert und subtrahiert werden, wenn hierbei deren Barwerte verwendet werden. Grundsätzlich erachtet man eine Investition als vorteilhaft, wenn aus ihrem Zahlungsstrom mehr Zuwachs an Geldmitteln resultiert, als bei einer alternativen Anlage (z.B. eine Geldanlage bei einer Bank). Hierbei wird unterstellt, dass eine Geldanlage zu einem Mindestverzinsungsanspruch immer möglich sei.

3.2 Die quantitativen Methoden einer Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Zur Beurteilung einer Investition hinsichtlich ihrer Vorteilhaftigkeit müssen nun alle mit ihr in Verbindung stehenden Zahlungen abgezinst werden, d.h. ihr Barwert berechnet werden und dann die Auszahlungen den Einzahlungen gegenübergestellt werden.

Der Kapitalwert einer Investition ergibt sich als Differenz zwischen der Summe der Barwerte aller Einzahlungen und der Summe der Barwerte aller Auszahlungen, die mit dieser Investition zusammenhängen.

Definition „Kapitalwert“

Durch die Anwendung der obigen Abzinsungsformel in Verbindung mit dem Distributivgesetz ergibt sich aus dieser Definition für den Kapitalwert die folgende Berechnungsformel:

$$C_0 = \sum_{t=0}^n (E_t - A_t) (1 + i)^{-t}$$

Mit:

- C_0 – Kapitalwert der Investition
- E_t – Einzahlung zum Zeitpunkt t
- A_t – Auszahlung zum Zeitpunkt t
- $(E_t - A_t)$ – Rückflüsse zum Zeitpunkt t
- n – Investitionsdauer
- i – Zins

Bei der Berechnung des Kapitalwertes untersucht man also zunächst, welchen Barwert die sog. „Rückflüsse“, also die jährliche Differenz aus Einzahlungen und Auszahlungen des betreffenden Jahres haben. Sodann werden diese Barwerte addiert und festgestellt, ob die (abgezinsten) Einzahlungen die (abgezinsten) Auszahlungen übertreffen oder dahinter zurückbleiben. Es ergeben sich im Hinblick auf eine isoliert betrachtete Investition (absolute Vorteilhaftigkeit) folgende Konstellationen:

Interpretation des Kapitalwertes – absolute Vorteilhaftigkeit

Der Kapitalwert ist:	so gilt:
GLEICH NULL	Es wird GERADE NOCH DIE MINDESTVERZINSUNG erzielt, d.h. die Einzahlungsüberschüsse reichen aus, die Auszahlungen zu tilgen und das investierte Kapital zum Kalkulationszinssatz zu verzinsen. Diesen Zinssatz bezeichnet man als internen Zins.
POSITIV	Der positive Kapitalwert gibt GENAU DEN BARWERT DES EINZAHLINGSÜBERSCHUSSES an, der über die Tilgung der Auszahlungen hinaus zur Verfügung steht.
NEGATIV	Der negative Kapitalwert beschreibt genau den TEIL DER AUSGABEN, DER AUS DEN EINZAHLUNGEN NICHT GETILGT werden kann.

3.3 Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse

Ist der Kapitalwert positiv, so könnte man zu Investitionsbeginn zugleich einen Kredit in der Höhe des Kapitalwertes aufnehmen, der mit dem Kalkulationszinssatz verzinst wird und diesen mittels der Investition tilgen lassen (Götze, 2006, S. 74f. und das Beispiel in den Anlagen). Der Kapitalwert würde sodann auf null reduziert und sowohl die Investition als auch der Kredit sind vollständig bezahlt.

Interpretation des Kapitalwertes – relative Vorteilhaftigkeit

In der öffentlichen Verwaltung ist es jedoch so, dass die Einnahmensituation zu den Einnahmen privater Betriebe nicht vergleichbar ist. Die Finanzierung erfolgt hier nicht über die Rückgewinnung von Erträgen für die Leistungsabgabe, sondern erfolgt gemäß Haushaltsgesetzgebung. Diese Mittel können einer Investition meist aber nicht zugeordnet werden, sodass die Einnahmenseite bei Investitionen der öffentlichen Verwaltung oft vollständig fehlt. Ein Vorteilhaftigkeitsvergleich kann hier nur relativ, d.h. im Vergleich verschiedener Investitionsalternativen stattfinden. Auch wenn der Kapitalwert jeder dieser Alternativen negativ ist, so ist diejenige Alternative die relativ vorteilhafteste, die den größten Kapitalwert aufweist – die also das „geringste Übel“ darstellt.

3.3 Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse⁶⁵

Entscheidungsproblem mit mehreren Zieldimensionen

Der Begriff der Wirtschaftlichkeit definiert sich über die Relation von Mittelausatz zum Nutzen einer Alternative. Während mit den quantitativen Methoden ein breites Spektrum zur Beurteilung der Vorteilhaftigkeit des Mittelausatzes (bzw. seines monetären Äquivalents) zur Verfügung steht, sind nicht-quantitative bzw. (korrekter) nicht-monetäre Merkmale wie *z.B. Nachhaltigkeit, Bürgernähe, Serviceversprechen, Sicherheit etc.* nicht einzubeziehen.⁶⁶ Allerdings ist es in der Praxis in der Regel so, dass Entscheidungen nicht nur von monetären Kriterien abhängen, sondern auch von einer Reihe qualitativer Merkmale. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Verwaltung, die aufgrund gesetzlich festgelegter Aufgaben dem Primat der Sachziele unterliegen.

Ziel der Nutzwertanalyse

In der Realität unterliegt ein Entscheidungsprozess diversen Schwierigkeiten: nicht alle Handlungsalternativen zur Problemlösung sind auf Anhieb erkennbar, die Ergebnisse der Handlungsalternativen sind nicht genau zu prognostizieren oder die Präferenzen und damit die Bewertungsmaßstäbe

⁶⁵ Die Nutzwertanalyse wird in der Literatur auch als „Scoring-Modell“ oder „Punktbewertungsverfahren“ bezeichnet.

⁶⁶ Bevor eine Nutzwertanalyse durchgeführt wird, muss geprüft werden, ob bei den gewählten Kriterien definitiv keine Möglichkeit besteht, ihre Wirkungen in monetären Größen und somit im Rahmen einer quantitativen Betrachtung zu erfassen. Vgl. o.V., Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, abgerufen am 23.02.2016, S. 19.

3.3 Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse

der Entscheidungsträger können höchst unterschiedlich sein oder sind ggf. den Entscheidungsträgern gar nicht wirklich bewusst. Im Extremfall werden Entscheidungen gar nicht strukturiert oder gar intersubjektiv nachvollziehbar gestaltet.

Hier setzt die Nutzwertanalyse an und liefert das Instrument, die Entscheidung hinsichtlich ihrer Zielkriterien und deren Gewichtung, die Zusammenstellung aller alternativen Problemlösungen und die Bewertung hinsichtlich ihrer Zielerreichung, zu strukturieren. Dies gelingt ihr durch die Transformation von Werturteilen in zahlenmäßige Zielerreichungswerte. Das verbleibende Auswahlproblem von Handlungsalternativen zur Problemlösung, die Bewertung der Handlungsalternativen oder die Gewichtung der Zielkriterien machen die Methodik zwar nicht objektiv – die Entscheidung bleibt auch bei einer Nutzwertanalyse subjektiv und in den Wertvorstellungen des Entscheiders verwurzelt – aber alle Entscheidungsprozesse sind nachvollziehbar, transparent und analytisch strukturiert.

Entscheidungstheoretische Verfahren lassen sich sowohl für Situationen der Unsicherheit als auch der Sicherheit konstruieren. Die hier vorgestellte Nutzwertanalyse geht von einer Sicherheitssituation aus. Weiterhin betrachtet sie nur Einzelentscheidungen und keine Entscheidungsketten bzw. Programmentscheidungen. Als Zielkriterien werden ausschließlich nicht-monetäre Größen betrachtet.⁶⁷

Prämissen

Die Nutzwertanalyse folgt in ihrem Vorgehen einem bestimmten Ablaufschema, das in seinen einzelnen Schritten wie folgt abläuft:⁶⁸

- (1) Ermittlung der Ziele
- (2) Gewichtung der Ziele
- (3) Ermittlung der Handlungsalternativen zur Zielerreichung
- (4) Bewertung der Handlungsalternativen mittels Punktesystem
- (5) Bestimmung der Teilnutzen je Handlungsalternative
- (6) Nutzwernermittlung
- (7) Sensibilitätsanalyse

Mit einer Investition soll immer auch ein Problem oder eine Aufgabe gelöst werden. Vor der Investition muss also überlegt werden, welche Ziele mit ihr verfolgt werden. Ein (z.B. mittels Kreativitätstechniken oder empirischer Analysen) eruiert Zielkriterienkatalog muss dergestalt aufbereitet werden, dass dieser vollständig, redundanzfrei, unabhängig und messbar ist. Ggf.

Zu (1) Ermittlung der Ziele

⁶⁷ Dies erfolgt auch im Sinne der § 7 BHO VV, die ausdrücklich darauf hinweisen, monetäre von nicht-monetären Betrachtungen zu separieren. Vgl. 3.4 Die Wirtschaftlichkeitsempfehlung gemäß § 7 BHO VV.

⁶⁸ Vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 192ff. in Verbindung mit Schmidt, 2009, S. 317ff. oder auch Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 73ff.

3.3 Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse

muss überlegt werden, inwiefern Zielbeziehungen vorhanden sind, und Unter- zu Oberzielen zuordnen. Hierdurch entstehen Zielhierarchien, die in Zielbäumen abgebildet werden können.

- ➔ Zur **VOLLSTÄNDIGKEIT**: es müssen alle, dem Entscheidungsträger bekannten und bewussten Ziele abgebildet sein.
- ➔ Zur **REDUNDANZFREIHEIT**: die einzelnen Zielkriterien dürfen sich hinsichtlich ihrer Bedeutung nicht überschneiden, da ansonsten eine „verdeckte Über- oder Unterrepräsentation“ eines Themas vorliegen könnte.
- ➔ Zur **UNABHÄNGIGKEIT**: jedes der Zielkriterien muss unabhängig von der Ausprägung der anderen Zielkriterien alle möglichen Ausprägungen annehmen können. Es darf nicht sein, dass die Ausprägung eines Zieles die Zustände anderer Zielkriterien vordefiniert.⁶⁹
- ➔ Zur **MESSBARKEIT**: sowohl quantitative als auch nicht-quantitative Merkmale müssen auf einer Kardinalskala⁷⁰ (bspw. von 0 bis 10) bemessen werden können. D.h. jeder Merkmalsausprägung können in einem Bewertungsvorgang Punkte auf einer Skala von 0 bis bspw. 10 zugeordnet werden.⁷¹

Zu (2) Gewichtung der Ziele⁷²

Eine Gewichtung der Ziele gemäß den Präferenzen des Entscheiders ergibt sich durch die (subjektive) Zuordnung von Gewichten, deren Gesamtsumme einen Wert von 100 (%) nicht überschreiten darf. Existiert eine Zielhierarchie mit Ober- und Unterzielen, so müssen die resultierenden Gewichte der Unterziele gesondert berechnet werden:

Beispiel:

Oberziel	Gewicht Oberziel	Unterziele	Gewichte Unterziele	Resultierendes Gewicht Unterziel
Oberziel1: Nachhaltigkeit	30	Unterziel 1.1: Lebensdauer	60	18
		Unterziel 1.2: umweltverträgliche Entsorgung	40	12
Oberziel2	50	-		50
Oberziel3	20	-		20
Summe	100			100

⁶⁹ Diese Forderung kann nicht immer „lupenrein“ eingehalten werden. Deswegen wird diese auf einen „Toleranzbereich“ reduziert, d.h. wenn sich die Zielerfüllungsgrade relativ frei voneinander bewegen können, so ist dies bereits ausreichend. Vgl. Götze, 2006, S. 181.

⁷⁰ Zu den verschiedenen Skalenniveaus vgl. Götze, 2006, S. 174f. oder Olfert & Reichel, 2003, S. 56f.

⁷¹ Hiermit scheiden nominalskalierte Merkmale wie bspw. „Geschlecht“, „Farbe“, „Familienstand“ etc. aus.

⁷² Das hier ausgewählte Verfahren entspricht der „freihändigen Vergabe“ von Gewichtungspunkten. Eine Alternative, die weitaus weniger manipulierbar ist, ist die sog. „Präferenzmatrix“. Vgl. hierzu Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 193f.

3.3 Die qualitative Methode des Wirtschaftlichkeitsvergleichs: die Nutzwertanalyse

Nach der Überlegung, welche Ziele mit der Investition erreicht werden sollen, stellt sich nun die Frage nach den möglichen Handlungsalternativen zur Zielerreichung. Meist führen mehrere „Wege nach Rom“ einschließlich der Möglichkeit, gar nichts zu tun, die sog. ‚Unterlassungsalternative‘. Bei der Suche nach Problemlösungen oder Handlungsmöglichkeiten sollten zunächst alle theoretisch umsetzbaren Alternativen in den Entscheidungsprozess aufgenommen werden.

Zu (3) Ermittlung der Handlungsalternativen

Im Anschluss an die Sammlung aller möglichen Problemlösungsalternativen werden diese hinsichtlich ihres Zielerreichungsgrades bezüglich aller Zielkriterien bewertet. Hierzu wird eine (Kardinal-) Skala von 0 bis 10 verwendet, die die (subjektiven) Zielerfüllungsgrade in eine Zahl zwischen 0 und 10 überführt.

Zu (4) Bewertung der Handlungsalternativen

Handelt es sich um ein qualitatives Merkmal, das in keiner Einheit wie bspw. Kilogramm, Meter, Minuten etc. gemessen werden kann, sondern einer persönlichen Einschätzung unterliegt, so wird eine Bewertung laut der Einschätzung des Entscheiders festgesetzt und kurz begründet. Hierbei werden die Bewertungen anhand folgender Eckdaten vorgenommen:

- | |
|--|
| 0 Punkte – die Handlungsalternative weist keinerlei Erfüllung hinsichtlich des Zielkriteriums auf und wird deswegen vollständig aus dem Aktionsraum entfernt |
| 1 Punkt – die Handlungsalternative zeigt einen minimalen Zielerfüllungsgrad |
| ... |
| 5 Punkte – die Zielerfüllung ist ausreichend bis durchschnittlich |
| ... |
| 10 Punkte – die maximal vorstellbare Zielerfüllung wird erreicht |

Bei quantitativen Merkmalen kann mit einem Punktbewertungsverfahren eine Objektivierung der Punktverteilung erreicht werden (Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 195f.).

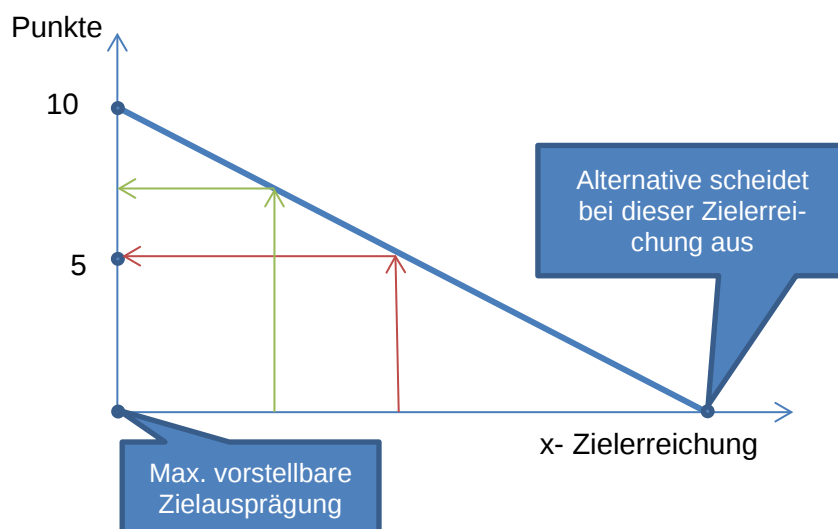


Abbildung 16: Ermittlung des Bewertungsfaktors bei quantitativen Merkmalen

3.4 Die Wirtschaftlichkeitsempfehlung gemäß § 7 BHO VV

Bei diesem Verfahren wird zunächst festgelegt, wie eine maximale Zielerreichung aussehen könnte bzw. wo eine Untergrenze bei der Zielerreichung liegt, die dazu führen würde, die betreffende Handlungsalternative – ungeachtet ihrer Performance bei anderen Zielkriterien - komplett aus dem Entscheidungsprozess zu eliminieren. Sodann werden graphisch die Punkte für die jeweiligen Zielerreichungsgrade ermittelt.

Die Teilnutzen der Handlungsalternativen errechnen sich durch die Multiplikation der Gewichte mit den Bewertungsfaktoren. Die Summe aller Teilnutzen ergibt dann den Nutzwert der jeweiligen Alternative.

Zu (5) und (6) Ermittlung der Teil- und des Gesamtnutzens aller Alternativen

		Alternative 1		Altern. 2	Altern. 3
Ziele	Gewicht	BF	NW	analog	analog
Ziel 1	X	A	$X \cdot A$		
Ziel 2	Y	B	$Y \cdot B$		
Ziel 3	Z	C	$Z \cdot C$		
	$X + Y + Z = 100 (1)$	$A, B, C \in \{0, \dots, 10\}$	Summe 1 = $(X \cdot A, Y \cdot B, Z \cdot C)$	Summe 2	Summe 3
<i>ENTSCHEIDUNG:</i>			<i>MAXIMUM ÜBER (SUMME 1; SUMME 2; SUMME 3)</i>		

Zu (7) Sensibilitätsanalyse

Das Ergebnis der Nutzwertanalyse ist geprägt durch die subjektive Bewertung des Entscheiders. Inwiefern dieses Ergebnis stabil ist, kann durch Variation der Bewertungsfaktoren als auch der Gewichtung ausprobiert werden. Ggf. können hier auch diverse Szenarien konstruiert werden, die sog. „best case“ oder „worst case“-Ausprägungen aufweisen.⁷³ So kann eine Diskussion über abweichende Einschätzungen oder Bewertungen unter mehreren Entscheidungsträgern anhand einer simplen Variation der Bewertungen geführt werden. Ggf. können (geringfügige) Veränderungen der Bewertungsfaktoren und/oder der Gewichtung gar keine Veränderung der Nutzwertrelationen bewirken und die Entscheidung bleibt dieselbe.

3.4 Die Wirtschaftlichkeitsempfehlung gemäß § 7 BHO VV

Zusammenführung der Ergebnisse

Um eine abschließende Wirtschaftlichkeitsempfehlung abgeben zu können, müssen die Ergebnisse aller Verfahren zusammengeführt werden. Anknüpfend an die Definition der Wirtschaftlichkeit ist den Kosten einer Handlungsalternative deren Nutzen gegenüber zu stellen. Hierbei muss grundsätzlich darauf geachtet werden, dass monetäre Betrachtungen von quali-

⁷³ Deshalb ist in der Literatur auch der Begriff der Szenariotechnik gebräuchlich.

3.4 Die Wirtschaftlichkeitsempfehlung gemäß § 7 BHO VV

tativen Untersuchungen zunächst separat durchgeführt werden. Eine Verrechnung von Ergebnissen monetärer Rechnungen mit Nutzenwerten – etwa durch Division – ist (aus mathematischen Gründen)⁷⁴ nicht zulässig. Dennoch erfolgt eine Gegenüberstellung in dem Sinne, als dass die monetär vorteilhaftesten Alternativen mit den „Spitzenreitern“ der Nutzwertanalyse verglichen werden.

Spricht sowohl das Ergebnis der monetären Berechnung als auch das Ergebnis der Nutzwertanalyse für eine Alternative, so ist diese zu wählen. Sind mehrere Alternativen (fast) kostengleich bzw. monetär äquivalent und eine Alternative hat einen höheren Nutzwert, so ist diese zu wählen. Sind umgekehrt, die Nutzenniveaus (relativ) identisch, so ist die monetär attraktivste Alternative zu wählen.

**Entscheidungsmuster
für eine Wirtschaftlich-
keitsempfehlung**

Komplex sind die Entscheidungssituationen, in denen keine Handlungsalternative die „Nase vorn“ hat, sondern vielmehr die monetäre Betrachtung für die eine, die Nutzwertbetrachtung für eine andere Alternative spricht. Dies macht eine Abwägung zwischen diesen Alternativen erforderlich. Zunächst bedarf es einer Gewichtung der monetären Aspekte wie der Nutzwertseite. Diese Gewichtung sollte ‚angemessen‘ sein. (o.V., Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, S. 20). In Zeiten knapper Kassen ist ggf. dem monetären Argument mehr Gewicht beizumessen als einem qualitativen. In Sicherheitsfragen wäre ggf. ein qualitatives Argument das schwerwiegendere. Schlussendlich muss hier eine Entscheidung explizit und vertieft begründet werden.

Leseempfehlungen zu diesem Kapitel

📖 Schmidt, 2009, Kapitel VIII A., S. 286ff. und C., S. 290 – 302.

📖 Dincher, Müller-Godeffroy, Scharpf, Schuppan, 2010, Abschnitt 6.2, S. 211 – 228.

Sehr detailliert und als Exkurs über das Curriculum hinausgehend:

📖 Götze, 2006, Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2, S. 49-58 bzw. 3.3.1 und 3.3.2, S. 66 – 93 und 4.2, S. 180 – 188.

📖 Schierenbeck, Wöhle, 2008, Abschnitt 6.2.1, S. 384 - 393 und 6.2.2.1 (1), S. 393 – 400 und 6.2.2.2 (1a), S. 408 – 413.

⁷⁴ Dies resultiert aus den verschiedenen Skalenniveaus der Berechnungsmethoden.

4 Organisationslehre

„Organisieren ist, wenn einer aufschreibt, was andere arbeiten“.

Kurt Tuscholsky

Das obige Zitat reduziert das Wesen der Organisation mit einem gewissen Augenzwinkern. Das ist zwar nicht falsch, aber (leider) nur die „halbe Wahrheit“. Folglich kann dies nicht als eine Definition des Begriffs „Organisation“ verstanden werden. Vielmehr ist es äußerst schwierig, eine eindeutige, allumfassende Definition des Begriffs „Organisation“ in der Literatur zu finden, denn der Begriff wird zumeist unter verschiedenen Perspektiven erläutert.⁷⁵ Um dem Bedürfnis nach einem gemeinsamen Grundverständnis für den Organisationsbegriff direkt nachzukommen, sei von folgender Definition für weitere Überlegungen auszugehen:

Definition „Organisation“

Eine Organisation ist ein Handlungssystem, welches im Hinblick auf die zu erfüllenden Ziele gestaltet ist. Hierbei werden dauerhafte betriebliche Regelungen geschaffen, durch die eine zweckmäßige interpersonale Arbeitsteilung erreicht werden soll (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 95).

„Organisation“ im Studienplan

Das Curriculum setzt im Themenfeld Organisation den Schwerpunkt auf die Organisations**GESTALTUNG**. Organisations**THEORETISCHE** Ansätze sowie Ausführungen zur Organisations**ENTWICKLUNG** im Sinne eines Wandels von Organisationsstrukturen im Zeitablauf, bleiben im Rahmen des Grundstudiums bzw. bedingt durch den Zuschnitt auf beruflich erforderliche Kompetenzen, zurück. Die Kapitel zu Aufbau- und Ablauforganisation tragen diesem Schwerpunkt Rechnung und stellen die gestalterischen Grundsätze in den Mittelpunkt. Ergänzt werden die Grundsätze der Organisationsgestaltung durch ausgewählte Techniken des Organisationsmanagements wie die Personalbedarfsberechnung und das Flussdiagramm.

⁷⁵ Die prozessorientierte, die instrumentelle und die institutionelle Perspektive. Vgl. hierzu die Ausführungen an späterer Stelle oder ausführlich in Bea & Göbel, 2010, S.2ff.

4 Organisationslehre

Die Studierenden sollen die Grundlagen der Verwaltungsorganisation erläutern und anwenden können.	18	3	Die Studierenden sollen die Grundlagen der Organisation beschreiben können.	2	1	Grundlagen der Organisation
			Die Studierenden sollen die aufbauorganisatorischen Strukturen erläutern und interpretieren sowie eine einfache Personalbedarfsberechnung durchführen können.	10	3	- Prinzipien der Arbeitsteilung - Stellenbildung (u. a. Kongruenzprinzip) und Stellenarten - Quantitative Personalbedarfsplanung, - Begriff und Determinanten der optimalen Leitungsspanne - Leitungssysteme - Dokumente der Aufbauorganisation, insbesondere Organigramm - Ergänzung der Aufbauorganisation (Projekt, Arbeitskreis)
			Die Studierenden sollen die ablauforganisatorischen Strukturen erläutern und Abläufe graphisch darstellen können.	6	2	Grundfragen und Dokumente der Ablauforganisation, insbesondere Flussdiagramm

Abbildung 17: Auszug aus dem Curriculum

Organisationslehre bzw. Organisationsgestaltung soll im Rahmen des Grundstudiums eine Basis legen, um im späteren Berufsalltag Organisation aktiv mitgestalten zu können. Elementare Grundkenntnisse aus der Organisationslehre eröffnen hier erst den Rahmen der Möglichkeiten organisationaler Vielfalt. Wer diese nicht kennt, kann auch nur wenig gestalten oder kritisch hinterfragen. Aus Sicht der Autorin sind die folgenden Lernziele für das Kapitel Organisationslehre zentral:

Lernziele aus Sicht der Autorin

Lernziele zum Kapitel Organisationslehre:

Allgemeine Organisationslehre:

- Den Organisationsbegriff kennen und verstehen;
- Aufbau- und Ablauforganisation voneinander abgrenzen können;

Aufbauorganisation:

- Aufbauorganisatorische Grundelemente kennen und ihre logischen Zusammenhänge (8-Schritt-Schema) erläutern können;
- Die Bedeutung von Zielen und deren Einfluss auf die Aufgaben kennen und beschreiben können;
- Die Grundsätze der Aufgabenanalyse kennen und bewerten können;
- Das Wesen und die Bedeutung der Aufgabenkritik für die Bundesverwaltung erläutern können;
- Stellenarten und Prinzipien der Stellenbildung kennen und erläutern können;
- Eine Personalbedarfsermittlung an einer praxisorientierten Aufgabenstellung durchführen können;
- Die optimale Größe einer Leitungsspanne argumentieren können;
- Alternative Leitungssysteme kennen und deren Eignung in diversen praxisorientierten Situationen bewerten können;

4.1 Die Grundlagen der Organisation

- Aufbauorganisatorische Elemente wie Organigramm, Geschäftsverteilungsplan und Stellenbeschreibung kennen und voneinander unterscheiden können.
- Alternative Organisationsformen der Sekundärorganisation kennen wie Projektmanagement und Arbeitskreise. Hierbei den Projektbegriff anwenden können, die Phasen des Projektmanagements kennen und Formen der Projektorganisation beschreiben können.

Ablauforganisation:

- Den Prozessbegriff kennen und definieren können,
- Die Ziele von Prozessorganisation und –gestaltung kennen und erläutern können,
- Die verschiedenen Arten von Prozessen kennen und unterscheiden können,
- Die verschiedenen Vorgehensweisen zur Prozessgestaltung kennen und beschreiben können.
- Einen Prozess mittels eines Flussdiagramms graphisch darstellen können.

Organisation in der Bundesverwaltung

Um innerhalb der Bundesverwaltung eine gewisse Einheitlichkeit zu wahren und allzu „kreativen“ Organisationsgestaltungen vorzubeugen, existiert die „Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)“. Hierin sind Grundsätze zu aufbau- und ablauforganisatorischen Elementen der Bundesverwaltung festgelegt, die eine Orientierung in jedem Geschäftsbereich ermöglichen sollen.⁷⁶ Besonders die Kapitel 2 Organisationsgrundsätze, Kapitel 3: Aufbauorganisation und Kapitel 4: Führung, Arbeitsablauf der GGO sind hier einschlägig. Da die Verwaltungspraxis durch diese Festlegungen charakterisiert wird und diese insbesondere im Zuge von Praxisaufenthalten erlebbar werden, soll die Thematik an dieser Stelle nicht vertieft werden, sondern vielmehr auf die Praxisphasen des Studiums verwiesen werden.

4.1 Die Grundlagen der Organisation

Eine erste Annäherung an den Organisationsbegriff führt über den Begriff der „Ordnung“. So wird in der Regel davon ausgegangen, dass Organisation eine Ordnung darstellt, die bestimmte Regeln des Handelns zueinander ins Verhältnis setzt.

⁷⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen an späterer Stelle zum Thema ‚allgemeinen Regelungen‘.

4.1 Die Grundlagen der Organisation

Organisation wird im Falle der prozessorientierten Betrachtungsweise als **TÄTIGKEIT** des Ordnen bzw. des aktiven Gestaltens von Ordnung und Aufstellen von Regeln interpretiert. Diese Interpretation umfasst also alle **AKTIVITÄTEN**, die im Zusammenhang mit der Planung, der Einführung und der Durchsetzung von Regeln verbunden sind (Vgl. Schulte-Zurhausen, 2014, S. 4). Es geht also um die Schaffung, (Um-) Gestaltung oder auch Anpassung von Organisationsstrukturen.

Der prozessorientierte⁷⁷/ funktionale⁷⁸ Organisationsbegriff

Bezüglich des Entstehungsprozesses ist zwischen einer **FORMALEN ORDNUNG**, die bewusst und zielgerichtet geplant und rational von ausgewiesenen Organisatoren zentral für einen bestimmten Geltungsbereich konstruiert wurde, und einer **INFORMELLEN ORDNUNG** zu unterscheiden. Eine informelle Ordnung entsteht spontan aus dem Zusammenspiel vieler Individuen, die versuchen, ihre eigenen Handlungen auf die der anderen optimal für sich selbst abzustimmen. Hierbei bilden sich „evolutionär“ auch bestimmte Verhaltensmuster heraus, die sich im Zeitablauf – sozusagen als Gewohnheiten – etablieren. Informelle Regelungen können die formellen Regelungen sinnvoll ergänzen aber auch unterlaufen oder konterkarieren.⁷⁹

Exkurs zur prozessorientierten Perspektive

Da die öffentliche Verwaltung an die Gesetzmäßigkeit ihres Handelns gebunden ist, lassen die formellen Regelungen (Gesetze) dem Verwaltungshandeln entsprechend wenig Spielraum. Allerdings bilden sich auch hier informelle Regelungen heraus, die einen wesentlichen Einfluss auf eine „Verwaltungskultur“ haben können (Schreyögg, 2012, S. 19).

Organisationen aus institutioneller Sicht begreifen diese als das **ERGEBNIS** einer ordnungs-gestalterischen Tätigkeit. Aus dieser Sicht sind Organisationen als **INSTITUTIONEN EINSCHLIEßLICH DER DARAN BETEILIGTEN PERSONEN** zu sehen (Richter & Furubotn, 1999, S. 8).

Der institutionelle Organisationsbegriff

Institutionen sind definiert als ein System formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung. Eine Institution hat den Zweck, individuelles Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern (vgl. Richter & Furubotn, 1999, S. 9).

Definition: Institution

ORGANISATIONEN SIND ALSO SYSTEME VON REGELUNGEN EINSCHLIEßLICH DER DARIN HANDELNDEN MENSCHEN. In der Konsequenz weisen Organisationen also eine Reihe von Merkmalen auf, die auch durch diese menschliche Komponente charakterisiert werden:⁸⁰

Merkmale einer Organisation

⁷⁷ Diese Bezeichnung wählt Bea & Göbel, 2010.

⁷⁸ Diese Bezeichnung wählt Schulte-Zurhausen, 2014.

⁷⁹ Die Analyse der Entstehung von Ordnungen ist ein in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung sehr intensiv bearbeitetes Thema. Zum Einstieg in eine (optionale) Vertiefung dieser Gedanken vgl. Schreyögg, 2012, S. 18f. oder Richter & Furubotn, 1999, S. 8f.

⁸⁰ Die Auflistung wurde einer Zusammenstellung in Bea & Göbel, 2010, S. 6 entnommen, die mehrere Fremdzitate bündelt und wesentliche Inhalte nochmals zusammenfasst.

4.1 Die Grundlagen der Organisation

- (1) Die Organisation besteht aus einem Regelsystem und dazugehörigen Menschen, aus Spielregeln und Spielern.
- (2) Man muss zwischen Organisationen und Umwelt, zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern unterscheiden können.
- (3) Es besteht die Möglichkeit des Wechsels von Mitgliedern durch Ein- und Austritte.
- (4) Die Mitglieder sind nur in ihrer Mitgliedschaftsrolle Teil der Organisation und nicht als ganze Person. Die Mitgliedschaftsrolle umfasst einen Komplex von formalisierten, „dienstlichen“ Erwartungen, die man erfüllen muss, um Mitglied zu bleiben.
- (5) Die Mitglieder der Organisation verbindet ein gemeinsamer Zweck, nämlich die Erreichung eines Ziels.
- (6) Organisationen werden vorsätzlich geschaffen.

Der instrumentelle Organisationsbegriff

Neben den beiden ersten Perspektiven kann man Organisation auch als ein Instrument begreifen, also als eine Methode, die man anwendet, um einen bestimmten Zweck, ein Ziel, zu erreichen. Das System (formeller) Regelungen kann also jeweils so konfiguriert werden, dass es dem gerade anvisierten Ziel am zweckdienlichsten ist. So entstehen ganz bestimmte Ausformungen von:⁸¹

- ➔ Über- und Unterordnungsbeziehungen (Hierarchie),
- ➔ Verteilungen von Entscheidungsbefugnissen (Delegation),
- ➔ Aufgabenteilung (Spezialisierung) oder auch
- ➔ Abstimmungen zwischen einzelnen Teilaufgaben (Koordination).

Organisation wird somit zu einer Führungsaufgabe, die dem dispositiven Faktor eines Betriebes obliegt. Die Ausgestaltung bzw. Anpassung der Organisation kann bei veränderlichen Zielsetzungen (oder auch gesetzlichen Aufgaben) als ein Instrument zu deren Realisierung verwendet werden.

Zusammenfassung: 360°-Sicht des Organisationsbegriffs.

Jeweils alle Perspektiven des Organisationsbegriffs sind ein Baustein der „ganzen Wahrheit über Organisationen“. Die Definition des Organisationsbegriffs, die eingangs zu Orientierungszwecken präsentiert wurde, ist somit nicht falsch, ist aber in einer Hinsicht etwas zu kurz gegriffen. Diese Definition untergräbt die Möglichkeit, dass Regeln auch ohne bewusste Planung, also spontan durch die Organisationsmitglieder und deren Zusammenspiel entstehen können (sog. informelle Ordnung). Da jedoch in der öffentlichen Verwaltung aufgrund der gesetzlichen Vorgaben schon eine weitreichende formelle Ordnung existiert und Verwaltungshandeln somit auch weitgehend vordefiniert ist, passt die Definition durchaus in diesen Kontext. Die Existenz einer mehr oder weniger einflussreichen informellen Ordnung ist allerdings auch in der öffentlichen Verwaltung stets zu berücksichtigen.

⁸¹ Vgl. Bea & Göbel, 2010, S.4.

4.1 Die Grundlagen der Organisation

Immer wieder thematisieren Medien die These, dass ein Zuviel an Bürokratie einen Staat lähme, Entwicklungen ausbremse und sehr viel Geld durch eine „Überfrachtung“ an Regelungen verloren gehe. Dem soll ein „Bürokratieabbaugesetz“ gegensteuern, das unnötige Regelungen aussortiert, Regelungen bündelt oder so gestaltet, dass sie einfacher umsetzbar sind (z.B. durch moderne IuK-Technologie).⁸² Es stellt sich somit die Frage nach einem optimalen Regelungsgrad, d.h. wie viel „Bürokratie“ baut man ab und was lässt man unangetastet?

Wie viel Organisation braucht man?

Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist die These, dass je größer die Gleichartigkeit, Regelmäßigkeit und Wiederholbarkeit betrieblicher Prozesse wird, umso mehr **ALLGEMEINE REGELUNGEN** (im Gegensatz zu fallweisen Einzelfallregelungen) können getroffen werden und umso weniger spezielle Anordnungen sind erforderlich (Wöhe, 1990, S. 179).⁸³

Sind betriebliche Abläufe weitgehend standardisiert und geregelt, so haben die Individuen wenig bis gar keinen Handlungsspielraum und verhalten sich erwartungsgemäß. Jeder weiß also genau, was der andere tut, für was das Individuum selbst verantwortlich ist und was von ihm erwartet wird. Die Unsicherheit im Verhalten anderer wird folglich reduziert, die Umwelt wird kalkulierbar und man bewegt sich in einem sicheren Umfeld. Diese Stabilität führt zur Reduktion von bspw. Unklarheiten, die Suchkosten verursachen, Verhandlungskosten, wenn Aufgaben neu verteilt werden müssen oder Überwachungskosten, die durch die Gefahr unerwünschten Verhaltens der anderen entstehen könnten.

Vorteile allgemeiner Regelungen

Allgemein gültige Regeln sind passgenau für bestimmte betriebliche Abläufe zugeschnitten. Ändern sich betriebliche Abläufe z.B. durch eine technische Modernisierung oder eine veränderte Umweltsituation (z.B. plötzliche, drastische Erhöhung der Fallzahlen oder neue politische Programme), kann ein hoher Organisationsgrad durch allgemeine Regeln zu Starrheit und somit zu Ineffizienzen führen, da notwendige Anpassungsschritte nicht oder zu spät eingeleitet werden. Optimal wäre also ein niedrigerer Organisationsgrad mit Spielraum für (informelle) spezielle Regelungen, die flexibel der Einzelfallkonstellation angepasst werden könnten.

Nachteile allgemeiner Regelungen

Derartige, flexible Regelungen, die lediglich für einen einmaligen Einzelfall Gültigkeit besitzen und im nächsten Fall wieder neu angepasst werden müssen, werden als Disposition bezeichnet.

Disposition

Improvisation bezeichnet Regelungen, die zwar länger gelten, deren Geltungshorizont aber von vorne herein begrenzt ist. Sie gelten demnach improvisatorisch so lange, bis eine andere Regel gefunden wird.

Improvisation

⁸² Vgl. hierzu die Internetpräsenzen BMWi, 2016 und Bundesregierung, 2016.

⁸³ Dieser Zusammenhang ist bekannt als das „Substitutionsprinzip der Organisation“ und geht auf Erich Gutenberg zurück.

4.2 Aufbauorganisation

Prinzip organisatorischen Gleichgewichts

Organisation, Disposition und Improvisation können sich also durchaus sinnvoll ergänzen, indem sie einen Ausgleich schaffen zwischen dem stabilen, aber unelastischen allgemeinen Regelungssystem und dem elastischen, aber instabilen speziellen System (Wöhe, 1990, S. 180). Die Aufgabe eines Organisators ist es nun, die Strukturen in einem Betrieb so zu gestalten, dass sie diesen Ausgleich erreichen und entsprechend der Umweltdynamik ständig anzupassen.⁸⁴

Organisationsgestaltung: Aufbau- und Ablauforganisation

Die zentrale Aufgabe der (formellen) Organisationsgestaltung ist die Sicherstellung der effektiven Erfüllung des Leistungs- bzw. Sachziels eines Betriebes (Bea & Göbel, 2010, S. 246). Hierzu wird gemeinhin zwischen Aufbau- und Ablauforganisation differenziert.

Die Aufbauorganisation erstreckt sich auf die Verknüpfung der organisatorischen Grundelemente (Stelle, Instanz und Abteilung) zu einer organisatorischen Struktur und auf den Beziehungszusammenhang zwischen diesen Elementen. Bei der Ablauforganisation handelt es sich demgegenüber um die Ordnung von Handlungsvorgängen (Arbeitsprozessen) (Wöhe, 1990, S. 180).

Interdependenz zwischen Aufbau- und Ablauforganisation

Auch wenn sich Aufbau- und Ablauforganisation, wie oben definiert, gedanklich voneinander trennen lassen, so sind doch deren tatsächlich gelebte Regelungen untrennbar miteinander verwoben. D.h. aufbauorganisatorische Regelungen beeinflussen die Ablauforganisation und umgekehrt.

Beispiele für Interdependenz

Ist bspw. für einen ganz bestimmten Prozessschritt ein „Vier-Augen-Prinzip“ in der Ablauforganisation vorgeschrieben, so muss die Aufbauorganisation auch diese Kontrollinstanz schaffen. Ohne eine solche Stelle wäre das „Vier-Augen-Prinzip“ schlicht nicht realisierbar. Wenn - andersherum – die Aufbauorganisation die Existenz sog. Querschnittseinheiten vorsieht, so ist bei personaltechnischen Maßnahmen neben dem zuständigen Fachvorgesetzten auch immer die Personalstelle zu involvieren. Die entsprechenden Prozesse müssen diese aufbauorganisatorische Festlegung dann berücksichtigen.

4.2 Aufbauorganisation

Aufbauorganisation als Bauplan des Betriebes

Die Aufbauorganisation gliedert den gesamten Betrieb in funktionsfähige, aufgabenbezogene Handlungseinheiten (Stellen, Instanzen, Abteilungen etc.) und gibt Regeln zu deren Koordination (Über-/ Unterordnungsbeziehungen, Informationsaustausch etc.) vor. So entsteht eine Betriebsstruktur, deren sog. Handlungseinheiten diejenigen Aufgaben erfüllen, die aus dem Streben nach dem Sachziel abgeleitet werden.

⁸⁴ Werden Entscheidungsspielräume sehr klein gehalten, sind Abläufe bis ins Detail festgelegt und sind alle erdenklichen Umweltsituationen durch Regelungen erfasst, so spricht man von **ÜBERORGANISATION**. Starrheit, Bevormundung, Entwicklungsverlangsamung können die Konsequenz sein. Im Gegensatz hierzu müssen im Fall der **UNTERORGANISATION** für viele Fälle, also auch die mit hoher Wiederholungsrate und Gleichartigkeit, neue Regeln des Verfahrens gesucht werden, was zu Uneinheitlichkeit und erhöhten Suchkosten für immer neue Lösungen führen kann.

4.2 Aufbauorganisation

Basis der Gestaltung der Aufbauorganisation ist der Gedanke, dass anfangs Aufgaben aus den Sach- und Formalzielen eines Betriebes abgeleitet werden. Diese Aufgaben werden zunächst so zerlegt bzw. analysiert, dass kleiner dimensionierte Einzelaufgaben daraus resultieren. Diese Einzel- („kleinst“-) aufgaben werden sodann so kombiniert, dass sie eine Stelle oder andere Organisationseinheit sinnvoll definieren und ausfüllen können.

Das Analyse-Synthese-Konzept

Die Aufbereitung der aufbauorganisatorischen Strukturierung eines Betriebes in diesem Skript orientiert sich an diesem Analyse-Synthese-Konzept und wird aus didaktischen Gründen in ein sog. „8-Schritt-Schema“ integriert. Da jeder der einzelnen Schritte aufeinander aufbaut, kann die Reihenfolge des Vorgehens nicht vertauscht werden, da fehlende Informationen des Vorgängers eine logische Planung des Nachfolgers unmöglich machen würden. Vielmehr fließen die in jedem Schritt erarbeiteten Ergebnisse in die nachfolgenden Überlegungen ein.

Präsentation der Aufbauorganisation im Skript

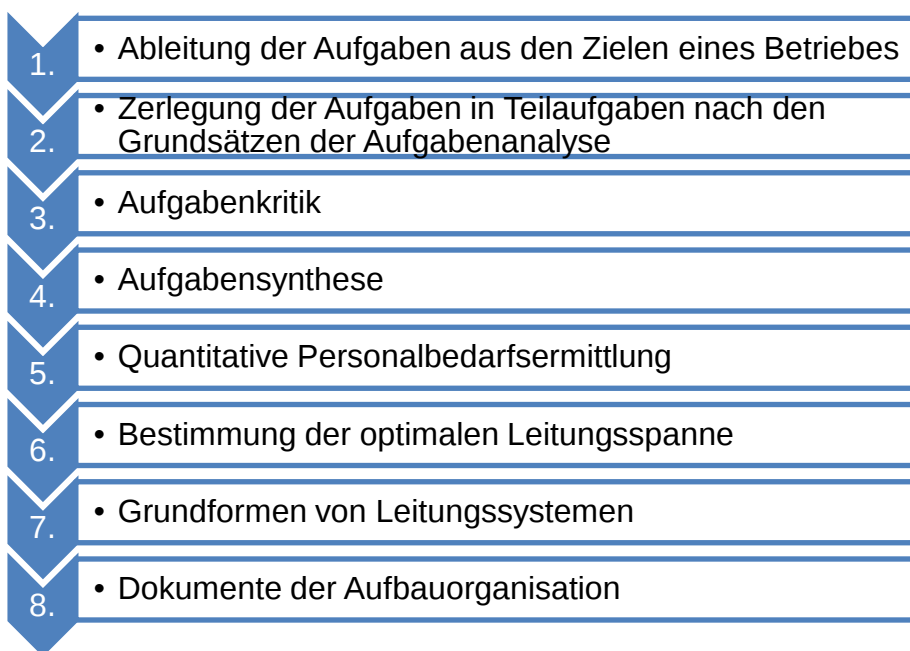


Abbildung 18: 8-Schritt-Schema der Aufbauorganisation

4.2.1 Erster Schritt: Ableitung der Aufgaben aus den Zielen eines Betriebes

Sowohl das Streben nach Erreichung der Sachziele eines Betriebes als auch die Formalziele verursachen Aufgaben, die auf dem Weg dahin erbracht werden müssen. In einem ersten Schritt gilt es nun zu überlegen, welche Aufgaben aus den Zielen eines Betriebes oder einer sonstigen neu zu schaffenden Organisationseinheit abgeleitet werden müssen. Auch bei der Umgestaltung von Organisationseinheiten stellt sich diese Frage. Hier ist zu analysieren, inwiefern die geänderte Zielstruktur neue Aufgaben impliziert oder „alte“ Aufgaben obsolet werden lässt.

Die Wurzeln der Organisationsgestaltung: die Ziele einer Organisationseinheit

4.2 Aufbauorganisation

Begriffliches: Aufgabe, Arbeit, Auftrag

In Abgrenzung zu den Begriffen Arbeit und Auftrag zeichnen sich Aufgaben durch eine Zukunftsorientierung und Dauerhaftigkeit aus. **AUFGABEN** entstehen und sind „bis auf Weiteres“ gültig. Ein **AUFTRAG** bezieht sich zwar auch auf die Zukunft, ist aber nach (einmaliger) Bearbeitung abgeschlossen und wird sich nicht automatisch danach wieder reproduzieren. Wenn der Auftrag erledigt ist, ist „die Sache“ abgeschlossen. Mit **ARBEIT** wird eine gegenwärtige Tätigkeit bezeichnet und es ist somit die momentane Umsetzung einer Aufgabe oder eines Auftrags gemeint. Im Rahmen der Aufbau-Organisationsgestaltung steht nun logischerweise die Aufgabe im Fokus. Deren Dauerhaftigkeit ist hier das gemeinsame, verbindende Element.

Beispiel Bundespolizei

Das Ziel „Öffentliche Sicherheit“ ist ein Sachziel der Bundespolizei (ggf. auch von anderen Sicherheitsbehörden). Hieraus leiten sich nun diverse Aufgaben ab: auf einer ersten Ebene werden die Aufgaben in Grenzschutz, Bahnpolizei, Grenzpolizei auf See, Kriminalitätsbekämpfung etc. unterschieden. (Vgl. hier die Internetpräsenz der Bundespolizei.) Auf einer weiteren Ebene werden nun die Aufgaben bspw. der Grenzpolizei gelistet:

- *die polizeiliche Überwachung der Grenzen,*
- *die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs einschließlich der Überprüfung von Grenzübertrittspapieren und der Berechtigung zum Grenzübertritt,*
- *die Grenzfahndung als Element polizeilicher präventiver Einsatztaktik und*
- *die Abwehr von Gefahren im Zusammenhang mit dem Grenzübertritt, im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern.*

Auch für den Nicht-Polizisten ist offensichtlich, dass keine dieser Aufgaben von einem Polizisten allein ausgeführt werden kann. Es stellt sich folglich die Frage, wie Aufgaben sinnvoll geteilt werden können, sodass sie sowohl von ihrem zeitlichen als auch von ihrem inhaltlichen Umfang her für einen Mitarbeiter zu bewältigen sind. Die hier gewählte Unterteilung der Aufgaben genügt einer Logik, die ohne organisatorische Grundkenntnisse verborgen bleibt. Dieser theoretische Ansatz wird im zweiten Schritt zur Gestaltung einer Aufbauorganisation beleuchtet.

4.2.2 Zweiter Schritt: Zerlegung der Aufgaben in Teilaufgaben nach den Grundsätzen der Aufgabenanalyse

Mengenteilung und Artenteilung

Eine Aufgabenanalyse kann sich grundsätzlich in einer Teilung der Gesamtaufgabe nach der Menge oder nach der Art der Teilaufgaben vollziehen.

Mengenteilung ist die Zuordnung gleichartiger Aufgabenkomplexe auf mehrere Stellen.

Artenteilung ist die Zuordnung ungleichartiger – spezialisierter - Aufgabenkomplexe auf verschiedene Stellen.

(Schmidt G. , 2000, S. 38f.)

4.2 Aufbauorganisation

Im Rahmen der Mengenteilung kann der Aufgabenträger alle Teilaufgaben ausführen und *so z.B. ein Produkt von Beginn bis zur Fertigstellung erstellen*. Die Artenteilung sieht eine Spezialisierung der Aufgabenträger auf bestimmte Teilaufgaben vor.

Diese Spezialisierung orientiert sich an den folgenden Gliederungsmerkmalen:⁸⁵

Artenteilung – Formen der Spezialisierung

- ➔ Nach der **VERRICHTUNG**: Ein Prozess wird in Einzelschritte zerlegt und Aufgabenträger werden diesen Teilaufgaben zugewiesen und somit auf die einzelnen Prozessschritte spezialisiert.

Beispiel: Fließbandfertigung in der Industrie.

- ➔ Nach dem **OBJEKT**: Hat die Gesamtaufgabe eine bestimmte Eigenschaft, so werden auf der Grundlage dieser Eigenschaft bzw. dieses Objektes Kategorien gebildet, die ihrerseits die Aufgabe in diese Kategorien zerlegen.

Beispiel: Die Gesamtaufgabe ‚Personalverwaltung‘ bezieht sich auf das Objekt ‚Personal‘. Dieses Objekt kann in die Kategorien ‚Beamte‘ und ‚Tarifbeschäftigte‘ zerlegt werden. Aufgabenträger in der Personalverwaltung können sich somit bspw. auf das Dienstrecht für Bundesbeamte spezialisieren.

- ➔ Nach der **PHASE**: Aufgaben werden danach unterschieden, ob es sich um Aufgaben der Planung (also der geistigen Vorwegnahme einer Handlung), Realisationsaufgaben oder Kontrollaufgaben (Vergleich der Ist- mit den Plandaten) handelt.

Beispiel: Fertigungsplanung, Produktion und Qualitätskontrolle

- ➔ Nach dem **RANG**: Aufgaben werden unterteilt in Aufgaben mit und ohne Entscheidungs- und/ oder Weisungsbefugnis.
- ➔ Nach der **ZWECKBEZIEHUNG**: Die in einem Betrieb aufkommenden Aufgaben werden danach unterschieden, inwiefern sie unmittelbar zur Realisation des Sachziels des Betriebs dienen. **UNMITTELBARE AUFGABEN** sind Fachaufgaben, die nach außen wirken. Dagegen sind **MITTELBARE AUFGABEN** solche, die nach innen wirken und dafür Sorge tragen, dass die innerbetrieblichen Abläufe ungestört und reibungslos vollzogen werden können. Letztere werden auch als Verwaltungs- oder **QUERSCHNITTS-AUFGABEN** bezeichnet. *Beispiel: In der öffentlichen Verwaltung (und nicht nur dort) werden häufig die sog. HOPI-Referate (Haushalt, Organisation, Personal, Innerer Dienst) in einer sog.*

⁸⁵ Die hier gewählten Gliederungsmerkmale gehen auf eine Einteilung von Erich Kosiol aus den 1970er Jahren zurück. Kosiol ging hierbei von einer stabilen Aufgabensituation mit hoher Wiederholungshäufigkeit und Vorhersehbarkeit der Aufgaben aus. Da dies in der heutigen, schnelllebigen Zeit nicht mehr unbedingt gegeben ist, sind weitere Kriterien entwickelt worden. Für den interessierten Leser z.B. zu finden in Schreyögg, 2012, S. 27.

4.2 Aufbauorganisation

Z-Abteilung (Zentralverwaltung) zusammengefasst, um die Fachreferate von diesen Verwaltungsaufgaben zu entlasten.

Beispiel: Zwischenprüfung an der HS Bund

Die Zwischenprüfung an der HS Bund ist arbeitsteilig organisiert. Auf einer ersten Gliederungsebene werden die Aufgaben zur Abwicklung der Zwischenprüfung unterteilt in Aufgaben, die die Einhaltung der Prüfungsordnungen betreffen und Aufgaben, die die Prüfung inhaltlich betreffen. Das folgende Diagramm stellt die Zusammenhänge in diesem Fall dar:

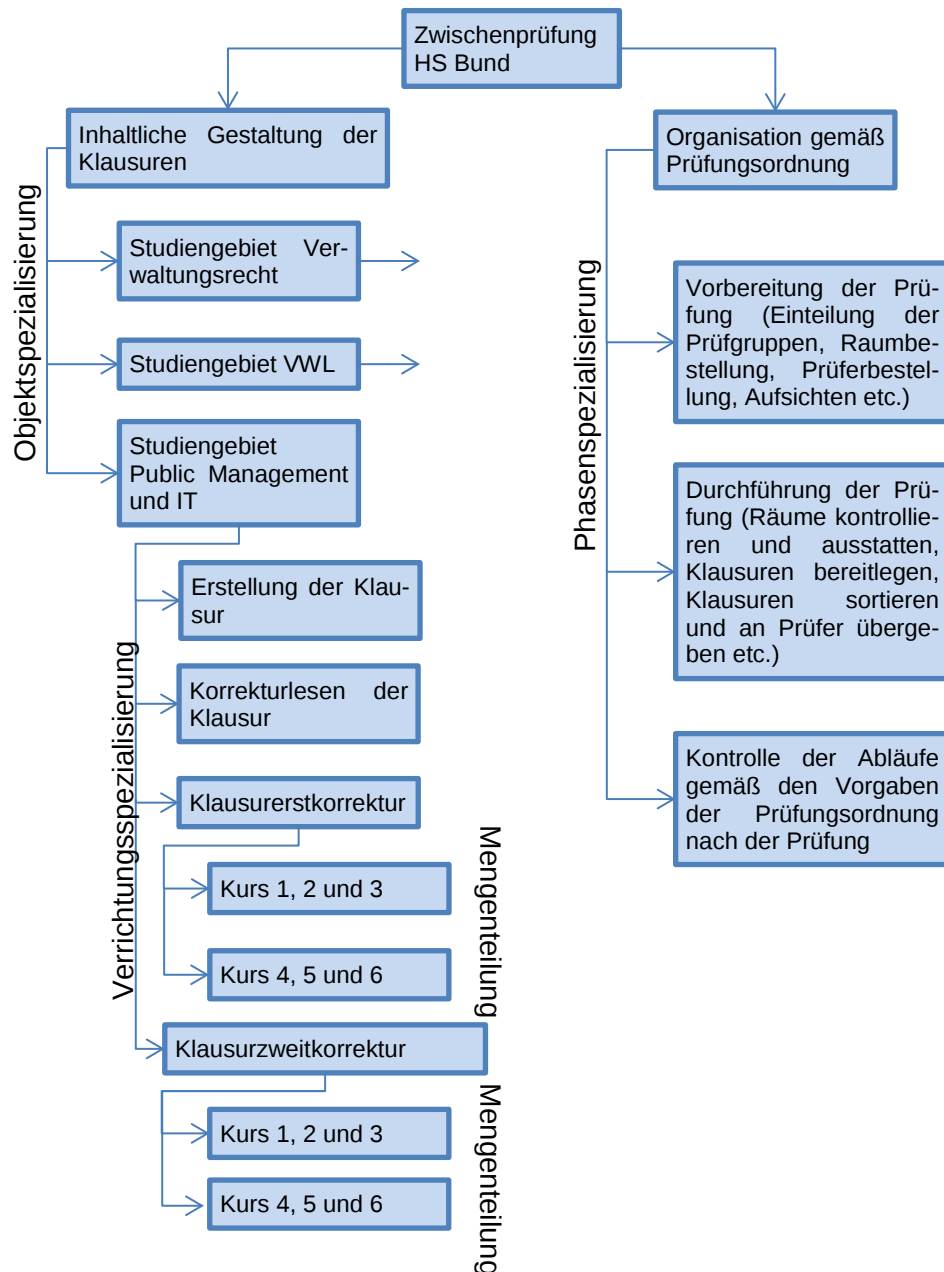


Abbildung 19: Formen der Arbeitsteilung am Beispiel der Zwischenprüfung

4.2 Aufbauorganisation

Mit jeder Form der Aufgabenanalyse sind gewisse Vor- und Nachteile verbunden. Exemplarisch werden hier die relativ „konträren“ Formen der Mengenteilung und Verrichtungsspezialisierung bewertet.⁸⁶

Bewertung der Formen der Aufgabenanalyse

VORTEILE	NACHTEILE
Durchlaufzeiten sind sehr gering, da keine Wegzeiten und Lagezeiten.	Ausbildung der Mitarbeiter ist teuer und langwierig → Neubesetzung sehr schwierig
Flexibilität: jeder Mitarbeiter ist überall einsetzbar → Vertretung sehr einfach.	Anforderungen an die Qualifikation der Mitarbeiter ist sehr hoch → hohe Bewertung der Stelle → hohe Personalkosten
Koordinationsbedarf sehr gering, da hohe Selbstkoordination.	Jeder Arbeitsplatz muss mit einer kompletten, notwendigen Sachmittelausstattung versehen werden → hohe Sachmittelkosten
Motivation und Identifikation mit der Arbeit ist sehr hoch, weil so ein abwechslungsreiches Tätigkeitsfeld bearbeitet wird.	

Mengenteilung

VORTEILE	NACHTEILE
Hohe Arbeitsgeschwindigkeit und geringe Fehlerquote durch Trainingseffekt	Sehr hoher Koordinationsbedarf
Starke Arbeitsvereinfachung durch Beschränkung auf eine Teilaufgabe	Sehr störanfällig: bei Ausfall einer Arbeitsstation ist der Ablauf „lahmgelegt“
Geringe Anforderungen an Ausbildung und Einarbeitungszeit → geringe Lohnkosten	Hohe Durchlaufzeiten wegen höherer Wege- und Liegezeiten
größere Automatisierungsmöglichkeiten	Verlust an organisatorischer Flexibilität
Geringe Kosten für Sachmittel und hoher Auslastungsgrad	Gefahr von Langeweile und Monotonie
Einheitlichkeit in der Ausführung, die nur ein Bearbeiter ausführt	Unterforderung der Mitarbeiter
	Entfremdung vom Arbeitsergebnis

Verrichtungszentralisation

⁸⁶ Die Argumente entsprechen weitgehend den Ausführungen aus Lamers, 2007, S. 52ff.

4.2 Aufbauorganisation

Die konsequente Realisierung der Verrichtungsspezialisierung kann bei den Arbeitnehmern zu psychologischen Effekten führen, die die Vorteile wiederum aufheben können. Beispielsweise kann eine andauernde Unterforderung der Mitarbeiter zu Langeweile und Desinteresse und somit zur Unaufmerksamkeit führen, die dann die Fehlerquote wieder steigen lässt und folglich den Trainingseffekt oder die Einheitlichkeit in der Ausführung wieder zunichtemacht.

Um diese Beeinträchtigungen zu vermeiden, können Arbeitsplätze, die stark verrichtungsspezialisiert sind, mittels der Ideen der Job Rotation, des Job Enlargements und des Job Enrichments gestaltet werden⁸⁷:

- ➔ **JOB ROTATION**: Der Arbeitnehmer übernimmt nach einem bestimmten Turnus temporär wechselnde Einzelaufgaben.
- ➔ **JOB ENLARGEMENT**: das Aufgabenfeld wird (horizontal) auf Aufgaben mit gleichem Anforderungsniveau erweitert. Die Tätigkeit umfasst folglich nicht nur eine Einzelaufgabe, sondern mehrere Einzeltätigkeiten auf gleicher Qualifikationsstufe.
- ➔ **JOB ENRICHMENT**: das Aufgabenfeld wird durch anspruchsvollere Aufgaben (vertikal) erweitert, denen unter Umständen eine Qualifikationsmaßnahme vorangeht. *Z.B. Arbeitsschutzbeauftragter, Qualitätsmanagementbeauftragter etc.*

Die **OBJEKTSPEZIALISIERUNG** entspricht in ihrem grundsätzlichen Charakter zwar der Mengenteilung, engt den Wirkungsbereich jedoch auf ein Spezialgebiet ein. So entsteht ein abgegrenzter Bereich, der das Potential und somit die Vorteile einer Verrichtungszentralisation bietet, ermöglicht jedoch innerhalb dieses Bereiches die ganzheitliche Bearbeitung aller Vorgänge und somit bieten sich ebenfalls die Vorteile der Mengenteilung. Die Nachteile der Mengen- und Verrichtungsspezialisierung vermag diese Form zwar nicht in Gänze auszuschalten, sie führt jedoch zu einer beachtlichen Abschwächung, aufgrund dessen sie sowohl in der öffentlichen Verwaltung als auch bei privaten Unternehmen eine weit verbreitete Form der Arbeitsteilung darstellt.

Leseempfehlungen

📖 Olfert, 2015, S. 116ff.

📖 Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S.98ff.

4.2.3 Dritter Schritt: Aufgabenkritik

Die öffentliche Hand befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen finanziellem Konsolidierungsdruck, damit einhergehenden knappen Ressourcen und gleichzeitig den Forderungen der Gesellschaft nach einem bestimmten Leistungsangebot (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016), das sich aufgrund von gesellschaftlichen Bedürfnisverschiebungen

⁸⁷ Leseempfehlung: Schmidt, G., 2000, S. 52ff.

4.2 Aufbauorganisation

permanent anpassen müsste. Folglich ist aus Gründen der Wirtschaftlichkeit und der Bedürfnisabdeckung der Aufgabenkatalog der öffentlichen Verwaltung permanent zu hinterfragen. Dies ist ebenfalls in § 7 (1) BHO vorgesehen.

Im Zuge der Zweckkritik geht es nach erfolgter Aufgabenanalyse darum, jede Einzelaufgabe daraufhin zu überprüfen, ob die Aufgaben auch weiterhin wahrgenommen werden⁸⁸ und welche **LEISTUNGSBREITE** für die beizubehaltenden Aufgaben benötigt wird (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016). Gegebenenfalls ist eine Entstaatlichung bzw. Privatisierung der Aufgabe zu erwägen.⁸⁹

Zweckkritik

Die Vollzugskritik untersucht, ob Aufgaben, deren Notwendigkeit staatlicher Zuständigkeit nicht angezweifelt wird, kostengünstiger, schneller und qualitativ besser wahrgenommen werden können (BMI & Bundesverwaltungsamt, 2016). Neben der permanent geforderten **GESCHÄFTSPROZESSOPTIMIERUNG** ist zudem die Frage nach der **LEISTUNGSTIEFE** zentral. Es wird hinterfragt, welche Teile der Gesamtleistung der Staat selbst erstellt und welche Teilleistungen mittels privater Anbieter erbracht werden.

Vollzugskritik

Inwiefern staatliche Aufgaben überhaupt an private Anbieter übertragbar sind, richtet sich danach, zu welchem Aufgabentypus die jeweilige Aufgabe zugeordnet werden kann:⁹⁰

Exkurs: Typen staatlicher Aufgaben

- ➔ **STAATLICHE KERNAUFGABEN:** Hoheitsaufgaben wie innere/ äußere Sicherheit, Aufgaben der Eingriffsverwaltung, die aufgrund ihrer rechtlichen Konsequenzen für Bürger und Gesellschaft in der Verantwortung des Staates bleiben müssen.
- ➔ **STAATLICHE GEWÄHRLEISTUNGSAUFGABEN:** Aufgaben, die politisch als öffentliche Aufgaben deklariert sind und für die sich ggf. keine marktwirtschaftliche Lösung ergeben würde.⁹¹ Die Aufgabendurchführung muss allerdings nicht zwingend durch den Staat erfolgen, sondern kann auch mittels privater Anbieter durchgeführt werden, sollten diese die Leistung „ebenso gut oder besser“ bereitstellen können. Die Verantwortung für die

⁸⁸ Hierbei werden alle Aufgaben, auch jene mit gesetzlicher Verankerung in Frage gestellt. Ggf. kann die Zweckkritik aufgrund von Veränderung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen etc. die Sinnhaftigkeit einer Aufgabe verneinen und somit zum Wegfall der Aufgabe führen. Vgl. die Ausführungen in BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, Kapitel 3 Aufgabenkritik.

⁸⁹ Vgl. § 7 BHO (1) und (2) und insbesondere das Interessenbekundungsverfahren. Vgl. Anhang.

⁹⁰ Unterscheidung entnommen aus Schmidt, H.-J., 2009, S. 72f.

⁹¹ Eine marktwirtschaftliche Lösung über den Ausgleich von Angebot (privater Anbieter) und Nachfrage ist bei diesem Aufgabentyp nicht immer möglich, da ggf. kein Anreiz für einen privaten Anbieter besteht, die Leistung kommerziell anzubieten. *Beispiel: Müllentsorgung* - hier könnte für die Bürger eine „inoffizielle“ Entsorgung deutlich günstiger sein, sodass der öffentliche Raum zunehmend verschmutzt würde und die Preise privater Anbieter für Müllentsorgung nicht gezahlt bzw. eingespart würden – egal wie günstig diese auch wären.

4.2 Aufbauorganisation

Durchführung der Aufgaben verbleibt allerdings immer beim Staat.⁹²

- ➔ **STAATLICHE ANNEX- ODER ERGÄNZUNGSAUFGABEN:** Aufgaben, die aufgrund politisch-demokratischer Entscheidung durch einen öffentlichen Anbieter bereitgestellt werden, da dieser nach allgemeiner Auffassung die Aufgaben besser erbringen kann als der private Sektor.
- ➔ **PRIVATE KERNAUFGABEN:** Aufgaben, die für kommerzielle Unternehmen aufgrund von Gewinnerzielungsmöglichkeiten attraktiv sind.

Organisationsalternativen: Privatisierung und Outsourcing/ Contracting-out⁹³

Um dem in § 7 BHO (1) enthaltenen Gebot zur laufenden Überprüfung des Aufgabenkatalogs der öffentlichen Verwaltung nachzukommen, müssen Formen der Privatisierung und der Entstaatlichung gefunden werden.

ENTSTAATLICHUNG meint ganz allgemein die Auslösung vormals staatlicher Aufgaben aus dem öffentlichen Aufgabenkatalog und die operative Ausführung einschließlich Übernahme der Verantwortung für die Aufgabenerledigung durch einen privaten Anbieter.

Hinsichtlich der **PRIVATISIERUNG**⁹⁴ wird unterschieden in:

FORMELLE PRIVATISIERUNG (AUSGLIEDERUNG) – Umwandlung eines Betriebes der öffentlichen Verwaltung in ein öffentliches Unternehmen (vgl. 2.3.2 Die Systematik der Betriebe), das dem maßgeblichen Einfluss eines öffentlichen Trägers untersteht. Diese Organisationsform ist tendenziell zur Abwicklung von Gewährleistungsaufgaben oder Annex- bzw. Ergänzungsaufgaben geeignet.

MATERIELLE PRIVATISIERUNG – der Staat zieht sich bzgl. seiner Eigentums- und Verfügungsrechte aus der Aufgabenabwicklung ganz zurück oder reduziert seinen Einfluss auf eine Minderheit. Aufgaben, die durchaus unter gewissen Umständen marktfähig sind, werden derzeit sukzessive privaten

⁹² Dies soll auch dazu führen, dass Bereiche, für die sehr wohl eine marktwirtschaftliche Lösung attraktiv wäre, eine solche angeboten wird, für andere Bereiche jedoch nicht. So bspw. der öffentliche Personennahverkehr, der auf stark frequentierten Strecken durchaus attraktiv ist für Unternehmen, in dünn besiedelten Gebieten allerdings keine Leistung anbieten würde, da sich diese dort nicht amortisieren kann. Ähnliche Zusammenhänge gibt es bei Telekommunikationsnetzen.

⁹³ Dieser Lehrinhalt wird im Curriculum erst im Abschnitt zu den Grundlagen moderner Verwaltungssteuerung eingeordnet. Da die Wahl der Organisationsform aber stark mit dem Aufgabentyp zusammenhängt, bietet sich eine Darstellung der Privatisierungsformen schon an dieser Stelle aus sachlogischen Gründen an.

⁹⁴ Das Verhältnis der Begriffe „Entstaatlichung“ und „Privatisierung“ ist so gestaltet, dass Entstaatlichung neben den hier genannten Privatisierungsbestrebungen auch eine Deregulierung von bislang staatlich vorgegebenen Bereichen bedeuten kann. Entstaatlichung umfasst also nicht nur die konkrete Leistungserstellung bzw. Aufgabenabwicklung, sondern auch den (gesetzlich vorgegebenen, oder eben **NICHT** vorgegebenen) Regelungsgrad einer Aufgabe.

4.2 Aufbauorganisation

Akteuren übergeben und sind es teilweise schon. Bsp. Telekommunikationsleistungen⁹⁵, Luftverkehr.

FUNKTIONALE PRIVATISIERUNG BZW. OUTSOURCING UND CONTRACTING OUT – der Staat vergibt Teilaufgaben an Private, die Aufgabenverantwortung für die Gesamtleistung verbleibt allerdings vollständig bei dem staatlichen Aufgabenträger. Er bedient sich des Privaten als Erfüllungs- (ggf. auch Vorrichtungen-) Gehilfen oder beliehenem Unternehmen. Da die Aufgabenverantwortung bei dem staatlichen Träger verbleibt, können theoretisch Teilaufgaben aller Aufgabentypen mittels dieser Organisationsform abgewickelt werden. Handelt es sich bei der Fremdvergabe um ein internes Produkt, so wird dies als **OUTSOURCING** bezeichnet, handelt es sich um ein externes Produkt, so spricht man von **CONTRACTING OUT** (Krems, Online-Verwaltungslexikon, 2016).⁹⁶ Praktisch entscheidet sich die Wahl der Organisationsform nach den damit verbundenen Kosten und dem Nutzen, was mittels einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zu klären bleibt.

Die Idee des Public Private Partnership (PPP) ist, dass der öffentliche Sektor mit (bereits bestehenden) privaten Unternehmen kooperiert und so für beide Seiten Vorteile generiert werden. Hierbei bleiben beide Institutionen in ihren grundlegenden Eigenschaften und ihrer Selbständigkeit unberührt.

Exkurs: Public Private Partnership (PPP)

Public Private Partnership ist eine Form der Interaktion zwischen handelnden Akteuren der öffentlichen Hand und privaten Investoren mit dem Fokus auf der Verfolgung komplementärer Ziele und der Realisierung von Synergiepotentialen (Oberender & Rudolf, 2004, S. 493).

Private Unternehmen sind hauptsächlich durch die Aussicht auf eine attraktive Investition bzw. deren Rendite motiviert, ein derartiges Konstrukt einzugehen. Auf Seiten der öffentlichen Verwaltung können diverse Gründe hierfür vorliegen: zum einen ist die Teilung oder sogar die Übertragung der Gesamtverantwortung und des Risikos für die Aufgabe ein Grund, zum anderen haben private Unternehmen unter Umständen eine effizientere Kostenstruktur⁹⁷ in diesem Bereich als der öffentliche Sektor und so kann die Leistungsbereitstellung durch Private günstiger erfolgen.

Es werden gemeinhin zwei Arten von PPP unterschieden: Beim **ORGANISATIONS-PPP** wird von beiden Partnern eine eigens vorgesehene Kapitalgesellschaft (neu) gegründet, die die öffentliche Aufgabe übernimmt. Die Eigentumsverhältnisse und die Struktur dieser Gesellschaft werden den Bedürfnissen beider Partner individuell angepasst. Bei einem **VERTRAGS-PPP** wird zwischen den Partnern ein Vertrag geschlossen, der das gemeinsame Projekt umreißt. Die Zusammenarbeit beschränkt sich auf ein fest umrissenes

⁹⁵ Beispielsweise nach „Erfindung“ des Mobilfunks.

⁹⁶ Bei internen Produkten ist der Leistungsempfänger auch betriebsintern. Outsourcing ermöglicht also eine Verringerung der Leistungstiefe eines Verwaltungsbetriebes bei gleichzeitiger Konzentration auf dessen Kernkompetenzen und -aufgaben. Bei externen Produkten ist der Leistungsempfänger extern, jedoch bleibt der öffentliche Auftraggeber der „Vertragspartner“ des Leistungsempfängers.

⁹⁷ Dies resultiert bspw. aus positiven Größenvorteilen (economies of scale) oder Verbundeffekten (economies of scope).

4.2 Aufbauorganisation

nes Projekt (oftmals Bauprojekte) und der genaue Ablauf und die Modalitäten der konkreten Zusammenarbeit bedürfen einer kontinuierlichen Abstimmung.

Leseempfehlung

📖 Das Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern in Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsamt widmet dem Thema Aufgabenkritik ein eigenes Kapitel, das anschaulich und kompakt die Ausgangssituation, die Motivation und die Durchführung einer Aufgabenkritik darlegt. www.orghandbuch.de Eine Darstellung des hier empfohlenen Ablaufs einer Aufgabenkritik findet sich im Anhang.

4.2.4 Vierter Schritt: Aufgabensynthese

Aufgabensynthese

Das Ergebnis der Aufgabenanalyse ist die Zergliederung betrieblicher Aufgaben in kleinste Elementaraufgaben. Ausgehend von einem so generierten Katalog an Einzelaufgaben ist Aufgabensynthese wie folgt definiert:

Die Aufgabensynthese beinhaltet die Zusammenfassung der durch die Aufgabenanalyse gewonnenen Teilaufgaben zu verteilungsfähigen Aufgabekomplexen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 41).

Mit der Aufgabensynthese startet nun die konstruktive Gestaltung einer Aufbauorganisation. Primär geht es im Rahmen dieses Skriptes um die Bildung von Stellen, was im Curriculum als prüfungsrelevant ausgewiesen ist.

Definition: Stelle⁹⁸

Das Grundelement jeder Organisation ist die Stelle. Sie ist die kleinste organisatorische Einheit und bündelt diejenigen Aufgaben, welche von einer gedachten Person normaler Leistungsfähigkeit und entsprechenden Kenntnissen ausgeführt werden können (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 103).

Prinzipien der Stellenbildung - allgemein

Analog zu den Prinzipien der Aufgabenanalyse können die Elementaraufgaben nun wieder zu Aufgabenbündeln verknüpft werden. Neben den Prinzipien der sog. Zentralisation, d.h. nach Verrichtung, Objekt, Phase, etc. können auch zusätzliche Prinzipien wie bspw. eine Zentralisation nach Sachmitteln das Aufgabenprofil einer Stelle gestalten. Wird z.B. ein bestimmtes Sachmittel zur Aufgabenerledigung benötigt (*z.B. ein Rasterelektronenmikroskop oder ein spezieller Rechner*), so kann eine Stelle so gestaltet sein, dass sie alle Aufgaben mit Bezug zu diesem besonderen Sachmittel umfasst. Neben diesen sachlogischen Kriterien zur Kombination von Elementaraufgaben muss die Stellenbildung noch weiteren – eher organisationstechnischen – Prinzipien genügen:

⁹⁸ Zur Abgrenzung der Begriffe „Stelle“, „Planstelle“, „Dienstposten“ und „Arbeitsplatz“ vgl. Schmidt, H.-J., 2009, S. 229f.

4.2 Aufbauorganisation

Die Stellenbildung hat grundsätzlich unabhängig von (Qualifikations-) Profilen bestimmter Personen zu erfolgen und hat sich lediglich an sachlichen Gesichtspunkten zu orientieren. Hierfür gibt es im Schwerpunkt – neben einem Gerechtigkeitsargument – ein organisationstheoretisches und ökonomisches Argument: würde eine Stelle auf eine bestimmte Person zugeschnitten, so müsste bei der Nachbesetzung eben genau dieses Profil am Arbeitsmarkt wiedergefunden werden, was immense Suchkosten verursachen, ggf. sogar unmöglich würde. Könnte die Stelle nicht mit einem geeigneten Profil nachbesetzt werden, so müsste nicht nur die besagte Stelle, sondern das gesamte Stellengefüge, das mit dieser Stelle organisatorische Verknüpfungen aufweist, geändert und angepasst werden. Das würde wiederum immense Kosten der Umorganisation verursachen. Aus diesem Grund wird von diesem Prinzip nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen. Ein solcher Grund kann die Schaffung einer speziellen (ad personam) Stelle für einen Menschen mit Behinderung sein. Ein weiterer Grund zur Individualisierung des Aufgabenprofils einer Stelle kann in einer besonderen Qualifikation eines „besonderen“ – aus verschiedenen Gründen gewünschten – Stelleninhabers sein.⁹⁹

1. Organisation ad rem (Versachlichung)

Eine Stelle muss so gebildet werden, dass sie im Hinblick auf ihr Aufgabenvolumen und bei durchschnittlicher Leistungsbereitschaft bzw. Leistungspotential innerhalb der tariflichen Arbeitszeit zu bewältigen ist. In quantitativer Hinsicht muss also die Kapazität eines fiktiven Arbeitnehmers berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Stellenbesetzung muss die Kapazität des Stelleninhabers in qualitativer Hinsicht berücksichtigt werden, d.h. die Aufgabenprofile müssen mit gängigen Qualifikationsprofilen des Arbeitsmarktes abgedeckt werden können.

2. Prinzip der Berücksichtigung quantitativer und qualitativer Kapazitäten

Ein wesentliches Prinzip der Stellenbildung ist das Kongruenzprinzip, wonach die Stelle so gestaltet sein soll, dass ihre Einzelaufgaben mit den Kompetenzen und der Verantwortung des Stelleninhabers korrespondiert. D.h. dass alle zur Aufgabenerledigung notwendigen Kompetenzen bzw. Befugnisse dem Stelleninhaber zu übertragen sind. Zudem muss er seinen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich auch vollständig verantworten.

3. Kongruenz- bzw. AKV-Prinzip¹⁰⁰

Bemerkung: Gäbe es eine Schieflage im Kongruenzprinzip, würde also bspw. die Verantwortung hinter dem Aufgabenprofil zurückbleiben, so könnte der Aufgabenträger machen was er wollte, ohne es selbst verantworten zu müssen. In der gegenteiligen Situation müsste der Verantwortungsträger Dinge verantworten, die er selbst nicht verursacht hat und würde somit zum „Sündenbock“. Eine Schieflage bzgl. der Kompetenzen kann dazu führen, dass ein Stelleninhaber an der Aufgabenausführung gehindert wird, weil er nicht alle nötigen Zugriffsrechte auf Information, Arbeitsmaterialien o.ä. erhalten hat.

⁹⁹ Auch die bautechnisch begründeten besonderen Fähigkeiten einer Maschine oder einer sonstigen technischen Einrichtung können das Aufgabenprofil für deren Einsatz vorgeben (ad instrumentum).

¹⁰⁰ Dieses wird auch in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien gefordert: § 4 Absatz 5 GGO „Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung sollen auf der jeweiligen Bearbeitungsebene zusammengeführt werden.“

4.2 Aufbauorganisation

Stellenarten – ein Überblick

Neben den sach- und fachlogisch bedingten Unterschieden im Aufgabenprofil der Stellen unterscheiden sich Stellen auch danach, wie sie in die Hierarchie und in die Beziehungsstruktur des Betriebes einsortiert werden. Das zentrale Unterscheidungsmerkmal ist hierbei die Weisungsbefugnis gegenüber anderen Stellen.

Definition: Instanz

Eine Instanz ist eine Stelle mit fachlichen und disziplinarischen Leitungsbefugnissen, d.h. mit Entscheidungs- und Weisungsbefugnissen (Bea & Göbel, 2010, S. 265).

Infolgedessen können Instanzen auf das Verhalten anderer Stellen direkt Einfluss nehmen. Fachlich können sie Vorgaben bzgl. der Aufgabenerledigung machen und diese auch kontrollieren. Im Fall einer Abweichung vom gewünschten Verhalten der anderen Stellen kann die Instanz dieses Verhalten mittels Strafen entsprechend sanktionieren oder aber auch belohnen und somit bestätigen oder verstärken.¹⁰¹

Definition: Ausführungsstelle

Eine Ausführungsstelle ist mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut, die unmittelbar dem Vollzug der betrieblichen Leistung zuzuordnen ist (Bea & Göbel, 2010, S. 266).

Eine Ausführungsstelle hat also keinerlei Weisungsbefugnisse gegenüber anderen Stellen und arbeitet zudem auf Weisung der Instanzen. Die Kompetenzen bzw. Befugnisse der Ausführungsstellen beziehen sich lediglich auf Durchführungskompetenzen hinsichtlich ihrer Aufgabenerfüllung.

Definition: Stabsstelle

Eine Stabsstelle nimmt unterstützende Funktionen für die Instanz wahr. Ihre Tätigkeit dient also nur indirekt der Erfüllung der Hauptaufgabe, was sie von den Linienstellen unterscheidet (Bea & Göbel, 2010, S. 266).

Eine Stabsstelle als sog. Leitungshilfsstelle unterstützt die Instanz bei der Entscheidungsfindung indem sie diese vorbereitet. Die Entscheidungsbefugnis verbleibt allerdings bei der Instanz. Hinsichtlich ihres Wirkungsbereichs werden die folgenden Stabsstellen unterschieden:

STABSGENERALIST¹⁰² - zur quantitativen Entlastung der Instanz übernimmt die Stabsstelle allgemeine Aufgaben.

Beispiel: Vorstands-/ Geschäftsführungsassistenten, Projektassistent, persönlicher Referent

STABSSPEZIALIST¹⁰³ - zur qualitativen Entlastung der Instanz in bestimmten Fachgebieten, die zwar in den Entscheidungsbereich der Instanz fallen,

¹⁰¹ Eine Auflistung einzelner fachlicher und disziplinarischer Leitungsbefugnisse findet sich bei Schulte-Zurhausen, 2014, S. 174.

¹⁰² Nach einer anderen Definition handelt es sich hierbei um eine **ASSISTENZSTELLE** als „generalisierte Leitungshilfsstelle mit fallweisen Aufgaben ohne Fremdentscheidungs- und Weisungskompetenz“ (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 177).

4.2 Aufbauorganisation

aber hinsichtlich der Entscheidungsfindung spezialisiertes Detailwissen erforderlich ist.

Beispiel: Spezialist für Öffentlichkeitsarbeit/ Marketing, Controller, IT-Sicherheitsexperte, Rechtsberater für spezielle Rechtsgebiete

Wesentlicher Kritikpunkt an den Stabsstellen bildet die Möglichkeit, dass insbesondere Stabsspezialisten ihr Spezialwissen dazu (aus-)nutzen können, Information „gefiltert“ und (eigen-)interessengeleitet an die Instanz weiterzugeben. So können Entscheidungen der Instanz manipuliert werden, ohne dass die Instanz dies realisiert. Logischerweise kommt es dann zu einer Schieflage hinsichtlich des AKV- bzw. Kongruenzprinzips, denn eigentlich wird die Entscheidung von demjenigen getroffen (dem Stab), der hierfür weder die Kompetenz noch die Verantwortung trägt. Diese liegt nämlich nach wie vor bei der Instanz. Die Gefahr einer derartigen Unterwanderung der eigentlichen Entscheidungsstrukturen in einem Betrieb muss also sorgfältig gegenüber den Vorteilen der quantitativen und qualitativen Entlastung der Instanzen abgewogen werden.

Kritische Reflexion zu
Stabsstellen

4.2.5 Fünfter Schritt: Quantitative Personalbedarfsermittlung (PBE)

Ist im vierten Schritt die Stellenbildung erfolgt, so schließt sich im fünften Schritt die Überlegung an, wie viele dieser Stellen zur Bewältigung des Aufgabenvolumens benötigt werden. Die quantitative Personalbedarfsermittlung fokussiert hierbei die Ausführungsstellen.¹⁰⁴ Es geht also um die Frage, wie viele Stellen mit demselben Aufgabenprofil benötigt werden.

Die Durchführung einer PBE in der öffentlichen Verwaltung genügt jedoch nicht nur dem organisationsgestalterischen Auftrag, sondern ist zudem auch gesetzlich verankert. In den Verwaltungsvorschriften (4.4.1) zu § 17 BHO wird eine „sachgerechte und nachvollziehbare PBE“ zur zwingenden Voraussetzung für die Ausbringung von Planstellen gemacht. So soll einer pauschalen Stellenschaffung (bzw. auch –reduktion) „nach Rasenmähermethode“ entgegengewirkt werden.

PBE in der Verwaltung

4.2.5.1 Grundlagen und Voraussetzungen für eine PBE

Ausgangspunkt einer jeden PBE ist zunächst das „Design“ der untersuchten Stelle hinsichtlich ihres Aufgabenkatalogs. Alle Einzelaufgaben sind zu erfassen, um eine präzise Vorstellung von deren Zeitbedarf je Vorfall und deren Häufigkeit zu erhalten. Diese Informationen werden zu einem Ge-

Das methodische
Grundgerüst einer PBE

¹⁰³ Nach einer anderen Definition handelt es sich hierbei um eine **STABSSTELLE**, die definiert ist als „spezialisierte Leitungshilfsstellen mit fachspezifischen Aufgaben und ohne Fremdentscheidungs- und Weisungskompetenzen“ (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 176).

¹⁰⁴ Die Zahl der Instanzen wird mittels anderer Überlegungen ermittelt. Vgl. hier die Ausführungen zur Leitungsspanne und zu den Formen der Aufbauorganisation bzw. den Leitungssystemen.

4.2 Aufbauorganisation

samtbedarf zur Aufgabenabwicklung summiert. Dem wird das Arbeitszeitangebot der betreffenden¹⁰⁵ Stelle „gegenübergestellt“, sodass sich folgende Grundformel für den Personalbedarf aufstellen lässt:

$$\text{Personalbedarf} = \frac{\text{Arbeitszeitbedarf aller Einzelaufgaben der Stelle}}{\text{Arbeitszeitangebot der betreffenden Stelle}}$$

Drei Methoden der PBE: analytisches Berechnungsverfahren, analytische Schätzung und Arbeitsplatzmethode

Um den zukünftigen Personalbedarf zu begründen, stehen grundsätzlich verschiedene Methoden zur Verfügung. Idealerweise baut eine PBE auf präzisen Daten zu Bearbeitungszeiten und Fallzahlen auf. Dann kommt das *ANALYTISCHE BERECHNUNGSVERFAHREN* zum Einsatz. Diese können aber nicht immer generiert werden. Im Falle sog. „dispositiv-kreativer Aufgaben“ (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.1.1.2. Dispositiv-kreative Aufgaben), handelt es sich um einmalige, ggf. neue, nicht vorhersehbare Aufgaben ohne Erfahrungswerte. Hier können nur *ANALYTISCHE SCHÄTZUNGEN* weiterhelfen, die versuchen, den Personalbedarf sachlich zu begründen. Eine dritte Möglichkeit bildet die sog. *ARBEITSPLATZMETHODE*. Hierbei wird eine Mindestbesetzung aller Arbeitsplätze berechnet, die aus z.T. gesetzlich vorgegebenen Personalschlüsselzahlen abgeleitet wird. *Beispiele zur Arbeitsplatzmethode finden sich im Betreuungsbereich wie Kindertagesstätten (die Anzahl der Kinder je Erzieher ist im Kinderbildungsgesetz geregelt), Krankenhaus (Anzahl Pflegekräfte je Patient in OP, Intensivstation etc.), Polizei (Mindestbesetzung von Dienststellen rund um die Uhr etc.)* Sowohl das Schätzverfahren als auch die Arbeitsplatzmethode sind in ihrer jeweiligen praktischen Anwendung sehr spezifisch und individuell zu gestalten. Daher bildet in der allgemeinen Ausbildung des Grundstudiums das analytische Berechnungsverfahren den Schwerpunkt der folgenden Ausführungen.

Ausgangspunkt: die Art der Aufgabe

Inwiefern ein *ANALYTISCHES BERECHNUNGSVERFAHREN* auch wirklich Sinn macht, ist von der Art des Aufgabenprofils abhängig. Da die Ermittlung des Personalbedarfs den Stellenbedarf der Zukunft angeben soll, müssen auch die bei der Berechnung zugrunde gelegten Aufgabenprofile in der Zukunft erhalten bleiben und keinen wesentlichen Veränderungen unterworfen sein. Das gleiche gilt für das Aufgabenvolumen, also Anzahl der bearbeiteten Einzelfälle. Sind beide Voraussetzungen erfüllt, so ist eine (relativ verlässliche) Prognose des zukünftigen Stellenbedarfs mittels der Methode der quantitativen PBE möglich.

Quantifizierbare Aufgaben

Quantifizierbare Aufgaben sind wiederholt anfallende Aufgaben, die sich auch in Zukunft mit ähnlichen oder gleichen Bearbeitungsschritten und ähnlichen Bearbeitungszeiten bearbeiten lassen (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.1.1.1 Quantifizierbare Aufgaben).

Für diesen Aufgabentyp können mittels systematischer Erhebungen Daten zur Bestimmung des Personalbedarfs generiert werden. Diese Erhebungs-

¹⁰⁵ Die Formulierung „betreffende“ Stelle wurde gewählt, da das Arbeitszeitangebot in der Verwaltung durchaus schwanken kann, je nachdem es sich um eine verbeamtete Planstelle oder Stellen Tarifbeschäftigter Mitarbeiter handelt. Im Zweifel ist hinsichtlich der Arbeitszeit der einschlägige Tarifvertrag zu beachten.

4.2 Aufbauorganisation

techniken umfassen Techniken des Dokumentenstudiums (Ablaufpläne, Zeiterfassungsdokumente etc.), Befragungen der Aufgabenträger (mündlich oder schriftlich) oder die Selbstaufschreibung eines jeden Mitarbeiters, der über Bearbeitungszeiten selbst Buch führt.¹⁰⁶ Generell gilt:

DIE ERGEBNISSE EINER ANALYTISCHEN PBE LÖSEN DAS PROGNOSEPROBLEM DES ZUKÜNFTIGEN STELLENBEDARFS NUR DANN VERLÄSSLICH, WENN DIE AUSGANGSDATEN ZUR HÖHE DER FALLZAHLEN UND ZU DEN BEARBEITUNGSZEITEN AUCH IN DER ZUKUNFT STABIL BLEIBEN UND ZUDEM PRÄZISE UND REPRÄSENTATIV ERHOSEN WURDEN.

**Das Prognoseproblem
des analytischen Be-
rechnungsverfahrens**

Eine quantitative, analytische PBE ist also an folgende Voraussetzungen geknüpft:

**Voraussetzungen für
das analytische Be-
rechnungsverfahren**

- ➔ Die Fallzahlen der Einzelaufgaben je Stelle sind bekannt und bleiben in der Zukunft konstant.
- ➔ Fallzahlen sind gleichmäßig über den Betrachtungszeitraum verteilt (keine/ kaum Saisoneinflüsse, Auslastungsspitzen etc.).
- ➔ Bearbeitungszeiten können mittels geeigneter Erhebungstechniken verlässlich festgestellt werden.
- ➔ Das Aufgabenprofil der betrachteten Stelle bleibt unverändert.

4.2.5.2 Durchführung einer analytischen Personalbedarfsberechnung

Die Basis der analytischen Berechnung bildet die eingangs formulierte Grundformel. Allerdings bedürfen die Inputgrößen der Formel noch einer Ergänzung:

Im Zuge der analytischen Berechnung darf nicht davon ausgegangen werden, dass die gesamte Arbeitszeit¹⁰⁷ einer Stelle ausschließlich zur Aufgabenerfüllung verwendet wird. *Es liegt in der Natur des Menschen, beispielsweise auch einmal Privatgespräche innerhalb der Arbeitszeit zu führen, mal eben im privaten Netzwerk zu surfen, aber auch mal eine Akte in einem weit entfernten Archiv zu besorgen oder ein dienstliches Telefonat zwecks Lösung organisatorischer Probleme in der eigenen Arbeitsgruppe zu führen.* Es wäre also eine Illusion zu glauben, dass 100% der Arbeitszeit einer Stelle ausschließlich zur Aufgabenerfüllung verwendet würden. Dieser Umstand darf bei einer analytischen Berechnung definitiv nicht ignoriert werden.

Verteilzeiten

¹⁰⁶ Erhebungstechniken waren ursprünglich im Curriculum des Grundstudiums vorgesehen, sind aber mittlerweile aus diesem herausgenommen worden. Das Organisationshandbuch des BMI gibt jedoch einen guten Einblick in diese Thematik (vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 6.1 Erhebungstechniken).

¹⁰⁷ Damit es ganz klar wird: bei der hier gemeinten Arbeitszeit sind Zeiten für Urlaub, Pausen, Krankheit, Wochenenden und Feiertage und weitere Ausfalltage für Fortbildungen, Dienstreisen etc. schon ausgeklammert.

4.2 Aufbauorganisation

Definition: Verteilzeiten

Neben der Grundzeit, der zur unmittelbaren Aufgabenerledigung notwendigen Arbeitszeit sind bei der Ermittlung des Personalbedarfs Verteilzeiten zu berücksichtigen. Dies sind alle während der Arbeitszeit aufgewendeten Zeiten, die nicht unmittelbar zur Erfüllung der konkret übertragenen Aufgaben gehören. Unterschieden werden sachliche und persönliche Verteilzeiten (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.1.3.4 Verteilzeiten).

Sachliche Verteilzeiten

Sachliche Verteilzeiten stehen im Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung und sind durch diese veranlasst, führen aber nicht dazu, dass die Aufgaben direkt bearbeitet werden.

Beispiele hierzu:

- *Personalversammlungen*
- *Besprechungen und Rückfragen in allgemeinen dienstlichen Angelegenheiten (Referatsbesprechung, Urlaubsplanung etc.)*
- *Beurteilungs- oder Zielvereinbarungsgespräche*
- *Lesen von Erlässen, Fachliteratur, dienstlichen Informationen*
- *Einarbeitung neuer Mitarbeiter, Betreuung von Auszubildenden*
- *Wegezeiten*
- *Außerplanmäßige Recherchen*
- *Störungen und Wartezeiten durch unvorhersehbare Ereignisse (IT-Ausfall, Telefonate, Warteschleifen etc.)*

Persönliche Verteilzeiten

Nicht dienstlich begründbare Verteilzeiten sind persönlichen Bedürfnissen zuzurechnen.

Beispiele hierzu:

- *Private Gespräche (Urlaub, Kantinenkritik, etc.)*
- *Persönliche Verrichtungen*
- *Ggf. Kaffee- oder Zigarettenpausen*

Höhe der Verteilzeiten

Fraglich ist nun, in welcher Höhe diese Verteilzeiten zu Buche schlagen. Zudem muss bei der Festlegung der Höhe der Verteilzeiten ausgeschlossen werden können, dass diese auch in die Grundzeiten der mittleren Bearbeitungszeiten Eingang finden konnten, da es sonst zu einer Doppelzählung der Verteilzeiten und so zu einem überhöhten Personalbedarf kommen kann. Ist diese Bedingung erfüllt, so können Verteilzeiten pauschalisiert in die Berechnungen eingehen. Verteilzeiten machen somit pauschal x% der Arbeitszeit aus. Verteilzeiten können jedoch – wenn ihre Höhe besonderer Begründung bedarf – auch explizit erhoben werden.¹⁰⁸ Sehr stark

¹⁰⁸ Das Organisationshandbuch des BMI macht hierzu sehr detaillierte Vorgaben, wann und unter welchen Umständen pauschalisiert und/oder analytisch vorgegan-

4.2 Aufbauorganisation

vereinfacht kann im Rahmen des Grundstudiums davon ausgegangen werden, dass *VERTEILZEITEN (PERSÖNLICHE UND SACHLICHE ZUSAMMEN) MIT MAXIMAL 15% PAUSCHAL ANGESETZT WERDEN DÜRFEN, WENN ES SICH UM „NORMALE“ VERWALTUNGSTÄTIGKEITEN HANDELT*. Alle darüber liegenden Verteilzeitansätze müssten sachlich begründet werden.¹⁰⁹

Die analytische PBE geht von folgenden Basisdaten aus:

- V – anfallende Arbeitsmengen (Fallzahlen, Vorkommenshäufigkeiten)
- mBz – durchschnittlich benötigte mittlere Bearbeitungszeit
- Z – Verteilzeit-Zuschlagsfaktor
- NAZ – Normalarbeitszeit eines Stelleninhabers
- S - Stellenbedarf

Durchführung des analytischen Verfahrens der PBE¹¹⁰

Bevor die analytischen Verfahren zur Berechnung des Stellenbedarfs vorgestellt werden, wird das grundsätzliche Vorgehen zur Berechnung der *NORMALARBEITSZEIT* demonstriert. Hierbei werden die regelmäßig vom Bundesministerium für Finanzen (www.bmf.bund.de) aktualisierten Ausgangsdaten für die Zwecke der Prüfung im Grundstudium gerundet und die Berechnung vereinfacht:

Bestimmung der NAZ

Kalendertage	365
Wochenenden	- 104
Feiertage	- 11
<i>BETRIEBSTAGE</i>	<i>250</i>
Urlaub	- 30
Ausfalltage (Fortbildungen, Krankheit, Kuren, Dienstreisen etc.)	- 15
<i>ARBEITSTAGE</i>	<i>205</i>

Die Werte für Feiertage oder Ausfalltage werden in der Praxis konkret statistisch gewichtet und gemittelt, sodass die Werte fortlaufend angepasst werden müssen.

Die Anzahl der Arbeitstage wird sodann mit der durchschnittlichen Anzahl der Arbeitsstunden /-minuten pro Arbeitstag multipliziert, sodass die Jahresarbeitszeit in Stunden oder Minuten ermittelt wird:

gen werden sollte. Im Rahmen des Grundstudiums unterbleibt diese Differenzierung jedoch.

¹⁰⁹ Vgl. bzgl. detaillierter Informationen BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.1.3.4 Verteilzeiten.

¹¹⁰ Vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.1.3 Basisdaten.

4.2 Aufbauorganisation

$$NAZ = \text{Anzahl der Arbeitstage} \cdot \frac{\text{tarifliche Wochenarbeitszeit}}{\text{Anzahl der Arbeitstage je Woche}}$$

$$\xrightarrow{\text{akt. Tarifvertrag Bundesbeamte}} 205 \cdot \frac{41h}{5} = 1.681 h$$

$$= 100.860 \text{ Min.}$$

Berechnung des Personalbedarfs

Zur Berechnung des Personalbedarfs wird die eingangs aufgestellte Grundformel (noch ohne Berücksichtigung der Verteilzeiten) herangezogen, die nun mit den oben definierten Bezeichnungen modifiziert wird:

$$S = \frac{\text{Arbeitszeitbedarf aller Einzelaufgaben der Stelle}}{\text{Arbeitszeitangebot der betreffenden Stelle}} = \frac{V \cdot mBz}{NAZ}$$

Die Verteilzeiten lassen sich nun so in diese Formel integrieren, dass¹¹¹

1. Der Zeitbedarf für die Aufgabenerledigung (Zähler) um die Verteilzeit **ERHÖHT** wird.
2. Das Arbeitszeitangebot der betreffenden Stelle (Nenner) um die Verteilzeit **REDUZIERT** wird.
3. Eine Kombination aus 1. und 2. gewählt wird.

1. Variante

Die Aufstockung der mBz um die Verteilzeit erfolgt pauschal mittels eines Zuschlagsfaktors Z. Wird ein Verteilzeitsatz von x% angenommen, so ergibt sich folgende Berechnungsformel:

$$S = \frac{V \cdot (mBz + mBz \cdot x\%)}{NAZ} = \frac{V \cdot mBz \cdot (1 + x\%)}{NAZ} = \frac{V \cdot mBz \cdot Z}{NAZ}$$

Wobei:

$$Z = 1 + x\%$$

Besteht eine Stelle aus mehreren (n) Einzelaufgaben, deren Fallzahlen, mittlere Bearbeitungszeiten und ggf. auch Verteilzeitsätze unterschiedlich sind, so lautet die Berechnungsformel:

$$S = \frac{V_1 \cdot mBz_1 \cdot Z_1 + V_2 \cdot mBz_2 \cdot Z_2 + \dots + V_n \cdot mBz_n \cdot Z_n}{NAZ}$$

¹¹¹ Das Organisationshandbuch des BMI verwendet im Schwerpunkt die 1. Variante. Vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, 5.2.1.3 Hauptuntersuchung.

4.2 Aufbauorganisation

Es ist auch möglich, Verteilzeiten so zu berücksichtigen, dass sie das zur Verfügung stehende Arbeitszeitangebot der betreffenden Stelle reduziert. Hierbei wird die Verteilzeit direkt bei der NAZ in Abzug gebracht. Dies kann anteilig in Höhe von x% oder direkt in absoluten Beträgen in Minuten oder Stunden vollzogen werden. Wesentlich ist hierbei, dass es keine Möglichkeit gibt, unterschiedliche Verteilzeitsätze für unterschiedliche Einzelaufgaben zu wählen. Durch die Berücksichtigung im Nenner wird **EIN** Verteilzeitsatz für **ALLE** Einzelaufgaben (im Zähler) angewendet.

2. Variante

$$S = \frac{V_1 \cdot mBz_1 + V_2 \cdot mBz_2 + \dots + V_n \cdot mBz_n}{NAZ_{\text{verfügbar}}}$$

Wobei:

$$NAZ_{\text{verfügbar}} = NAZ - (NAZ \cdot x\%) = NAZ (1 - x\%)$$

Eine dritte Variante kombiniert die ersten beiden Verfahren dahingehend, dass bspw. die persönliche Verteilzeit die verfügbare Normalarbeitszeit reduziert und die sachlichen Verteilzeiten mittels eines Zuschlagsfaktors den mittleren Bearbeitungszeiten zugeschlagen werden. Logischerweise darf bei einem pauschalen Ansatz der Verteilzeiten die Summe beider Faktoren den vom BMI festgelegten Maximal-Satz von 15% bei pauschalen Ansätzen von Verteilzeit nicht überschreiten.

3. Variante

Hinweise für die Personalbedarfsermittlung als Prüfungsaufgabe:

- Verteilzeiten existieren unabhängig davon, ob sie in der Aufgabe explizit erwähnt sind. Zu unterscheiden ist hier in sachliche und persönliche Verteilzeiten. Zudem ist eine Begründung für deren Höhe und für die Verwendung eines pauschalen Zuschlagsfaktors (oder eben nicht) zu geben.
 - Der Stellenbedarf wird auf die erste Nachkommastelle gerundet.
 - Das Ergebnis ist in einem Schlusssatz festzuhalten. Hierbei ist darauf zu achten, dass Stellenermittlung und Stellenbesetzung nicht vermischt werden.
 - Die Normalarbeitszeit muss explizit hergeleitet werden – auch wenn es sich um ein „Standard-Arbeitsjahr“ handelt.
-

Leseempfehlung

 Das Bundesministerium des Innern hat in Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsamt ein Organisationshandbuch im Rahmen des Internetangebotes des BMI veröffentlicht, das ein ausführlich gestaltetes Kapitel der Personalbedarfsermittlung widmet. Neben den diversen theoretischen Methoden der Personalbedarfsplanung (prüfungsrelevant) wird hier auch detailliert eine Vorgehensweise zur Durchführung einer Personalbedarfsermittlung in der Praxis (nicht prüfungsrelevant) dargelegt. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, Kapitel 5.

4.2 Aufbauorganisation

4.2.6 Sechster Schritt: Die Bestimmung einer optimalen Leitungsspanne (LS)

Definition: Leitungsspanne

Bei der Leitungsspanne (span of control), auch als Kontrollspanne bezeichnet, geht es um die Festlegung der Anzahl der einem (Abteilungs-) Leiter (Änd.d.Verf.) *DIREKT* unterstellten Mitarbeiter, mit denen ein Vorgesetzter optimal kommunizieren kann (Bea & Göbel, 2010, S. 271).

Es ist hier zu betonen, dass die Leitungsspanne auf jeder Leitungsebene und für jede Organisationseinheit individuell festgelegt werden muss. Eine Leitungsspanne ist dann optimal, wenn der Vorgesetzte seine Koordinations- und Kontrollaufgaben zufriedenstellend wahrnehmen kann.

Folgende Kriterien sind für die Wahl der Leitungsspanne maßgeblich:

Kriterien zur Festlegung einer optimalen Leitungsspanne

- *ART DER AUFGABE*
 - o Rücksprache- und Koordinationsbedarf?
 - o Regelungsgrad (durch Gesetze) der Aufgabe?
 - o Standardisierung der Abläufe?
 - o Abbildung in einer (sich selbst kontrollierenden) Software?
 - o Neuartige, innovative, risikoträchtige Aufgaben?
- *PROFIL DER INSTANZENSTELLE*
 - o Qualifikationsniveau der Instanzenstelle?
 - o Anforderungsprofil der Instanzenstelle bzgl. Softskills oder berufliche Vorerfahrungen?
 - o Unterstützung der Instanzenstelle durch Stabsstellen?
 - o Einbindung der Instanzenstelle in Gremien und Ausschüssen?
- *PROFIL DER AUSFÜHRUNGSSTELLEN*
 - o Qualifikationsniveau der Ausführungsstelle?
 - o Anforderungsprofil der Ausführungsstelle bzgl. Softskills oder berufliche Vorerfahrungen?

Beispiel:

Kriterium		Ausprägung	Trend zu ...
Aufgabe	Rücksprache- und Koordinationsbedarf	niedrig	großer Leitungsspanne
	Regelungsgrad (durch Gesetze) der Aufgabe	Hoch	
	Standardisierung der Abläufe	Weitreichend	
	Abbildung in einer (sich selbst kontrollierenden) Software	Gegeben	
	Neuartige, innovative, risi-	Nein	

4.2 Aufbauorganisation

	<i>koträchtige Aufgaben</i>		
<i>Profil der Instanzenstelle</i>	<i>Qualifikationsniveau</i>	<i>Hochschule, Universität</i>	
	<i>Softskills</i>	<i>z.B. Konfliktfähigkeit, Vorbildfunktion</i>	
	<i>berufliche Vorerfahrungen</i>	<i>Mehrjährige Führungserfahrung</i>	
	<i>Unterstützung der Instanzenstelle durch Stabsstellen</i>	<i>Gegeben</i>	
	<i>Einbindung der Instanzenstelle in Gremien und Ausschüssen</i>	<i>Mäßig bis gar nicht</i>	
<i>Profil der Ausführungsstellen</i>	<i>Qualifikationsniveau</i>	<i>Hochschule</i>	
	<i>Anforderungsprofil der Ausführungsstelle bzgl. Softskills oder berufliche Vorerfahrungen</i>	<i>Eigenverantwortung, Selbstdisziplin, Motivation, Selbstwirksamkeit</i>	

Leider kann bei der Definition der Adjektive „groß“ bzw. „klein“ keine genaue Angabe in Zahlenwerten gemacht werden. Inwiefern etwas als groß oder klein bewertet wird, ist u.a. auch abhängig von der Gesamtbetriebsgröße. Eine LS von 1 : 8 wirkt in einem Betrieb mit 1.000 Mitarbeitern eher klein, in einem Betrieb mit 40 Mitarbeitern eher groß. Entscheidend ist eine individuelle Abwägung anhand der oben dargestellten Kriterien. Insbesondere die Art die Aufgabe definiert maßgeblich, ob eine große oder kleine Leitungsspanne funktionieren kann. In der Konsequenz ist damit auch evident, dass die Leitungsspanne für jede Organisationseinheit jeder Hierarchieebene mit ihren spezifischen Aufgaben immer wieder neu, d.h. *SITUATIV* festgelegt werden muss.

Was ist „groß“? Was ist „klein“?

Die Größe der Leitungsspanne hat unmittelbare Folgen für die *LEITUNGSTIEFE* einer Aufbauorganisation. Wird eine Leitungsspanne groß gewählt, können mehr Ausführungsstellen einer Instanz zugeordnet werden. Infolgedessen kann die Gesamtzahl an Ausführungsstellen in vergleichsweise wenigen Organisationseinheiten „untergebracht“ werden. Somit kann auch die Anzahl der Hierarchieebenen reduziert werden. Es resultieren sog. „flache“ Hierarchien.

Große LS – flache Hierarchie

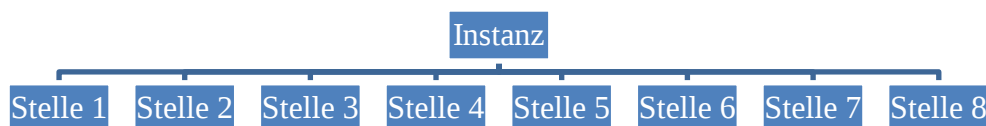


Abbildung 20: Große Leitungsspanne

Im Gegensatz hierzu vergrößert sich die Leitungstiefe, wenn die Leitungsspanne in einem Betrieb durchgängig relativ klein gewählt wird. Die Gesamtzahl an Ausführungsstellen wird dann in vergleichsweise vielen einzelnen Organisationseinheiten geführt und somit erhöht sich die Anzahl der Instanzenstellen und hierdurch auch die Anzahl der Hierarchieebenen.

Kleine LS – steile Hierarchie

4.2 Aufbauorganisation

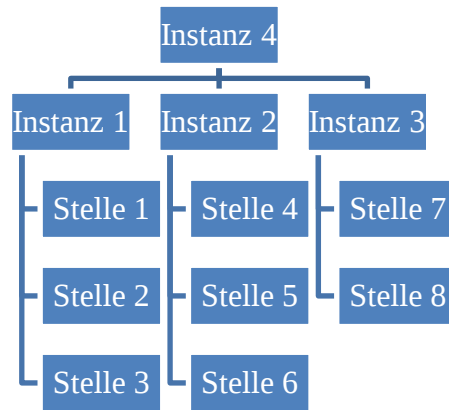


Abbildung 21: Kleine Leitungsspanne

Eine große Leitungsspanne...

Kritische Würdigung¹¹²

↑ reduziert die Anzahl kostenintensiver Instanzenstellen. ↑ ermöglicht unkomplizierte Kommunikation, da Dienstwege vereinfacht sind. ↑ lässt Raum für eine selbstbestimmte und eigenständige Arbeitsorganisation der Ausführungsstellen. ↑ schafft aufgrund weniger Hierarchieebenen besseren Kontakt der obersten Leitungsebene zu unteren Ausführungsebenen.	↓ führt ggf. zur Überlastung der Instanz mit Führungsaufgaben (Beurteilung, Zielvereinbarungsgespräche, Kontrollaufgaben etc.). ↓ reduziert die Anzahl prestigeträchtiger Stellen und somit der Aufstiegsmöglichkeiten. ↓ reduziert den persönlichen Kontakt der Instanz zu den Ausführungsstellen und deren Präsenz für Rücksprachen etc..
---	---

Eine kleine Leitungsspanne...

¹¹² Die grundsätzliche „Philosophie“ bei der Wahl der Leitungsspanne hat in den letzten Jahrzehnten einen Wandel erfahren. Kurzgefasst war es ursprünglich so, dass der Fokus auf der Kontroll- und Anordnungsfunktion lag. Hierdurch bedurfte es ausreichend Führungspersonal, die dies gewährleisten konnten. Ein überproportionaler Aufwuchs bei den Instanzenstellen war die Folge. In den 1990er Jahren gab es ein Umdenken und die sog. „Kontrollorganisation“ wurde durch eine „Vertrauensorganisation“ ersetzt. Leitungsstellen und Hierarchien wurden ausgedünnt und verflacht. Vgl. vertiefend zu dieser Diskussion Schulte-Zurhausen, 2014, S. 252 „Das Dilemma der Leitungsspanne“.

4.2 Aufbauorganisation

↑ bietet Karriere- und Aufstiegs-möglichkeiten.	↓ erhöht die Anzahl kostenträchti-ger Instanzenstellen.
↑ ermöglicht direkten und häufigen Kontakt zur Instanz in allen Fra-gen der Tätigkeit.	↓ entfernt die oberste Leitungsebe-ne drastisch von der untersten Arbeitsebene.
↑ bedingt, dass Fachwissen der Instanz aufgrund besserer Rück-sprachemöglichkeiten in die Ar-beit der Ausführungsstellen ein-geht.	↓ verkompliziert und verlängert Dienstwege.
↑ minimiert Fehler wegen engma-schiger Kontrolle durch Instanz	↓ durchbricht Kommunikationswege bzw. Anfragen müssen über langwierige Dienstwege über alle Instanzen hinweg „umgeleitet“ werden.

Leseempfehlung

📖 BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 27 – 30.

4.2.7 Siebter Schritt: Grundformen von Leitungssystemen

Die vorangegangenen Überlegungen zur Größe der Leitungsspanne sind jedoch nicht ganz unabhängig von der Wahl des sog. Leitungssystems. Hierbei ist die Situation relativ überschaubar, wenn ein Einliniensystem gewählt wird. Entscheidet der Organisator jedoch zugunsten eines Mehrliniensystems, so muss die Leitungsspanne diesem Umstand Rechnung tragen. Die folgenden Ausführungen legen zunächst beide Grundformen von Leitungssystemen in ihren wesentlichen Grundzügen dar.

Das **LEITUNGSSYSTEM** beinhaltet die Anordnungs- und Kommunikationsbeziehungen zwischen über- und untergeordneten Stellen. [...] Die Verbindungen der arbeitsteilig gebildeten Stellen einer Abteilung mit den übergeordneten Leitungsstellen werden allgemein als **LINIEN** bezeichnet (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 254).

Definition: Leitungs-system

Leitungssysteme lassen sich grundsätzlich danach unterscheiden, wie viele direkte, unmittelbar weisungsbefugte Vorgesetzte eine Stelle hat.

Einliniensystem bedeutet, dass jede untergeordnete Organisationseinheit je-weils nur von **EINER** übergeordneten Organisationseinheit Weisungen erhält. Jeder Mitarbeiter ist nur **EINEM EINZIGEN** Vorgesetzten gegenüber verantwort-lich (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 106).

Definition: Einlinien-system

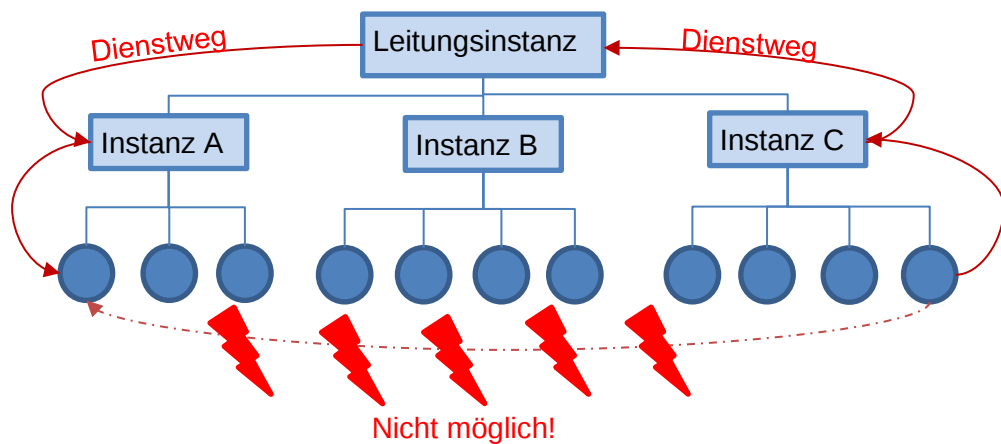


Abbildung 22. Einliniensystem

Hieraus resultieren nachteilige, wie auch vorteilhafte Effekte für das dienstliche Miteinander:

Kritische Würdigung

↑ Einheitlichkeit in der Auftragserteilung, da Weisungen immer nur von einer Stelle kommen → erleichterte Steuerbarkeit der Mitarbeiter. ↑ Unmissverständliche Regelung des Instanzenweges, da nur eine Anordnungsbeziehung überhaupt existiert. ↑ Einfacher, transparenter Aufbau. ↑ Vorgesetztenorientierter Entscheidungsprozess. ↑ Eindeutige Kommunikations- und Berichtswege.	↓ Lange Dienstwege, da jegliche Kommunikation zwischen verschiedenen Organisationseinheiten über die Vorgesetzten laufen muss → keine Flexibilität und Spontanität möglich ↓ Überlastung der Instanzen aufgrund von „Flaschenhals-Effekten“ ↓ Entscheidungsfindung ggf. wenig demokratisch bis autoritär ↓ Abhängigkeitsverhältnis der Mitarbeiter von einem Vorgesetzten
---	--

Inwiefern das Einliniensystem das „Leitungssystem der Wahl“ ist, muss danach entschieden werden, welche Aufgaben in einem Betrieb im Mittelpunkt stehen. *Zum Beispiel ist das Einliniensystem mit seinen positiven Eigenschaften in einer polizeilichen oder militärischen Einsatzsituation fast alternativlos.* Ansonsten muss abgewogen werden, ob die möglicherweise entstehenden Nachteile mittels personeller Maßnahmen abgewendet werden können oder in der betreffenden Organisation erst gar nicht in erheblichem Ausmaß entstehen, bzw. von den Vorteilen deutlich überlagert werden.

Stabliniensystem

Um von den Vorteilen des Einliniensystems profitieren zu können und die Nachteile zumindest teilweise zu „heilen“, kann eine Ergänzung des Systems durch die Unterstützung der Instanzen durch Stabsstellen helfen. Mittels der Unterstützung durch Stabsgeneralisten werden insbesondere die

4.2 Aufbauorganisation

Gefahr einer „Flaschenhalsbildung“, also eines Bearbeitungsstaus bei der Instanz abgeholfen. Auch die Entscheidungsfindung der Instanz kann durch Stabsspezialisten auf „breitere“, ggf. auch fachwissenschaftliche Füße gestellt werden. Da die Stabsstelle nur beratenden Charakter hat und selbst über keine Weisungsbefugnis verfügt, bleiben die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten unberührt im Vergleich zum Einliniensystem und dessen klare Struktur wird hierdurch nicht „verwaschen“.

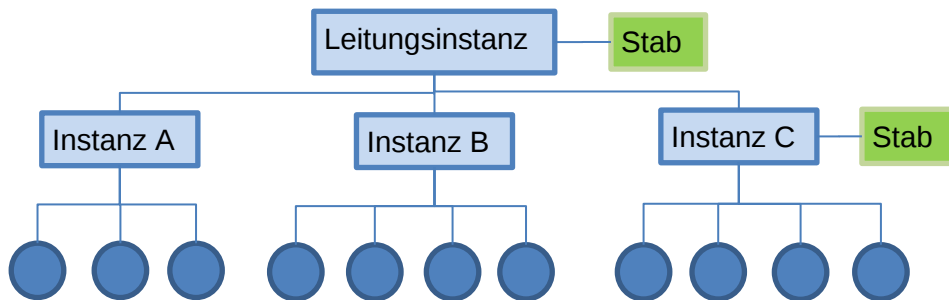


Abbildung 23: Stabliniensystem

Im Mehrliniensystem erhält eine untergeordnete Stelle von mehreren übergeordneten Stellen Anweisungen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 255).

Definition: Mehrlinien-system

In einem Mehrliniensystem wird der Weg der Anweisungen nicht von einem strengen Instanzenweg bestimmt, sondern ist vielmehr abhängig von der Art der jeweils zu erfüllenden Aufgabe. Je nach Aufgabengebiet ist ein Mitarbeiter an eine bestimmte Instanz weisungsgebunden, sodass eine Stelle mit unterschiedlichen Elementaraufgaben mehrere übergeordnete Leitungsstellen für bestimmte Aufgabengebiete hat.

Anfang des 20. Jahrhunderts führten Ineffizienzen in der industriellen Fertigung dazu, dass **FREDERICK W. TAYLOR** das sog. Funktionsmeisterprinzip entwickelte. Dieses geht davon aus, dass es für eng umrissene Führungs-(teil-)aufgaben je einen spezialisierten Funktionsmeister gibt. Je nach Tätigkeit bzw. je nach Funktion war einer der Meister zuständig, sodass alle ausführenden Stellen in einer **MEHRFACHUNTERSTELLUNG** organisiert waren. So konnten lange Dienstwege verkürzt werden, da für alle Ausführungsstellen in allen Tätigkeitsbereichen immer einer der direkten Vorgesetzten unmittelbar zuständig und ansprechbar war. Dieses Leitungssystem war folglich auch bekannt als das **PRINZIP DES KÜRZESTEN WEGES**.

Ursprung des Mehrliniensystems: das Funktionsmeisterprinzip

4.2 Aufbauorganisation

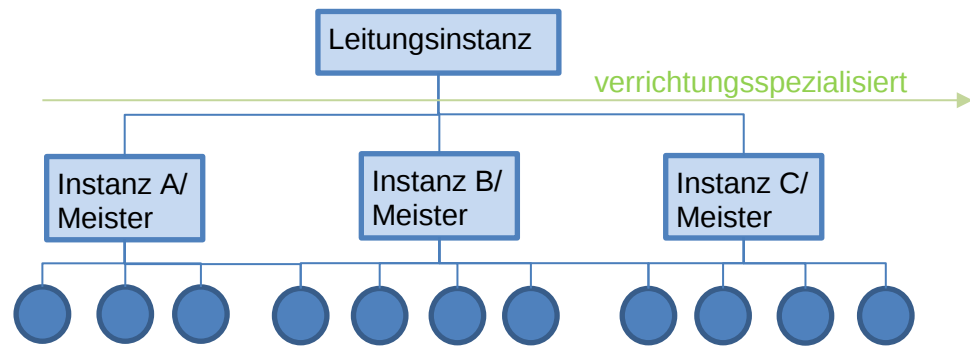


Abbildung 24: Funktionsmeisterprinzip

Moderne Fassung: das Funktionssystem und seine Weiterentwicklungen

Heute ist die Idee des Funktionssystems auch in Bereichen jenseits der Fertigung anzutreffen. Die Gliederung der Funktionen richtet sich dann meist nach den Grundfunktionen des Betriebes wie ‚Beschaffung, Produktion, Absatz, Finanzen‘.¹¹³ Allerdings führten die teilweise eklatanten Nachteile zur Weiterentwicklung der Idee, das Funktionssystem mit dem Einliniensystem zu verknüpfen (siehe unechte Matrix bzw. unechte Funktionalisierung).

Kritische Würdigung

↑ Spezialisierungseffekte bei der Wahrnehmung der Leitungsfunktion (Lerneffekte, Einheitlichkeit im Spezialbereich)

↑ Direkter und kurzer Dienstweg, da weniger Hierarchieebenen

↑ Erweiterte Kommunikationsmöglichkeiten über die eigene eng umrissene Organisationseinheit hinaus

↑ Ganzheitliche Problemlösungen möglich

↑ Nutzung von Größenvorteilen und Lerneffekten bei der Bündelung der Betriebsgeschehens nach (Grund-) Funktionen

↑ Mitarbeiterkontrolle und –beurteilung durch mehrere Vorgesetzte → Auflösung des Abhängigkeitsverhältnisses von einem Vorgesetzten

↓ Unschärfen bei der Abgrenzung von Leitungskompetenzen zwischen den einzelnen Instanzen → Kompetenzgerangel

↓ Unklare Verantwortlichkeiten führen zu deutlich erschwelter Fehlerzurechnung → erleichtertes Abschieben der Schuld und Verantwortung an andere Bereiche

↓ Möglichkeit der Ausführungsstellen, die Vorgesetzten gegeneinander auszuspielen

↓ Konfliktpotential zwischen den Vorgesetzten → Machtkämpfe

↓ Gefahr widersprüchlicher Weisungen und lückenhafter Kommunikation durch (fachlich und disziplinarisch) abgegrenzte Funktionsbereiche

¹¹³ In diesem Zusammenhang ist auch die Bezeichnung „Funktionalorganisation“ üblich (vgl. Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 110 oder Olfert, 2015, S. 163).

4.2 Aufbauorganisation

Die **UNECHTE FUNKTIONALISIERUNG** greift die Idee, Vorgesetzte für bestimmte Aufgabenbereiche zu haben, auf, wendet sie jedoch nur für einen bestimmten Aufgabentypus an. Zur Anwendung kommt hier die Spezialisierung nach Zweck, die die Querschnittsaufgaben in einer zentralen Organisationseinheit bündelt und aus den Fachaufgaben „herauszieht“. Damit bleibt die **EINLINIEN-STRUKTUR IM GRUNDSATZ ERHALTEN** (!!! – deshalb „unecht“ !!!) (und mit ihr die entsprechenden Weisungsverhältnisse); darüber hinaus ist es dem Zentralbereich kraft Konzentration funktionaler Zuständigkeiten möglich, in interdisziplinären Querschnittsangelegenheiten direkt in den Arbeitsablauf der operativen Aktionseinheiten hineinzuregieren (Schmidt, H.-J., 2009, S. 242).

Spezialfall: Unechtes Funktionssystem

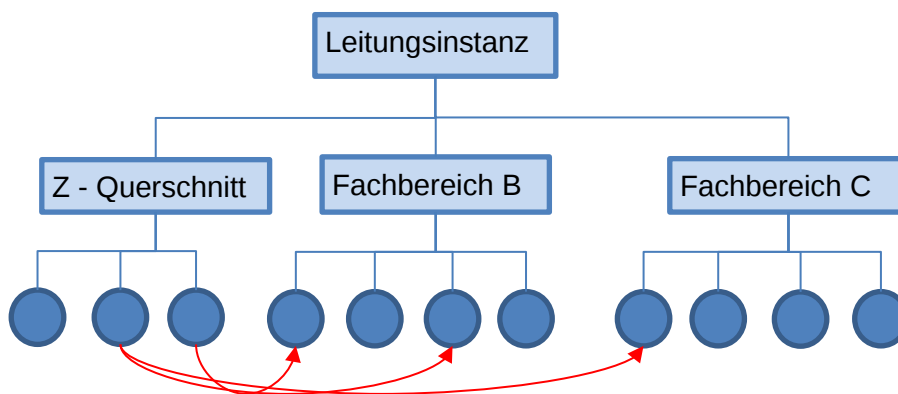


Abbildung 25: Unechtes Funktionssystem

Nicht nur in der öffentlichen Verwaltung ist gängig, sog. **QUERSCHNITTSREFERATE** zu bilden. Dies sind Organisationseinheiten, die nach dem Prinzip der Zweckspezialisierung „nach innen gerichtete“ Aufgaben übernehmen. Häufig sind dies Referate für

Querschnittseinheiten in der Verwaltungspraxis – Shared Service Center

- ➔ Haushalt
- ➔ Organisation
- ➔ Personalwesen
- ➔ Innerer Dienst
- ➔ Controlling
- ➔ IT
- ➔ Justizariat
- ➔ Öffentlichkeitsarbeit.

Diese Idee lässt sich auch über die Grenzen einer Behörde hinweg „fortspinnen“. Die genannten Aufgaben tauchen in dieser Form in allen Behörden auf und können folglich auch überbehördlich ausgelagert und zusammengefasst werden. So sind in den letzten Jahren **DIENSTLEISTUNGS-**

4.2 Aufbauorganisation

ZENTREN BZW. SHARED SERVICE CENTER ¹¹⁴ entstanden, die diese Aufgaben nicht nur für eine Behörde, sondern für mehrere Behörden in einer „internen Kundenbeziehung“ abwickeln. *Beispiele sind hier die Beihilfearbeitung oder das Dienstreiseportal des Bundesverwaltungsamts. Weitere Beispiele liefert das Dienstleistungsportal des Bundes im Intranetauftritt des Bundes.*

Kritische Würdigung

Durch die Verbindung der Einlinien-Struktur mit der Funktionalisierung können nun die Vorteile des Einliniensystems mit denen des Mehrliniensystems verknüpft werden. Allerdings können die Nachteile der einzelnen Systeme hierdurch nicht vollständig eliminiert werden, da der Charakter des Einliniensystems hierbei nach wie vor dominant ist. Im Schwerpunkt sind es aber die Vorteile der Zweckspezialisierung, die hier zum Tragen kommen:

↑ durch die Herauslösung der Querschnittsaufgaben wird hierbei eine Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung erzielt ↑ Fachaufgaben werden von hierauf spezialisierten Facheinheiten mit entsprechendem Fachpersonal ausgeführt ↑ Durch die Schaffung von Dienstleistungszentren werden Ressourcen gebündelt und optimal ausgenutzt ↑ Dienstleistungszentren können durch die gebündelte Nachfrage (<i>bspw nach Flügen für Dienstreisen</i>) andere Preisstrukturen durchsetzen und eine günstigere Kostenstruktur erreichen	↓ S.o.
--	--------

Spezialfall: Matrix-Organisation

Im Gegensatz zur unechten Funktionalisierung handelt es sich bei der (echten) **MATRIX-ORGANISATION** um eine **MEHRLINIENSTRUKTUR**.

Matrixorganisationen werden durch das Überlagern von funktionsorientierten und objektorientierten Organisationseinheiten gebildet (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 112). Damit zeigt dieser Gestaltungstyp zwei sich bewusst überlagernde Kompetenzstrukturen und verlässt insofern das ranghierarchische Stellengefüge (Schmidt, H.-J., 2009).

¹¹⁴ Hier ist es durchaus lohnend, den Begriff „Shared Services“ oder Shared Service Center“ zu googeln.

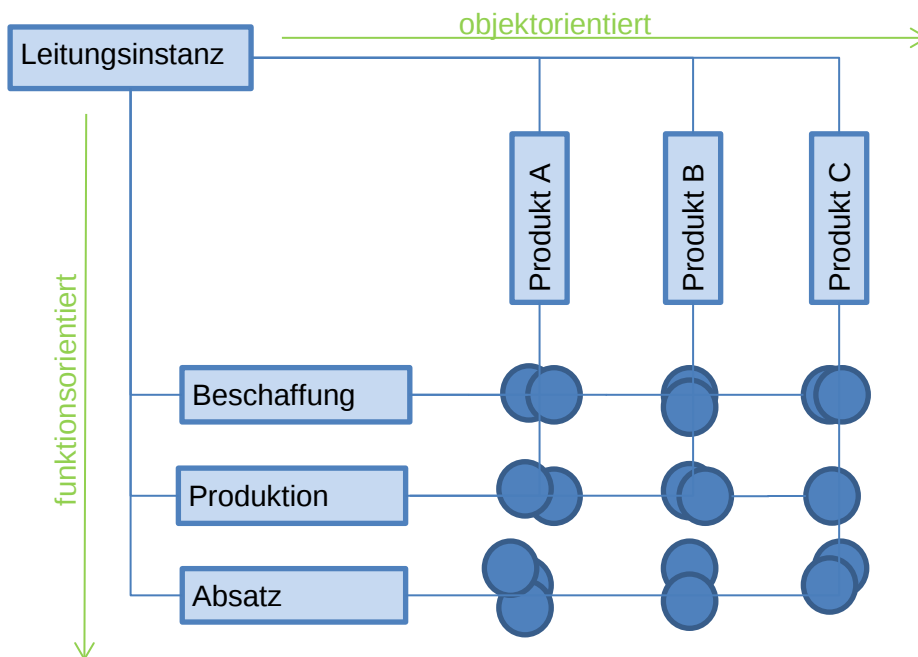


Abbildung 26: Matrix-Organisation

Aufgrund der Bündelung der Funktionsbereiche können sowohl Lern- als auch Größeneffekte realisiert werden. So müssen bspw. alle Beschaffungsvorgänge mit der Instanz für Beschaffung abgestimmt werden, die ihrerseits wiederum Vorgänge bündeln und auf diese Weise optimieren kann. So können bspw. Mengenrabatte genutzt werden, oder Erfahrungen aus den Objektbereichen hinsichtlich einer bestimmten Funktion (Beschaffung etc.) geteilt werden. Die zentrale Steuerung aller Produktionsprozesse kann helfen, Produktionsressourcen optimal auszulasten Doppelbeschaffungen zu vermeiden und Personal- oder Sachmittel nach Bedarf zu verschieben.

Die „echte“ Matrix in ihrer originären Ausprägung so wie hier dargestellt ist in der Verwaltungspraxis derzeit kein praktiziertes Modell. Allerdings erfährt die Matrixorganisation in Verbindung mit dem Projektmanagement einen „Bedeutungsschub“, denn immer mehr Aufgaben in der öffentlichen Verwaltung haben einen Projektcharakter¹¹⁵. Insbesondere in der Informationstechnologie sind Aufgaben mit Projektcharakter schon fast dominant, so dass hier oftmals ein Multiprojektmanagement gefahren werden muss, wofür sich die Matrixorganisation geradezu anbietet. Hier werden in objektorientierter Richtung die einzelnen Projekte aufgeführt. Ähnlich ist die Situation im Beratungsbereich, wo einzelne Beratungsprojekte entsprechend organisiert sind.

Bedeutung der Matrix in der Verwaltungspraxis

Neben den allgemeinen Vor- und Nachteilen der Mehrliniensysteme kommen für die Matrix insbesondere noch folgende Argumente hinzu:

Kritische Würdigung

¹¹⁵ Vgl. 4.2.9 Ergänzungen der Aufbauorganisation: Projektmanagement und Arbeitskreise.

4.2 Aufbauorganisation

↑ Auflösung starrer Hierarchien ↑ Erzielen von Lern- und Größeneffekten ↑ Permanente Notwendigkeit von Absprachen und Teamarbeit fördert konstruktive Problemlösungen ↑ Kurze Dienstwege fördern Kommunikation und Informationsaustausch	↓ Keine Einheitlichkeit in der Leitung ↓ Großer Abstimmungsbedarf und Abstimmungszwang → kann bei Konflikten zu Lähmungen führen → kann auch zu „faulen“ Kompromissen führen, um „Lähmungen“ abzuwenden ↓ Mitarbeiter haben keinen eindeutigen Vorgesetzten und Ansprechpartner bei Problemen ↓ Verantwortlichkeiten können nicht klar zugewiesen und voneinander abgegrenzt werden
--	---

4.2.8 Achter Schritt: Dokumente der Aufbauorganisation

Abhängigkeit der Dokumentationsform vom Adressaten

Schlussendlich stellt sich im Rahmen der Aufbauorganisation die Frage nach der Dokumentation der gewählten Struktur. Hierbei ist zunächst zu klären, wer der Adressat dieser Information ist. Jeder Adressat hat ein unterschiedliches Informationsbedürfnis. *So unterscheidet sich bspw. das Informationsbedürfnis eines Journalisten, der für eine Tageszeitung über eine Behörde berichten möchte, deutlich von dem Informationsbedürfnis eines neuen Mitarbeiters, dem es um eine Orientierung bzgl. der Aufgabenverteilung, personelle Besetzungen und genaue Angaben über Verantwortungsbereiche und Zuständigkeiten geht.* Folglich ist offensichtlich, dass es für unterschiedliche Adressaten auch unterschiedliche Dokumentationsformen der Aufbaustruktur geben muss. Diese unterscheiden sich hinsichtlich ihres Detaillierungsgrades und ihrer Informationstiefe. In diesem Skript werden drei Dokumentationsformen vorgestellt:

- das Organigramm,
- der Geschäftsverteilungsplan,
- die Stellenbeschreibung.

Organigramm

Das Organigramm ist eine grafische Darstellung der Leitungsorganisation. [...] Es kann dabei Auskünfte über folgende organisatorische Sachverhalte geben:

- Die Verteilung der betrieblichen Aufgaben auf Stellen und Abteilungen und die Anzahl der damit betrauten Mitarbeiter – bei detaillierten Organigrammen ist somit der Grad der Arbeitsteilung erkennbar,
- die hierarchische Struktur der Leitungsorganisation und der Weisungs-(Anordnungs-)beziehungen zwischen den Stellen,
- die Einordnung von Leitungshilfsstellen (Stabsstellen),
- die personelle Besetzung der Stellen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 573).

4.2 Aufbauorganisation

Da es zur Gestaltung keine Normung gibt, finden sich in der Praxis vielfältige und teilweise sehr kreativ gestaltete Organigramme. Charakteristisch ist jedoch grundsätzlich, dass lediglich die Leitungsorganisation, also die Beziehungen zwischen den Organisationseinheiten vertreten durch ihre Leitungsstellen abgebildet wird. Diese Stellen bzw. Organisationseinheiten werden grafisch durch Symbole dargestellt (s.u.). Diese werden durch Linien verbunden, die die Über- bzw. Unterordnungsverhältnisse repräsentieren. Weitgehend werden die folgenden Symbole (so oder kreativ abgewandelt) verwendet:

Gestaltung von Organigrammen

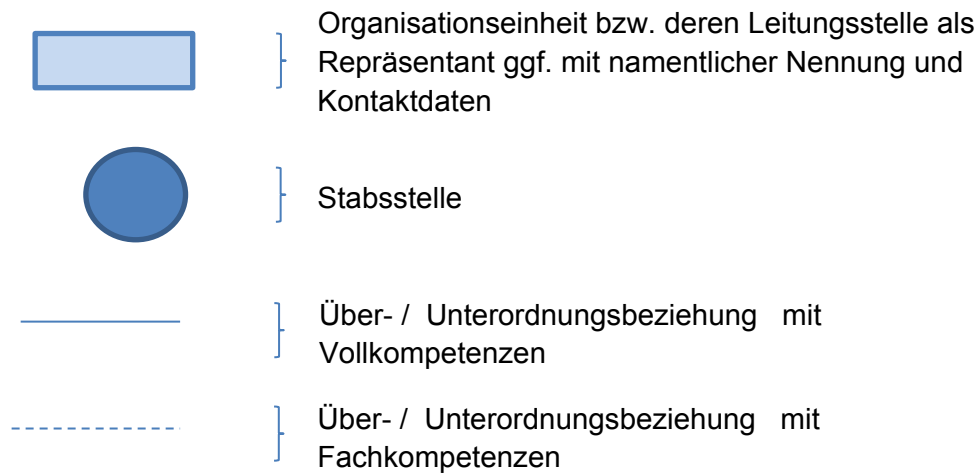
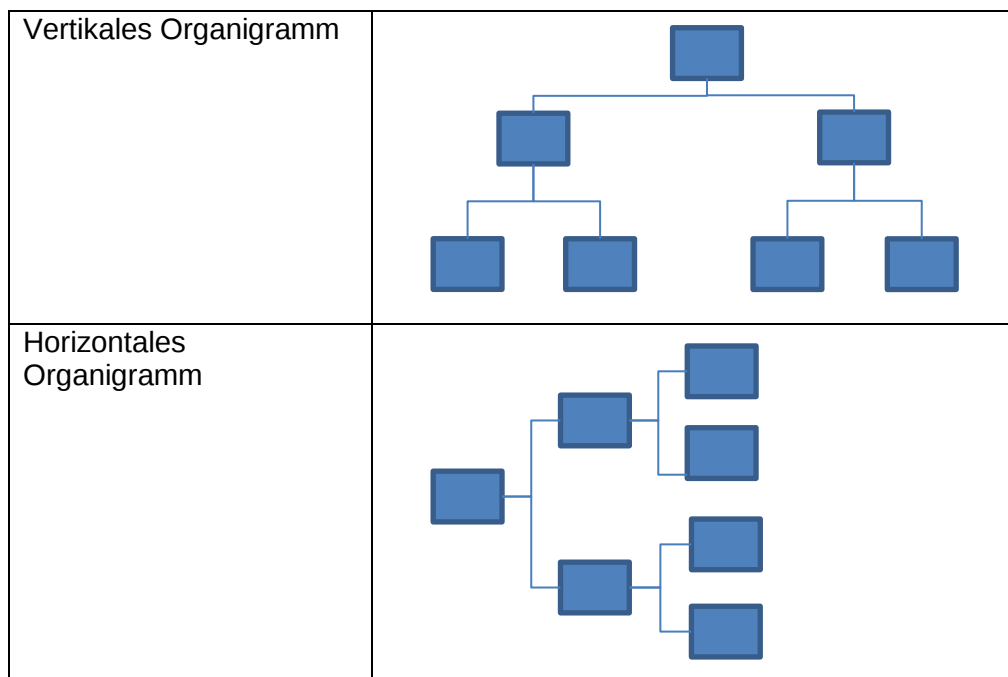
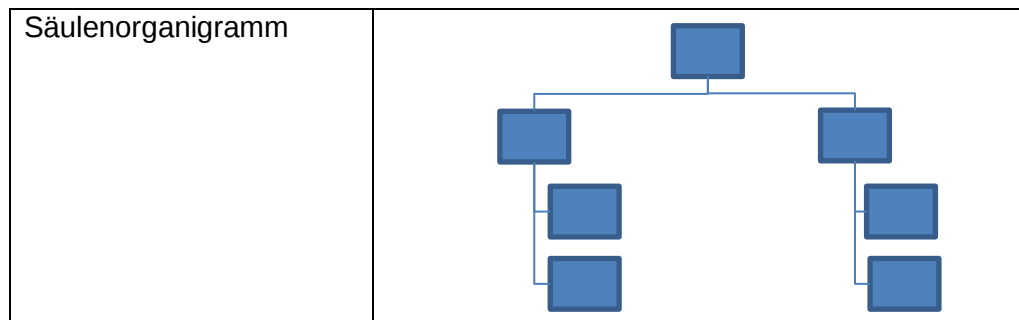


Abbildung 27: Symbole in Organigrammen

Aus Platzgründen ist das sog. **SÄULENORGANIGRAMM** die häufigste Darstellungsweise, das Elemente des **VERTIKALEN** und des **HORIZONTALEN ORGANIGRAMMS** verwendet:



4.2 Aufbauorganisation



Einordnung der Stabsstellen

Die Stabsstellen sind laut ihrer Definition aus den Über-/ Unterordnungsbeziehungen ausgeklammert. Somit bietet es sich an, Stabsstellen seitlich an Instanzenstellen (bzw. Organisationseinheiten) anzudocken. Hier finden sich häufig alternative Darstellungsweisen:¹¹⁶

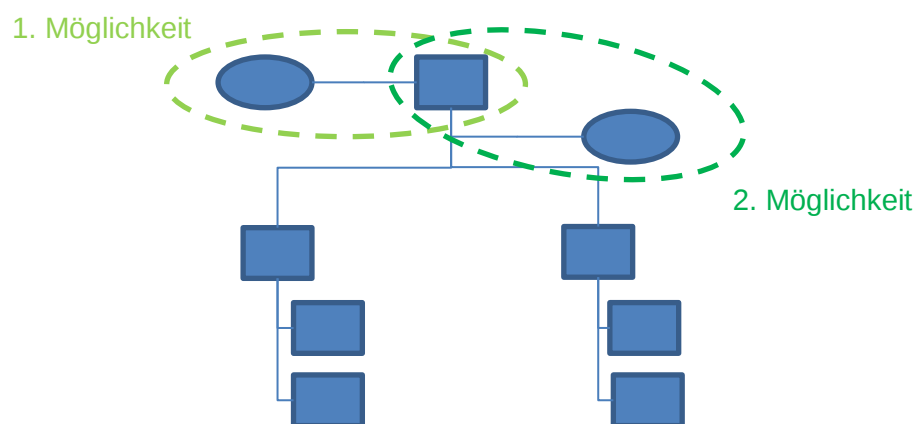


Abbildung 28: Darstellung von Stabsstellen im Organigramm

Anmerkung: Fehler in Organigrammen

Um den Vertreter einer Leitungsposition in einem Organigramm aufzuführen wäre es unlogisch, hierfür ein gesondertes Symbol zu verwenden, da eine Vertretungssituation ja keine eigene Stelle oder Organisationseinheit darstellt. Da lediglich kenntlich gemacht werden soll, dass hier ein anderer Stelleninhaber im Vertretungsfall die Geschäfte übernimmt, reicht eine vertikale Teilung des Symbols mit dem Eintrag des Vertreters.

Aus Platzgründen findet man häufig auch die Aufreihung der Organisationseinheiten untereinander wie an einer Perlenschnur. Dies könnte suggerieren, dass hier Über-/ bzw. Unterordnungsverhältnisse bestehen, die faktisch aber gar nicht existieren, da es sich um gleichrangige Organisationseinheiten handelt.

Geschäftsverteilungsplan

Der Geschäftsverteilungsplan vermittelt in detaillierter schriftlicher Weise die einzelnen Aufgaben/ Dienstgeschäfte, die im Betrieb dauerhaft wahrzunehmen sind. Gewöhnlich zeigt der Geschäftsverteilungsplan im Einzelnen die Verteilung der Dienstgeschäfte auf die jeweiligen Organisationseinheiten und ihre Geschäftsträger (Schmidt, H.-J., 2009, S. 254).

¹¹⁶ In der Literatur wird hier nochmals nach Assistenzstellen und Stabsstellen unterschieden. Diese Unterscheidung soll hier nicht aufgegriffen werden.

4.2 Aufbauorganisation

Geschäftsverteilungspläne beschreiben im Schwerpunkt also die Aufgabengebiete der einzelnen Organisationseinheiten und nennen die hiermit betrauten Mitarbeiter namentlich. Aufgrund der detaillierten Beschreibung der Aufgabengebiete können Geschäftsverteilungspläne sehr umfangreich und mehrere hundert Seiten stark sein. Dieses Informationsinstrument spricht somit eher Mitglieder der eigenen Organisation an, die sich über ihr eigenes Umfeld genau informieren möchten. Für die Öffentlichkeit oder die Medien ist diese Informationsquelle mitunter viel zu umfänglich. *Beispiele für Geschäftsverteilungspläne in der Bundesverwaltung finden sich unter http://www.intranet.bund.de/DE/Organisation/GVPL/geschaeftsverteilungspl_aene_node.html.*

Die Stellenbeschreibung ist eine formalisierte verbale Beschreibung einer Stelle hinsichtlich ihrer Ziele und Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie ihrer wichtigsten Beziehungen zu anderen Stellen (Schulte-Zurhausen, 2014, S. 566).

Stellenbeschreibung

Die Stellenbeschreibung knüpft hiermit an die Prinzipien der Stellenbildung an. Eine Stellenbeschreibung sollte demnach unpersönlich sein, also losgelöst von jeglichem, potentiellen Stelleninhaber und sie sollte das AKV- bzw. Kongruenzprinzip abbilden. Insgesamt weist eine Stellenbeschreibung idealerweise die folgenden Elemente auf:¹¹⁷

<i>INSTANZENBILD</i>	Einordnung im hierarchischen Gliederungsgefüge: ➔ Bezeichnung der Stelle ➔ Rang der Stelle in der Hierarchie bzw. Über- und Unterordnungsverhältnisse bzw. Vorgesetzter und unmittelbar unterstellte Stellen ➔ Stellvertretung durch/ von anderen Stellen
<i>AUFGABENBILD</i>	Zielsetzung der Stelle und Abbildung des AKV-/ Kongruenzprinzips: ➔ Fach-/ Sonderaufgaben (als Daueraufgaben) ➔ Fach-/ Sonderbefugnisse wie Zeichnungskompetenzen oder Weisungskompetenz ➔ Aufgabenbezogene Verantwortungsbereiche ➔ Soweit möglich eine qualitative und quantitative Formulierung der Stellenaufgaben als Beurteilungsmaßstab, insbesondere, wenn die Stellenbeschreibung als Beurteilungsinstrument herangezogen werden soll.
<i>KOMMUNIKATIONS-BILD</i>	Informations- und Kommunikationsbeziehungen: ➔ Einbindung der Stelle in Gremien, Ausschüsse, Arbeitsgruppen etc. ➔ Dauerhafter Informationsaustausch bzw. Zu-

Elemente einer Stellenbeschreibung

¹¹⁷ Vgl. hierzu ausführlich in: Schulte-Zurhausen, 2014, S. 567f., Olfert, 2015, S. 190f., Schmidt, H.-J., 2009, S. 253.

4.2 Aufbauorganisation

	sammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten
BESETZUNGSBILD	Anforderungsprofil an den potentiellen Stelleninhaber: ➔ Qualifikationsniveau (Schulabschluss, etc.) ➔ Fachliche Kompetenzen ➔ Berufliche Vorerfahrung ➔ Kenntnisse, Fertigkeiten (IT-Kenntnisse, Sprachen, Sport-Leistungstests, etc.) ➔ Soft Skills (Teamfähigkeit, Konfliktfähigkeit, etc.)

Ziele einer Stellenbeschreibung

Eine Stellenbeschreibung ermöglicht:¹¹⁸

- ➔ eine klare und lückenlose Beschreibung der Stellen und schafft so eine transparente Betriebsstruktur,
- ➔ eine unmissverständliche Abstimmung mit anderen Stellen da durch die Transparenz Doppelungen, Kompetenzstreitigkeiten oder Missverständnisse vermieden werden,
- ➔ eine leichtere Personalplanung, da alle Stellen mit ihrem Anforderungsprofil und ihrem Aufgabenbereich erfasst sind und mittels diesen Wissens Fortbildungen gezielt angeboten und geplant werden können,
- ➔ eine erleichterte Einarbeitung neuer Mitarbeiter und somit weniger Informationsverluste durch Stellenwechsel,
- ➔ eine verbindlichere und nachvollziehbarere Beurteilung von Mitarbeiterleistungen (bei Festlegung von Beurteilungsmaßstäben) und folglich eine Objektivierung der Entgeltstruktur.

Probleme mit Stellenbeschreibungen

Neben diesen Vorteilen hat das Instrument der Stellenbeschreibung allerdings einige Effekte, die die Flexibilität in einem Betrieb deutlich „ausbremsen“ können: Stellenbeschreibungen müssen, um ihrer Zielsetzung gerecht werden zu können, permanent aktualisiert werden und betriebsweit nach einheitlichen Prinzipien geführt werden. Dies erfordert einen zum Teil erheblichen Organisationsaufwand, der ggf. auch personalintensiv sein kann. Die oben befürwortete Stabilität kann jedoch – und das ist die Kehrseite der Medaille – zur abnehmenden Bereitschaft zur Übernahme neuer Aufgaben führen, die (noch) nicht in der Stellenbeschreibung abgebildet sind. Dies bedingt in der Folge eine Starrheit der Organisation bzw. eine Überorganisation.

¹¹⁸ Vgl. hierzu Olfert, 2015, S. 191 und Schulte-Zurhausen, 2014, S. 566.

4.2.9 Ergänzungen der Aufbauorganisation¹¹⁹: Projektmanagement¹²⁰ und Arbeitskreise

Im Fokus der Aufbauorganisation war bislang die sog. „Linienorganisation“, d.h. die organisatorischen Regelungen, die von Dauer und Bestand sind. Dennoch erfordert die Umwelt gelegentlich andere Lösungen zu Abwicklung von Aufgaben, die in dieser stabilen Umgebung nicht abgewickelt werden können, da keine Organisationseinheit fachlich so richtig auf das zu lösende Problem abgestimmt ist.

Projekte – eine neue Mode?!

Nicht jede neue Aufgabe oder jeder neue Auftrag, dem sich die Bundesverwaltung stellen muss, ist ein Projekt. Auch wenn beispielsweise das Kriterium der zeitlichen Begrenztheit erfüllt zu sein scheint, heißt dies nicht zwingend, dass man es mit einem Projekt zu tun hat. Die Entscheidung, ob eine Aufgabe als Projekt abgewickelt werden soll, sollte wohl überlegt sein, denn ein Projekt verursacht einen erheblichen Planungs- und Organisationsaufwand, der nur in bestimmten, klar definierten Situationen seine Berechtigung hat. Es besteht die Gefahr, einer sogenannten "Projektitis" zu erliegen, die jegliche neue Aufgabe als Projekt ausweist und bedingt durch das "Massenproblem" einer gewissenhaften und korrekten Projektarbeit nicht nachkommen kann. So drohen auch tatsächliche und ggf. wichtige Projekte zu "versumpfen". Um diesem Effekt vorzubeugen, sind eine Definition des Begriffs "Projekt" und eine gründliche Reflexion der sich in der Praxis stellenden Aufgaben unabdingbar.

Maßgebliche Grundlage zur Definition der zentralen Begriffe im Projektmanagement ist die DIN-Norm "DIN 69901". Sie definiert den Begriff "Projekt" wie folgt:

Definition: Projekt

Vorhaben, das im Wesentlichen durch Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit gekennzeichnet ist (DIN 69901-5:2009-01; Begriff 3.44).

Diese Definition ist sehr allgemein und erschwert somit die Identifikation neuer Aufgaben als Projekte. Vielleicht ist sie sogar ursächlich für die erwähnte "Projektitis". Für den praktischen Gebrauch bietet es sich daher an, Kriterien zur Konkretisierung der Formulierung "Einmaligkeit der Bedingungen in ihrer Gesamtheit" zu formulieren.

In der Literatur finden sich diverse Merkmalkataloge, die diese Unschärfe in der Definition zu heilen versuchen.¹²¹ Eine Schnittmenge dieser Merkmal-

¹¹⁹ Die Linienorganisation ist geprägt durch Hierarchiebeziehungen, die Kommunikation meist nur vertikal vorsieht. Zur Lösung dieser Dilemmas wird diese Primärorganisation durch eine hierarchieübergreifende und –ergänzende Sekundärorganisation ergänzt. Hierzu zählt bspw. das Kundenmanagement, das Produktmanagement oder auch das Projektmanagement. Vgl. Schulte-Zurhausen, 2014, S. 306f.

¹²⁰ Dieses Kapitel ist in diversen Passagen identisch mit dem Skript zur Veranstaltung „Projektmanagement“ desselben Verfassers bzw. zu Goldner & Krüger, 2013.

4.2 Aufbauorganisation

kataloge stellt die folgende Auflistung dar. Demnach sollte ein Vorhaben genau dann als Projekt durchgeführt werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

Merkmale von Projekten

- | | |
|---|---|
| ✓ | Einmaligkeit |
| ✓ | Sachliche Begrenzung
(klar definierter Auftrag) |
| ✓ | Zeitliche Begrenzung
(klar definierter Anfangs- und Endtermin) |
| ✓ | Komplexität
(kein Rückgriff auf vorhandene Ablaufmuster möglich) |
| ✓ | Interdisziplinarität |
| ✓ | Innovativer Charakter |
| ✓ | Fach- und hierarchieübergreifende Zuständigkeiten für eine intensive Zusammenarbeit |
| ✓ | Risiko |

Eine Prüfung des Vorhabens auf diese Merkmale ist der zentrale Ausgangspunkt einer Projektarbeit. Nur wenn diese Kriterien tatsächlich erfüllt sind, ist der (erhebliche) Aufwand des Projektmanagements auch wirklich gerechtfertigt.

Projekt versus Linienorganisation

Es ist maßgeblich die Interdisziplinarität, die verhindert, dass ein Projekt in einer Organisationseinheit vollumfänglich bearbeitet werden kann. Es stellt sich somit die Frage inwiefern die Linienorganisation (*PRIMÄRORGANISATION*¹²¹) speziell für das Projekt „umgebaut“ werden soll. Hier zeigt die Definition von Organisation mit dem Definitionsmerkmal der Dauerhaftigkeit aber schon den Weg auf: eine Abänderung (ggf. bliebe es auch nicht bei nur einer Abänderung, da ggf. mehrere Projektaufträge gleichzeitig anliegen) würde die angestrebte Stabilität der Organisation zerstören und damit auch all die Vorzüge die durch eine stabile Organisation entstehen. Verschärfend wirkt zudem, dass das Projekt auch von vorne herein zeitlich befristet ist, sodass eine weitere Umstellung der Linienorganisation schon absehbar ist. An dieser Stelle nun fängt das Projektmanagement all diese Aufgaben auf und wickelt sie in einer sog. „*SEKUNDÄRORGANISATION*“ jenseits der stabilen Linienorganisation ab. Es wird also eine zeitlich befristete neue Organisationseinheit geschaffen, die sozusagen einen eingebauten „Selbsterstörungsmechanismus“ aufweist und nach Ablauf des Projektes wieder „mühe-los“ aufgelöst werden kann.

Definition: Projektmanagement

Ist ein Projekt als solches eindeutig identifiziert, so stellt sich in der Folge die Frage nach der Form seiner Bearbeitung bzw. Abwicklung. Es geht also um grundsätzliche Vorgehensweisen, die den speziellen Charakter von Projekten berücksichtigen und besondere, musterhafte Handlungsabfolgen

¹²¹ Beispiele hierfür finden sich z.B. bei Frese, 1998, S. 472 oder Corsten, Corsten & Gössinger, 2008, S. 1ff. oder Olfert, 2010, S. 13f. oder BMI, Praxisleitfaden: Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung, 2010.

¹²² Zu den Begriffen Primär- und Sekundärorganisation vgl. Schulte-Zurhausen, 2010, S. 190f.

4.2 Aufbauorganisation

und Techniken vorschlagen. Dies wird mit dem Begriff "Projektmanagement" bezeichnet und in der DIN-Norm wie folgt definiert:

Projektmanagement ist die Gesamtheit von Führungsaufgaben, Führungsorganisation, Führungstechniken und Führungsmitteln für die Initialisierung, Definition, Planung, Steuerung und den Abschluss von Projekten (DIN 69901-5:2009-01; Begriff 3.64).

Diese Definition nimmt im ersten Teil Bezug auf wesentliche Methoden des Personalmanagements, nennt aber zugleich auch schon die existentielle Phaseneinteilung von Projektmanagement in eine Initialisierungs-, Definitions-, Planungs-, Steuerungs- und Abschlussphase.

Der Phasenablauf des Projektmanagements orientiert sich an dem sog. **(LINEAREN) PHASENMODELL**. Das Phasenmodell – als Weiterentwicklung auch als Wasserfallmodell bezeichnet – ist ein streng sequenzielles Vorgehensmodell, das Arbeitsschritte in Phasen einteilt und zuordnet und somit eine feste Reihenfolge des Handelns vorgibt.¹²³ Grundlegend ist, dass eine Phase erst mit dokumentiertem Abschluss der Vorgängerphase starten kann. Rückkopplungen oder Wiederholungen sieht das Vorgehensmodell nicht vor. Zudem hat das lineare Vorgehen den Vorteil, dass es ein fest definiertes Ende gibt, was mit dem Projektcharakter harmonisiert. Da in Projekten häufig projektbezogene Verträge geschlossen werden, enden diese vertraglichen Verpflichtungen mit dem Projektende quasi automatisch.

Phasen des Projektmanagements

Während der **INITIALISIERUNGSPHASE** obliegt es dem Auftraggeber, seinen Projektauftrag grob zu umreißen und in einem Lastenheft seine Anforderungen an das Projekt abzubilden. Die **DEFINITIONSPHASE** stellt eine Machbarkeitsstudie auf der Basis dieses Lastenhefts durch den Auftragnehmer dar, die bereits in dieser Frühphase klären soll, ob die Projekterwartungen des Auftraggebers realistisch sind. Hiernach erfolgt bei positiver Prüfung der Projektplanungsauftrag an den Auftragnehmer. Im Zuge der **PLANUNGSPHASE** wird das Projekt mit all seinen benötigten Ressourcen und Risiken vorgeplant. Die **DURCHFÜHRUNGSPHASE** wird durch ein spezielles Controlling und ein auf Projekte spezialisiertes Qualitätsmanagement begleitet. Abschließend muss in der **ABSCHLUSSPHASE** die Abnahme der Projektergebnisse durch den Auftraggeber erfolgen und außerdem werden ggf. „lessons learned“ für Folgeprojekte eruiert. Im Anschluss erfolgt die Personalführung in ihre Positionen „in der Linie“.

¹²³ Der Ursprung dieses Vorgehensmodells liegt in der Software-Programmierung. Am Anfang steht eine Anforderungsdefinition, der dann ein Entwurf und eine Implementierung folgen. Am Ende steht eine Test- und Kontrollphase. Dieses Modell hat sich in der Software-Programmierung allerdings nicht durchsetzen können, da bspw. eine Anforderungsdefinition zu Beginn des Vorgehens sehr schwierig ist und vielmehr während der Testphasen immer wieder modifiziert werden muss. Für andere Projektaufträge hat sich das Phasenmodell allerdings bewährt.

4.2 Aufbauorganisation

Formen der Projektorganisation

Es ist der spezielle Charakter eines Projektes, der die Projektaufgabe nicht in die Linienorganisation verweist, sondern dazu veranlasst, eine besondere, temporär eingerichtete Organisationsform wie das Projektmanagement zu wählen. Es stellt sich aber trotzdem die Frage, wie diese besondere Organisationsform - wenn auch nur temporär - in die bestehende Linienorganisation einzubetten bzw. anzugliedern ist?

Allgemein werden drei alternative Organisationsformen für Projekte angeboten¹²⁴: die *STABS-*, *MATRIX-* UND *DIE REINE PROJEKTORGANISATION*. Diese unterscheiden sich durch den Grad ihrer Unabhängigkeit von der Linienorganisation. Explizit ist hierunter die Autonomie der Projektgruppe von der Linienorganisation zu verstehen, also die Ausprägung der Weisungs- (und Gestaltungs-) befugnis des Projektleiters in Abgrenzung zur Weisungsbefugnis der Linieninstanzen.

Definition: Die reine Projektorganisation (Task Force)

Die Projekte werden aus der Linie ausgegliedert und somit zu selbständigen Elementen der Organisationsstruktur, die von den Projektleitern in voller Verantwortung geleitet werden. Die Projektmitarbeiter werden vollständig dem jeweiligen Projekt zugeteilt und für die Dauer des Projektes fachlich und personell dem Projektleiter unterstellt (Bea, Scheurer & Hesselmann, 2008, S. 65).

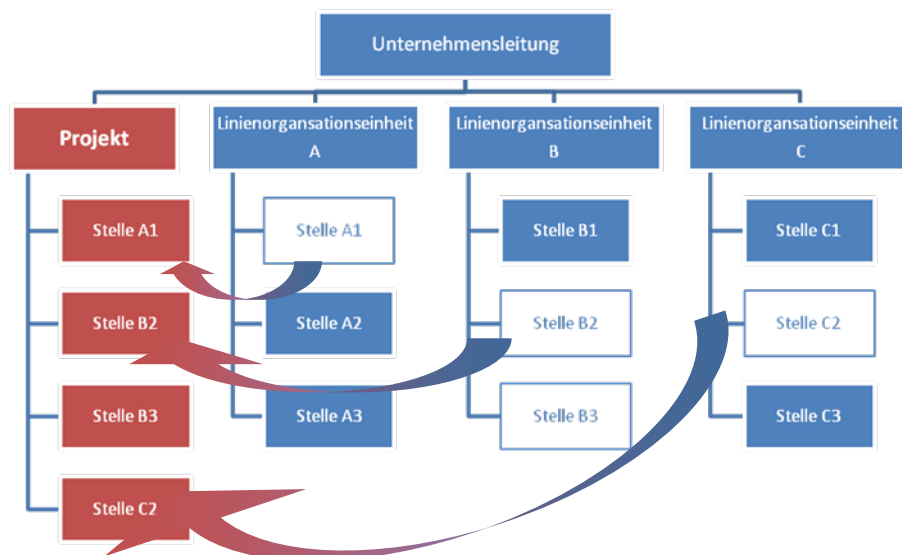


Abbildung 29: Task Force

¹²⁴ In der Literatur wird auch eine vierte Alternative erwähnt: die "Linienintegrierte Projektorganisation" oder "Organisation ohne strukturelle Projektausrichtung". Vgl. Frese, 1998, S. 478 und vgl. Corsten, Corsten & Gössinger, 2008, S. 50. Da diese die bestehende Linienorganisation und die dort konzipierten Stellen unverändert lässt und die Projektaufgaben von diesen "nebenher" abgewickelt werden, wird diese Organisationsform hier vernachlässigt.

4.2 Aufbauorganisation

Vorteilhaft ist hier, dass der Projektleiter den Projektverlauf und den Personalressourceneinsatz selbst und ohne Restriktionen seitens der Linie beeinflussen kann. So können Projekte z.B. mit hoher Wichtigkeit, Komplexität, festgelegtem Endzeitpunkt und großer Budgetverantwortung zuverlässig geplant und gesteuert werden. Angesichts dieser Autonomie kann dem Projektleiter die Gesamtverantwortung zugeordnet werden und er wird sozusagen zum "Unternehmer im Unternehmen".

Vorteile

Problematisch ist, dass diese Form der Projektorganisation eine bemerkenswerte Auswirkung auf die Abläufe in der Linienorganisation hat. Durch die "fehlenden" Elemente in den Organisationseinheiten müssen Aufgabenverteilungen und -abläufe ggf. temporär geändert werden. Zudem droht das Projekt, bedingt durch die Auslösung der Mitarbeiter aus der Linie, einen "Käseglocken-Charakter" zu entwickeln. Auch die Wiedereingliederung der Projektmitarbeiter und die Wiederherstellung der ursprünglichen Linienorganisation mit ihren ursprünglichen Abläufen können problematisch werden, wenn es hier ggf. schon zu neuen "Vorlieben" gekommen ist.

Nachteile

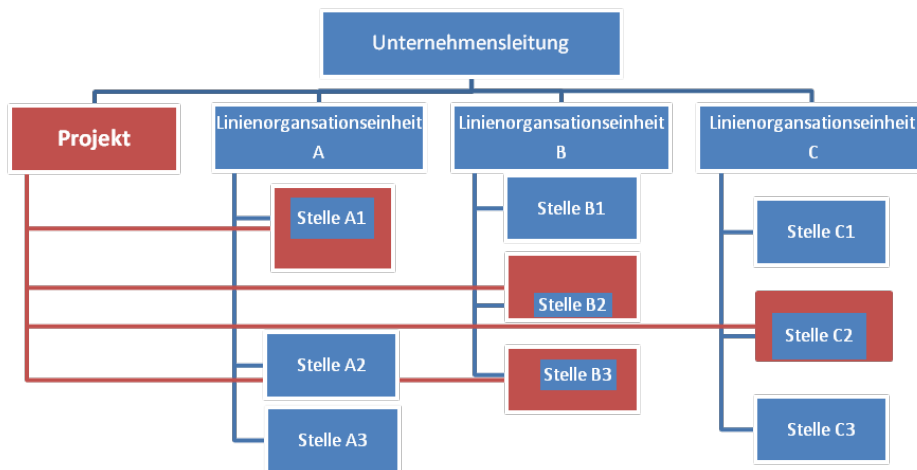


Abbildung 30: Matrix-Projektorganisation

Eine Matrix-Konstruktion liegt grundsätzlich dann vor, wenn zwei Gliederungsmerkmale zur Anwendung kommen (Bea, Scheurer & Hesselmann, 2008, S. 64). Die Matrix-Projektorganisation beruht auf einer Kompetenzverteilung zwischen dem auf die Erfüllung permanenter Aufgaben ausgerichteten und dem projektbezogenen Leitungssystem (Frese, 1998, S. 479).

Definition: Matrix-Projektorganisation

Charakteristisch für die Matrix-Projektorganisation ist die Mehrlinienstruktur in dem Sinne, dass sowohl Vorgesetzte der Linienorganisation als auch der Projektleiter über Weisungsbefugnis gegenüber dem Projektteam verfügen. Die Mitarbeiter sind hierbei nur "zu einem Teil" aus ihrer Daueraufgabe in der Linie herausgelöst und für das Projekt freigestellt.

Aufgrund dieser partiellen Freistellung bleibt die fachliche Anbindung an die Linienorganisation und das Tagesgeschäft erhalten. Auf diese Weise verbessert sich ggf. auch der Informationsfluss zwischen Projekt und Linie und kann so die Akzeptanz der Projektergebnisse in der Linienorganisation fördern.

Vorteile

4.2 Aufbauorganisation

Nachteile

Infolge der Stellenaufspaltungen in einen dem Projektleiter unterstellten und in einen dem Linienvorgesetzten unterstellten Teil, kann es zu Konfliktsituationen kommen, die der Stelleninhaber nicht verantwortet, aber lösen muss, um beiden Weisungen gerecht zu werden. Um diese Friktionen zu vermeiden, bedarf es eines hohen Abstimmungsbedarfs zwischen den beiden Instanzen. Idealerweise ist diese "Matrix-Kultur" im betreffenden Betrieb schon geübt und es existiert eine "Problemlösungskultur" für derartige Probleme.¹²⁵ Dennoch kann es auch in einer funktionierenden Matrix zur Abschiebung von Verantwortung kommen, da die Mitarbeiter immer von zwei Vorgesetzten beansprucht werden. Hier kann eine Instanz das Handeln und den Zugriff auf die betreffenden Stellen durch die andere Instanz als ursächlich für Schwierigkeiten oder gar das Scheitern einer Aufgabe darstellen.

Definition: Stabs-Projektorganisation

Bei der Stabs-Projektorganisation werden Projektstäbe in die sonst unveränderte Linienorganisation eingebettet. Der für das Projekt verantwortliche Stab besitzt keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den Linienstellen (Bea, Scheurer, & Hesselmann, 2008, S. 62). Die Aufgabe der Projektstäbe beschränkt sich auf das Sammeln von Informationen und somit der Entscheidungsvorbereitung für die entscheidungsbefugten Instanzen.¹²⁶

Vorteile

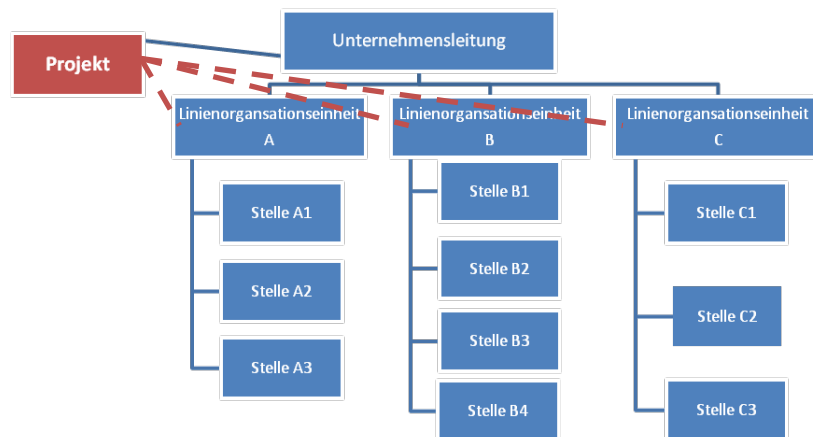


Abbildung 31: Stabs-Projektorganisation

Diese Form der Projektorganisation greift nur minimal in die bestehende Linienorganisation ein. Das Aufgaben-Kompetenz-Verantwortungsgefüge in den Organisationseinheiten bleibt nahezu unberührt und Abläufe müssen sich nicht zwanghaft ändern. Diese Organisationsvariante bietet also hinsichtlich der gebundenen Mitarbeiterkapazitäten eine enorme Flexibilität.

¹²⁵ Auch eine schriftliche Fixierung der jeweiligen Stellenanteile für Projekt und Linie, wie sie für die Personalressourcenplanung unabdingbar ist, kann hier nur bedingt weiterhelfen.

¹²⁶ Der sich so abzeichnende Einfluss der Stäbe - der in Abhängigkeit von der Persönlichkeit des Projektleiters sehr groß (oder auch recht klein) sein kann - hat auch zu der Bezeichnung "Einfluss-Projektorganisation" geführt.

4.2 Aufbauorganisation

Wenn Personalressourcen knapp sind und das Projekt eine eher geringere Bedeutung bei niedrigem Komplexitätsgrad aufweist, dann empfiehlt sich ggf. diese Organisationsvariante.

Genau diese Flexibilität ist auch die Achillesferse dieser Alternative. Da dem Projektleiter nur beratende Funktionen zugebilligt werden, steht und fällt der Projekterfolg mit seiner Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit, kurz mit seiner Akzeptanz und Anerkennung im Gesamtgefüge der Organisation. Aufgrund dieser Konstruktion ist es möglich, dass das Projekt entweder hochangesehen oder aber geringgeschätzt sein kann. Ebenso kann auch die Verantwortung für das Scheitern des Projektes hin und her verschoben werden. Da der Projektleiter keinerlei Befugnisse hat, kann er Widerstände oder sonstige widrige Umstände nicht direkt selbst abbauen und sich darauf berufen. Die Linieninstanzen können auf eine fehlende thematische Einbindung verweisen und sich somit der Verantwortung entziehen. Projekte mit großer, strategischer Bedeutung, mit Zeitdruck, hoher Komplexität und einem Scheiternsrisiko sollten also keineswegs in dieser Projektorganisationsform abgewickelt werden.

Nachteile

Ein Arbeitskreis bezeichnet einen formlosen und hierarchiefreien Zusammenschluss von Personen, die gemeinsam ein bestimmtes Ziel erreichen wollen.

Definition: Arbeitskreis

Arbeitskreise sind somit sehr flexible Instrumente, komplexe Probleme in der Gruppe angehen zu können. Sie sind – im Gegensatz zum Projektmanagement – nicht an bestimmte genormte Prozesse gebunden und können je nach Problemlage ergänzt, umgestaltet oder auch wieder aufgelöst werden. Aufgrund dieser Flexibilität und der Freiheitsgrade in der Entwicklung und Gestaltung von Arbeitskreisen eignen sich diese für kleinere Probleme oder Aufgabenstellungen, die für Einzelne allerdings nicht geeignet ist. Arbeitskreise können somit die „organisatorische Lücke“ zwischen Einzelarbeit und Projektarbeit schließen. Denkbar ist auch der Einsatz eines Arbeitskreises in Vorstufe zu einem Projekt.

Leseempfehlungen zum Kapitel 4.2

- 📖 Schmidt, 2009, Kapitel VI, S. 221 – 253.
- 📖 Schmidt, 2000, Kapitel 3: Elemente, Beziehungen und Dimensionen von Organisationen, S. 25-34; Kapitel 4: Stellenbildung, S. 35-60; Kapitel 5: Leitungssystem, S. 61-77.
- 📖 Dincher, Müller-Godeffroy, Scharpf, Schuppan, 2010, Abschnitt 4.1, S. 95ff.
- 📖 Wöhe, 1990, Zweiter Abschnitt A. 8. Die Betriebsorganisation, S. 177ff.

4.3 Ablauforganisation

Begriffliches: Ablauf und Prozess

Die Organisationslehre unterscheidet in eine Aufbau- und eine Ablauforganisation. Oftmals wird in der gängigen Literatur - und vor allem in der englisch-sprachigen Literatur – der Begriff der **PROZESSORGANISATION** verwendet. Beide Begriffe bedeuten allerdings das Gleiche und werden in diesem Skript synonym verwendet. Ablauforganisation fokussiert also auf die Ausgestaltung von Arbeits- bzw. Geschäftsprozessen und somit den konkreten Tätigkeiten, die zur Erledigung der Aufgaben in einem Betrieb zu tun sind.

Definition: Geschäftsprozess

Unter einem Geschäftsprozess ist eine Kette von funktional zusammenhängenden Aktivitäten zu verstehen, die zu einem inhaltlich abgeschlossenen Ergebnis führen (Schulte-Zurhausen, 2010, S. 57).

Im Zentrum der Betrachtung stehen nunmehr also die Aufgaben und die daraus resultierenden Tätigkeiten und deren sachlogische/ zeitliche Anordnung, die zur Erstellung einer Leistungseinheit (Produkt) erforderlich sind. Dabei haben Prozesse eine bestimmte Struktur, die unabhängig von ihrem Inhalt immer gleich ist:¹²⁷

Prozessstruktur: Input – Leistung - Output

Ein Prozess wird durch einen **INPUT** angestoßen. Dieser Input legt fest, welche Voraussetzungen zum Start und für den Ablauf eines Prozesses erfüllt sein müssen. (Bsp.: *Eingang einer Materialanforderung, Fertigstellung eines Vorproduktes, Lagereingänge, Erreichen bestimmter Sollwerte für Ressourcenbestände, etc.*) Ein solcher Input kann aus mehreren sog. **PROZESSQUELLEN** stammen. Diese können betriebsintern sein, wenn der Input/ die Quelle von einer Stelle innerhalb des eigenen Betriebes ausgeht. (Bsp.: *andere Organisationseinheiten, andere Prozesse, etc.*) Prozessquellen können aber auch Externe sein. (Bsp.: *Bürger, Fristen, Erreichen einer bestimmten Soll-Größe, Unternehmen, andere Behörden oder sonstige Organisationen*). Jeder Prozessstart bedarf einer konkreten und präzisen Definition seines Inputs, der den Prozess auslöst und den reibungslosen Prozessablauf zur Leistungserstellung garantiert.

Die **PROZESS-LEISTUNG** hat zum Ziel, den Input so zu transformieren, dass mit dem resultierenden Ergebnis (Output) den zuvor ermittelten Kundenanforderungen entsprochen werden kann. Diese Transformation vollzieht sich mittels einer Kette von miteinander in Beziehung stehenden, zweckgerichteten **AKTIVITÄTEN**.¹²⁸ Diese Aktivitäten können grundsätzlich **SEQUENZIELL** oder **PARALLEL** ablaufen. Denkbar sind auch **RÜCKKOPPLUNGEN** auf vorangehende Aktivitäten oder **SCHLEIFEN**, die solange durchlaufen werden, bis bestimmte Parameter erfüllt sind.

Der Prozess endet mit einem **OUTPUT**. Dieses Leistungsergebnis realisiert idealerweise alle Kundenanforderungen und kann sowohl physische Produkte als auch eine Dienstleistung umfassen. Empfänger dieses Outputs ist

¹²⁷ Vgl. Vahs, 2015, S. 217 oder ausführlicher auch in Knuppertz, 2015, S. 30ff.

¹²⁸ Statt Aktivitäten werden auch die Begriffe, Tätigkeiten, Arbeitsgänge, oder Funktionen verwendet.

4.3 Ablauforganisation

die sog. **PROZESSSENKE**. Prozesssenken können ebenfalls externer wie interner Natur sein. Sind Prozesssenken (oder auch Prozessquellen) interner Natur, entstehen **INTERNE KUNDEN-LIEFERANTEN-BEZIEHUNGEN**. Somit kann eine „interne Kundenorientierung“ zur Verbesserung der Zusammenarbeit führen. Externe Prozesssenken (oder auch Prozessquellen) rekrutieren sich aus den einschlägigen Beschaffungs- bzw. Absatzmärkten.

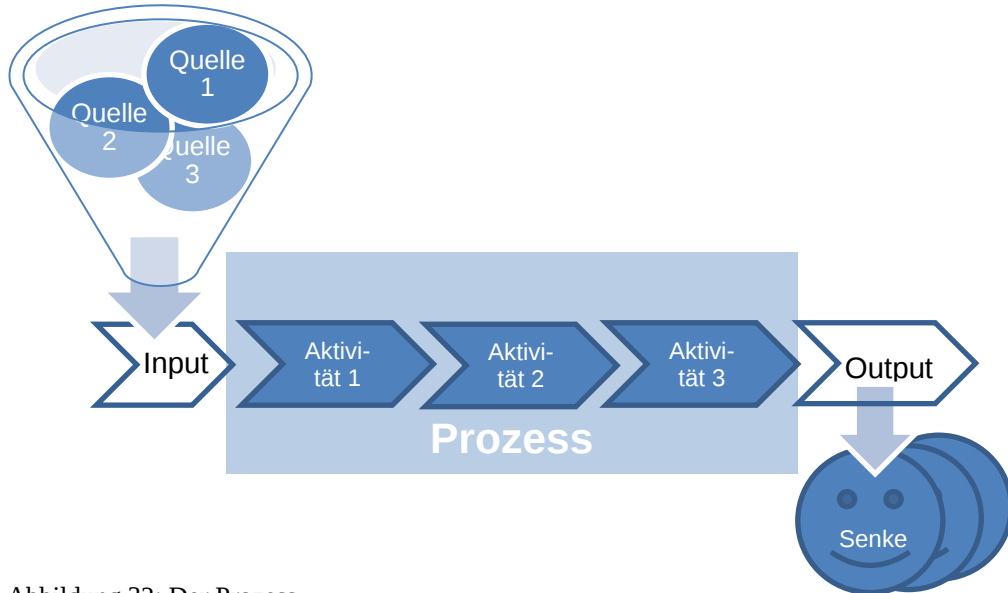


Abbildung 32: Der Prozess

„Die Ablauforganisation konzentriert sich speziell auf die Arbeitsprozesse. Sie zu steuern und ihnen Personen (i.S.v. Stellen, Anm. d. Verf.) und Sachmittel zuzuordnen, ist ihre Funktion. Konkret steht hierbei das Abstimmen der Arbeitsleistungen in den Dimensionen Raum und Zeit im Vordergrund, d.h. die Ordnung in ein Neben- und Hintereinander der im Betrieb anfallenden Arbeiten.“ (Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 117)

Definition: Ablauforganisation¹²⁹

In Abgrenzung zur Aufbauorganisation hat die Prozessorganisation die folgenden Schwerpunkte:¹³⁰

Schwerpunkte der Prozessorganisation

- ➔ Aufhebung der funktionsbezogenen Arbeitsteilung durch Bündelung einer Tätigkeitsfolge, die einen Nutzen für Interne oder Externe erbringt, sowie die Aufgabenerfüllung durch Teamstrukturen
- ➔ Schaffung von Einheiten mit der Verantwortung für die gesamte Leistungskette vom Lieferanten bis zum Kunden.

¹²⁹ Die Ablauforganisation fokussiert also die tatsächliche Planung, wer was wann wo im Rahmen einer Fertigung bzw. Produktion macht. Insbesondere geht es um die Reihenfolge der Arbeitsschritte, die Terminierung, die Kapazitätsplanung etc. Damit wurden „traditionell“ aber nur diejenigen Prozesse in den Blick genommen, die der Fertigung unmittelbar dienen. Der Fokus der „neueren“ Prozessorganisation ist deutlich weiter gestellt und will **ALLE** Prozesse im gesamten Betrieb analysieren und optimieren (vgl. Bea & Göbel, 2010, S. 259f.). In diesem Skript werden beide Begriffe allerdings nicht mehr differenziert. Ähnlich auch in Schmidt, H.-J., 2009 oder in Thom & Ritz, 2006 oder in Schmidt G., 2000.

¹³⁰ Vgl. hierzu die Liste in Thom & Ritz, 2006, S. 285.

4.3 Ablauforganisation

Und darüberhinausgehend auch

- Die Konzentration aller betrieblichen Tätigkeiten auf die Leistung als Erfüllung des Kundenwunsches. Die Prozesse werden so gestaltet, dass die Kundenanforderungen optimal abgedeckt werden können.

Aufbau- vs. Ablauforganisation: eine wechselseitige Beziehung

Die Aufbauorganisation liefert den generellen Rahmen für betriebliches Handeln (Schmidt, H.-J., 2009, S. 254), d.h. die Aufbauorganisation gibt die folgenden Regelungen vor:¹³¹

<i>VORGABE DER AUFBAUORGANISATION</i>	<i>...AUS DER SICHT DES STELLENINHABERS</i>
Zusammenfassung von Einzelaufgaben zu Stellen,	Was er zu tun hat,
Verbindung von Stellen durch Leitungsbeziehungen,	wem er unter-/ übergeordnet ist,
Bereitstellung von Informationen,	welche Informationen er erhält und wem er was zu liefern hat,
Einrichtung von Kommunikationsbeziehungen,	welche Kommunikationswege ihm zur Verfügung stehen,
Bereitstellung von Sachmitteln.	welche Sachmittel bereitstehen.

Auch wenn die separierte Darstellung von Aufbau- und Ablauforganisation in diesem Skript zunächst suggeriert, dass eine sachlogische Beziehung zwischen beiden Teildisziplinen derart bestünde, dass aus aufbauorganisatorischen Festlegungen die ablauforganisatorischen Festlegungen resultieren würden, so ist diese Annahme grundsätzlich **FALSCH !!!** Vielmehr ist es so, dass beide Teildisziplinen zwei gleichberechtigte Seiten einer Medaille sind und somit immer das eine vom anderen abhängig gestaltet werden muss.

„Wurde früher unterstellt, dass die Aufbauorganisation den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen dann die Prozesse optimiert werden, herrscht heute die Forderung vor, Kernprozesse zu optimieren – also erst einmal grundlegende Prozesse zu gestalten – ehe die aufbauorganisatorischen Teilsysteme gestaltet werden. Wie so oft im Leben, dürfte die Wahrheit eher in der Mitte liegen, etwa in der Form, dass sich beide Aspekte gegenseitig ergänzen müssen, was die Frage nach „Henne oder Ei“ entbehrlich macht. Bei der Trennung in Aufbauorganisation und Prozessorganisation handelt es sich lediglich um einen gedanklichen Kunstgriff, der dazu beitragen soll, die Komplexität realer Systeme beherrschbar zu machen, indem unmittelbar zusammenhängende Sachverhalte gedanklich nacheinander bearbeitet werden.“ (Schmidt, G., 2000, S. 116)

¹³¹ Übernommen aus Schmidt, G., 2000, S. 116.

4.3 Ablauforganisation

Den Ausgangspunkt aller prozessorientierten Überlegungen stellen also die für die Produkterstellung notwendigen Einzeltätigkeiten bzw. zu erfüllenden Aufgaben dar. Im Fokus steht folglich die Anordnung von Einzeltätigkeiten nach Raum und Zeit, also: *WANN WAS WO* gemacht wird. Mit diesen Überlegungen wird versucht, Tätigkeiten so anzuordnen, dass sie optimal abgewickelt werden können. Diese Bestrebungen werden in der BWL unter dem Begriff der *GESCHÄFTSPROZESSOPTIMIERUNG* diskutiert.

Geschäftsprozessoptimierung als „Schatztruhe“

Geschäftsprozessoptimierung umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen und Entscheidungen zur Verbesserung eines Geschäftsprozesses in einer Organisation (vgl. DIN, 2009, Begriff 3.11).

Definition: Geschäftsprozessoptimierung

Konkret geht es beispielsweise darum,

- ➔ Prozesse „abzuspecken“, also Überflüssiges und Dopplungen zu eliminieren,
- ➔ Prozesse zu harmonisieren, Ressourcen zu bündeln und so einer höheren Auslastung zuzuführen oder
- ➔ Prozesse in IT-Landschaften einzupassen.

Leseempfehlung

📖 Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen, BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, Kapitel 4.

4.3.1 Ziele der Prozessoptimierung

Ziele der prozessorientierten Organisationsgestaltung

Um aber überhaupt beurteilen zu können, ob ein Prozess „optimal“ oder aber „besser“ als vorher ist, müssen Ziele formuliert werden, die bei diesem Optimierungsprozess den Maßstab zur Beurteilung liefern. Hierbei werden sowohl die Nutzen- als auch die Kostenseite als Verbesserungspotential in Betracht gezogen:¹³²

<i>ZIEL:</i>	<i>MAßNAHMEN:</i>
Senkung der Prozesskosten	➔ <i>STANDARDISIERUNG</i> (z.B. einheitliches Vordruckmanagement, geeignete Software bzw. Workflow-Systeme) reduziert Bearbeitungskosten, da nicht immer neue Lösungen gesucht werden müssen; ➔ Abwicklung der Bearbeitungsschritte durch <i>KOSTENOPTIMALE BESCHÄFTIGTENGROUPE</i> bzgl. Laufbahn, Tarifvertrag, Eingruppierung;

¹³² Die Zusammenstellung der Ziele resultiert in weiten Teilen aus einem Abgleich der Zieldefinitionen aus: BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 122 und Schmidt, H.-J., 2009, S. 255.

4.3 Ablauforganisation

	→ AUFGABENKRITIK bzgl. einzelner Prozessschritte kann zu Outsourcing-Lösungen führen; → Möglichkeiten der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen durch verschiedene Prozesse; somit Reduktion des Ressourcenbedarfs durch erhöhte KAPAZITÄTSAUSLASTUNG (Idee der sog. „SHARED SERVICES“, Vermeidung von „Leerkosten“).
Erhöhung der Prozessqualität	→ STANDARDISIERUNG reduziert Diskontinuität und Abweichungen sowohl im Prozessablauf als auch Schwankungen beim Endprodukt. → Durch Standardisierung bedingte LERNEFFEKTE verbessern das Endprodukt. → Einführung eines „Total Quality Managements“.
Verkürzung der Durchlaufzeiten ¹³³	→ Geeignete Software, um Überflüssiges bereinigte Aufgabenprofile sowie passgenau geschultes Personal reduziert BEARBEITUNGSZEITEN. → Eine optimale räumliche Anordnung der einzelnen Prozessbeteiligten reduziert TRANSPORTZEITEN. → Ausreichend vorgehaltene Kapazitäten von Sach- und Personalmitteln reduziert LIEGEZEITEN (Verhinderung von Flaschenhals-Situationen).
Verbesserung der Innovationsfähigkeit	→ Die Fokussierung auf die Kundenwünsche bedingt eine permanente Marktbeobachtung und –analyse. Veränderungen in den KUNDENBEDÜRFNISSEN werden sofort auf das Produkt und den entsprechenden Prozess bezogen, diese angepasst oder ein neues Produkt bzw. Prozess entwickelt.

Die Maßnahmen zur Realisation der Ziele der Geschäftsprozessoptimierung führen unter Umständen zu einer „wahren Schatztruhe“ von Verbesserungsmöglichkeiten in einem Betrieb. Diese betreffen sowohl die Möglichkeiten zu Kosteneinsparungen, als auch die Möglichkeiten zur Umschichtung von Personal oder Sachmitteln. Schief lagen in der Kapazitätsauslastung des Personals (bspw. Überlastung bestimmter Personalgruppen) oder Kundenunzufriedenheit durch lange Bearbeitungszeiten und/ oder eine erhöhte Widerspruchs- oder Fehlerquote können so diagnostiziert und behoben werden.

¹³³ Die Durchlaufzeit entspricht der Zeit, die es benötigt, einen Prozess von Anfang an (bspw. Eingang eines Bürgerantrags in der Poststelle) bis zum Ende (bspw. Versendung des Bescheids durch die Poststelle) zu durchlaufen. Darin enthalten sind alle Bearbeitungs-, Transport- und Liegezeiten.

4.3 Ablauforganisation

Schlussendlich ist bei scharfsinniger Betrachtung des Zielkatalogs jedoch auch nicht zu leugnen, dass die Ziele durchaus im Widerspruch zueinander stehen. So ist es schwierig, zur Vermeidung langer Durchlaufzeiten einen hinreichend großen Personalbestand vorzuhalten und zugleich die Kosten zu senken. Der Schlüssel zur Lösung liegt in einem individuellen Konzept zur Gewichtung der jeweiligen Einzelziele (Vgl. 2.2 Wirtschaftlichkeit und Ziele).

4.3.2 Prozessarten

Prozesse sind grundsätzlich natürlich sehr unterschiedlich geartet, je nachdem, welche Produkte ein Betrieb erstellt, also welche Sach- und Formalziele angestrebt werden oder welche Arbeitsschritte konkret aneinandergereiht werden. Dennoch besteht das Bestreben, Prozesse in relativ homogene Kategorien einzuteilen, um Ideen oder Verbesserungen gleich auf eine ganze Gruppe von Prozessen anwenden zu können, ohne immer wieder eine Einzelfallprüfung durchführen zu müssen. Es gilt somit, Prozesse so zu gruppieren, dass ihnen einige Merkmale gemein sind, sich jedoch in anderen Merkmalen unterscheiden. Eine häufig anzutreffende Unterscheidung ist diejenige in *FÜHRUNGSPROZESSE*, *KERNPROZESSE* und *UNTERSTÜTZUNGSPROZESSE*.¹³⁴

Gründe für eine Differenzierung

„Führungsprozesse gehören nicht zur unmittelbaren Aufgabenerledigung, sondern geben strategische Zielsetzungen vor und setzen Rahmenbedingungen, die sich auf die übrigen Prozessarten auswirken. Hierzu gehören Planung, Steuerung und Qualitätskontrolle.“ (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 123)

Definition: Führungsprozesse

Führungsprozesse knüpfen somit an das an, was in diesem Skript bereits unter der Überschrift „Management“ vorgestellt wurde (vgl. 2.3.4 Das Management). Zudem gewährleisten sie die Steuerung der öffentlichen Institution hinsichtlich der Erhaltung und Entwicklung ihrer langfristigen Erfolgspotentiale¹³⁵ (Thom & Ritz, 2006, S. 287). Konkrete *MERKMALE VON FÜHRUNGSPROZESSEN* sind beispielsweise:¹³⁶

- Führungsprozesse steuern alle Leistungs- und Unterstützungsprozesse sowie alle nicht direkt in Prozessen beschriebenen übrigen Aktivitäten.
- Sie stellen sicher, dass in allen Prozessen Ziele definiert sind.
- Sie stellen eine permanente Prozessoptimierung in allen Aktivitäten sicher.

¹³⁴ In Schulte-Zurhausen, 2014, S. 54f. werden weitere Unterscheidungen vorgestellt. Die hier getroffene Auswahl orientiert sich an weiteren Quellen wie bspw. Thom & Ritz, 2006, S.288 oder Knuppertz, 2015, S. 43 ff. sowie der praktischen Relevanz, der das Organisationshandbuch der Bundesverwaltung BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016 Rechnung trägt.

¹³⁵ Auch hier kann in strategische und operative Führungsprozesse unterschieden werden. Vgl. Thom & Ritz, 2006, 286f.

¹³⁶ Vgl. Knuppertz, 2015, S. 47.

4.3 Ablauforganisation

- ➔ Sie legen allgemeine und generelle Richtlinien fest und stellen die Umsetzung und Einhaltung der Prozesse sicher.
- ➔ Sie planen und organisieren erforderliche Ressourcen und stellen diese für die Prozessausführung zur Verfügung.

Definition: Kernprozesse

„Kernprozesse sind die Prozesse, die unmittelbar der Erfüllung der strategischen Zielsetzungen bzw. dem Zweck der Institution dienen. Dies sind regelmäßig die Prozesse, die einen wesentlichen Teil der Leistungen einer Institution erbringen und einen wesentlichen Teil der Ressourcen des betrachteten Systems verbrauchen.“ (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 123)

In der Privatwirtschaft zeichnen sich Kernprozesse dadurch aus, dass sie unmittelbar am Kundenwunsch ansetzen und die gesamte Prozesskette der Leistungserbringung darauf ausgerichtet ist, die Kundenwünsche bestmöglich zu realisieren. In der öffentlichen Verwaltung kann dieses Modell nicht exakt übernommen werden, da eine Kundendefinition in vielen Fällen, z.B. *Polizei, Ordnungsamt etc.* schwer fällt und eine Orientierung am Kundenwunsch in der öffentlichen Verwaltung nicht durchgängig möglich ist (aber sein kann).

Der Kundenwunsch kann aber für die öffentliche Verwaltung durch den sog. öffentlichen Nutzen substituiert werden. Auf diese Weise sind Kernprozesse dann genau diejenigen, die eine öffentliche Institution benötigt, die ihr demokratisch übertragenen Aufgaben zur Erreichung des öffentlichen Nutzens zu erfüllen. Vgl. Thom & Ritz, 2006, S. 288. Ebenso knüpfen Kernprozesse an den Sachzielen einer öffentlichen Institution an, denn gerade die Sachziele rechtfertigen überhaupt die Existenz der jeweiligen öffentlichen Institution.

Definition: Unterstützungsprozesse bzw. Supportprozesse

„Supportprozesse können mit den Querschnittsfunktionen einer Organisation verglichen werden. Jedoch wird auch hier die für die Prozessorganisation charakteristische Kundenausrichtung in diese unterstützenden Prozesse einbezogen. Supportprozesse haben demzufolge ihre Leistungsabnehmer i.S. interner Kunden innerhalb der Institution.“ (Thom & Ritz, 2006, S. 289)

Supportprozesse erbringen bspw. Dienstleistungen innerhalb einer Behörde und schaffen somit die Voraussetzungen dafür, dass die Kernprozesse wie geplant ablaufen können. *Bspw. ist die Schaffung einer IT-Infrastruktur in der HS Bund Voraussetzung dafür, dass Kernprozesse wie die Lehre im Studiengang Verwaltungsinformatik oder die Unterhaltung eines Fernstudiengangs überhaupt funktionieren können. Die Dienstleistung der IT-Infrastruktur jedoch ist mit dem Betriebszweck der Hochschule allerdings nur sehr mittelbar verknüpft. Diese Dienstleistung könnte auch von jeder anderen Behörde abgenommen werden und stellt somit einen typischen Supportprozess dar. Andere Beispiele wären die Liegenschaftsverwaltung oder die Hausdruckerei.*

Aufgrund ihres mittelbaren Verhältnisses zum eigentlichen Betriebszweck sind diese Leistungen eher „universaler“ Natur, d.h. sie sind relativ unspezifisch und werden in den meisten Betrieben mit mehr oder weniger großem

4.3 Ablauforganisation

Variantenreichtum erbracht. Es wäre also theoretisch auch möglich, diese Leistungen von einem externen Anbieter einzukaufen, wenn hierdurch eine Effizienzsteigerung zu erzielen wäre. Diese könnten sich mithin dadurch ergeben, dass ein externer Anbieter sich auf diese Supportprozesse spezialisieren kann. Da er dann sein Angebot vielen Nachfragern zur Verfügung stellen kann, erzielt der Externe sog. Größeneffekte, die ihm z.B. günstigere Konditionen bei der Beschaffung seiner Produktionsfaktoren einräumen (Mengenrabatte). Auch hat er bspw. für seine Betriebsmittel eine höhere Auslastung, sodass Abschreibungen etc. auf mehrere Kunden abgewälzt werden können. Vorteilhaft kann auch sein, dass er aufgrund seiner Spezialisierung und dadurch bedingter Lerneffekte eine bessere Leistung anbieten kann.

Aus diesem Grunde kann es lohnend sein, Prozesse in einem Betrieb zu identifizieren und wie oben beschrieben zu systematisieren. Das gilt auch für die Bundesverwaltung, die ihre Supportprozesse auch „unter die Lupe“ genommen hat und zu einem Teil bereits aus den einzelnen Behörden „extrahiert“ hat. Einige Prozesse sind in private Hände übergegangen (vgl. 2.3.2 Die Systematik der Betriebe und 4.2.3 Dritter Schritt: Aufgabenkritik), für andere Prozesse hat die Bundesverwaltung eigene Dienstleistungszentren gebildet, die ihrerseits versuchen, die oben beschriebenen Effizienzgewinne zu realisieren.

4.3.3 Exkurs: Die Dienstleistungszentren der Bundesverwaltung

Die Idee, Supportprozesse für andere Behörden anzubieten und somit diese Behörden von ihren Querschnittsaufgaben zu entlasten und Kapazitäten für den Einsatz in den Kernprozessen freizusetzen war schon geboren, bevor die Bundesverwaltung mit dem *PROJEKT DLZ (DIENSTLEISTUNGSZENTRUM)* diesen Trend aufgriff, um diese Idee systematisch für die gesamte Bundesverwaltung weiterzuentwickeln und flächendeckend zu implementieren. *Beispiele hierfür sind die Beihilfe-Abwicklung des Bundesverwaltungsamtes oder des Bundesamtes für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen* (Intranet Bund DLZ, 2017). Das Vorhaben wurde sodann ins Regierungsprogramm „Vernetzte und Transparente Verwaltung“ aufgenommen und weiterverfolgt. Hierbei stand nunmehr die Konsolidierung der einzelnen, unabhängig voneinander entstandenen Dienstleistungszentren im Fokus. Als Zieldatum wurde 2013 genannt. Allerdings ist es aktuell tatsächlich so, dass diese Entwicklung mitnichten abgeschlossen ist, wie die Neugründung des Dienstleistungszentrum IT des Bundes 2015 zeigt.

Kurzer Rückblick

4.3 Ablauforganisation

Dienstleistungszentren in der Bundesverwaltung

Im Intranet der Bundesverwaltung werden *Dienstleistungszentren* wie folgt beschrieben:¹³⁷

Was sind Dienstleistungszentren?

Dienstleistungszentren (DLZ) sind Organisationseinheiten, die unterstützende gleichartige Prozesse für andere Behörden durchführen. Dies erfolgt auf der Basis von Dienstleistungsvereinbarungen (sog. Service-Level-Agreements, SLA), in denen Leistungsumfang und –qualität definiert werden. Das DLZ erbringt seine Leistungen für verschiedene Kunden, so dass diese sich auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können.

Das DLZ führt nur standardisierbare Prozessabschnitte mit Wiederholcharakter durch. Demgegenüber verbleiben die Entscheidungshoheit sowie Prozessabschnitte, die lokale/fachliche Kompetenz erfordern, in den Behörden. Wenn auslagerungsfähige Prozesse in Dienstleistungszentren gebündelt werden, lassen sich die Qualität verbessern, Bearbeitungszeiten verkürzen und die Effizienz steigern.

In einem ersten Schritt wurden im Projekt DLZ die klassischen DLZ-Bereiche Personalwesen, Haushaltswesen und Beschaffungswesen aufgegriffen.

Mittlerweile ist es so, dass die Bundesverwaltung ein alphabetisch sortiertes Produktregister und einen Produktvergleich aller Dienstleistungszentren online für alle Behörden im Intranet der Bundesverwaltung anbietet (Intranet Bund DLZ, 2017). Hier werden alle Dienstleistungen namentlich genannt und deren Anbieter aufgeführt. Bei Bedarf können sodann Detailinformationen über die angebotenen Prozesse wie auch über den Anbieter selbst eingeholt werden.

Kompetenzzentren in der Bundesverwaltung

Nicht zuletzt aufgrund der sich permanent ändernden Umweltbedingungen werden weitere Ideen wie die Bildung sogenannter *KOMPETENZZENTREN* geboren. Diese Kompetenzzentren konzentrieren sich *NICHT* auf Querschnittsaufgaben mit starker Standardisierung und Wiederholungscharakter, sondern auf die Bündelung von spezifischem Know-How zur spezifischen *FACHLICHEN* Unterstützung der Kernprozesse.¹³⁸ *Insbesondere der Bereich der inneren Sicherheit steht derzeit aufgrund der Gefährdungslage durch Terrorismus im Zentrum organisatorischer Veränderungen. Hier werden zunehmend Zentren benötigt, die spezifisches Wissen zu bspw. politischen oder religiösen Ideologien oder auch Techniken wie die Informations- und Kommunikationstechnologie sammeln, vorhalten und an die „Kunden“ weitergeben.*

¹³⁷ Vgl. Intranet Bund DLZ, 2017.

¹³⁸ Als Beispiel seien hier die Kompetenzzentren des Bundesverwaltungsamtes für Prozessmanagement oder für Großprojektmanagement zu nennen. Oder weiterhin das Kompetenzzentrum Rechtsinformationssystem des Bundes im Bundesamt für Justiz.

4.3 Ablauforganisation

Die Bundesverwaltung verspricht sich durch die Bildung von Dienstleistungs- und Kompetenzzentren eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit und benennt die kosten- und nutzenwirksamen Vorteile wie folgt:¹³⁹

Wirtschaftlichkeit von
Dienstleistungs- und
Kompetenzzentren

Der nachhaltige Auf- und Ausbau von DLZ auf Bundesebene eröffnet

- die **Steigerung der Qualität** (insbesondere Prozessqualität, Datenqualität zur Entscheidungsunterstützung, Servicequalität, Rechtssicherheit)
- die **Steigerung der Effizienz** (insbesondere Personal- und Sachkosten)

von Querschnittsaufgaben zum Nutzen aller Bundesministerien und ihrer nachgeordneten Behörden.

Konkret werden folgende **Nutzenaspekte** langfristig erwartet:

- Die Qualität der Dienstleistung wird verbessert
 - Gleichmäßige Rechtsanwendung
 - Kundenorientierung wird vertraglich fixiert, klare Qualitätskriterien werden festgelegt
 - Eskalationswege werden festgelegt
- Die Qualität der Prozesse wird verbessert
 - Standardisierung und Harmonisierung von Prozessen und Applikationen
 - Klare Steuerungsgrößen für Prozesse (z.B. Fehlerquoten, Durchlaufzeiten)
 - Konsistenz der Daten und Informationen für die Steuerung
- Mitarbeiterkapazitäten können besser genutzt werden
 - Höhere Flexibilität in den Querschnittsfunktionen
 - Mitarbeiter können ihre eigentliche fachlichen Kernaufgaben übernehmen
- Kosten werden transparent und können gesenkt werden
 - Laufende Kosten für Leistungen und für den Bund insgesamt
 - Reduzierte Kosten bei der zukünftigen Implementierung neuer Abläufe und Systeme

¹³⁹ Vgl. Intranet Bund DLZ, 2017.

4.3.4 Vorgehensmodell zur Prozessgestaltung

Die Vielfalt der Vorgehensmodelle im Allgemeinen

Die Gestaltung und Optimierung von Prozessen hat in den letzten Jahrzehnten eklatant an Bedeutung gewonnen. Mit dem gesteigerten Interesse ist auch die hierbei eingesetzte Methodik dieser Gestaltungsprozesse in den Fokus gerückt. Es wurden im Zuge dessen Vorgehensmodelle entwickelt, die den Vorgang der Prozessgestaltung und -optimierung strukturieren helfen.¹⁴⁰

Business Process Reengineering

Den „radikalsten“ Ansatz stellt das sog. *BUSINESS PROCESS REENGINEERING (BPR)* dar, dass grundsätzlich zunächst alle Organisationsstrukturen – also auch die aufbauorganisatorischen Strukturen – in Frage stellt, um dann alle Organisationsstrukturen auf die entscheidenden Kernprozesse und auf den Kunden auszurichten. Alle anderen organisationalen und auch personalen Strukturen werden dann darauf abgestimmt. In der Konsequenz stellt dieser Ansatz einen Betrieb völlig „auf den Kopf“.

Diese Neuordnung des Gesamtbetriebes ist durchaus lohnend, wenn ein Betrieb in massive Schieflage gekommen ist und sozusagen einen Neustart braucht. Für die öffentliche Verwaltung ist jedoch charakteristisch, dass die Spielräume für Veränderungen stark durch formelle Regelungen wie gesetzliche Vorschriften oder Verfahrensvorschriften eingeengt sind. Es bedarf also vielmehr eines Vorgehensmodells zur Gestaltung und permanenten Weiterentwicklung einzelner Prozesse. Das Bundesministerium des Innern bzw. das Bundesverwaltungsamt zeigt hierzu ebenfalls einige Modelle auf. Diesen ist gemein, dass sie die Prozessorganisation zugleich als Organisationsuntersuchung aufbauen und somit auch Vorschläge zur konkreten Abwicklung der Optimierung in der Praxis unterbreiten. Dies geht bis zu personellen Empfehlungen, wer mit welchen Aufgaben betraut wird bzw. beteiligt werden sollte.¹⁴¹

¹⁴⁰ Vorgehensmodelle sind vor allem im Bereich der Softwareentwicklung in großer Vielfalt entstanden und entwickeln sich permanent weiter. Da Prozesse heutzutage oftmals softwaregestützt ablaufen bzw. Software für Prozesse passgenau entwickelt wird, ist eine Prozessoptimierung meist auch mit einem IT-Projekt verknüpft. Somit definieren die IT-Vorgehensmodelle meist auch die Vorgehensweise der Prozessoptimierung. Die hier vorgestellten Vorgehensmodelle zur Prozessoptimierung bilden jedoch ein übergeordnetes Handlungsmuster zur Restrukturierung bzw. Neuordnung der Prozesse einer Organisationseinheit. In der Verwaltung ging es in der Vergangenheit – und geht es auch gegenwärtig noch – um eine Umstellung von einer funktionsorientierten Verwaltung mit einzelnen – z.B. nach Objekt gegliederten – in sich abgeschlossenen Organisationseinheiten hin zu einer prozessorientierten Verwaltung. Somit sind diese übergreifenden Modelle für die Verwaltung von Relevanz, da sie den Gesamtbetrieb mit seinen Prozessstrukturen in den Blick nehmen. Vorgehensmodelle aus dem IT-Bereich werden gewöhnlich bei ganz konkreten IT-Projekten mit Bezug zu ganz speziellen Prozessen und Problemen angewandt und fokussieren also auf einzelne Elemente einer betrieblichen Prozesslandschaft.

¹⁴¹ „Durch die enge Verzahnung der Geschäftsprozessoptimierung mit der Einführung, Nutzung oder Anpassung von IT-Systemen ist entsprechendes IT-Fachwissen notwendig. Um alle Möglichkeiten und Optimierungspotentiale, aber auch die technischen Grenzen richtig ermitteln zu können, muss von Anfang an die

4.3 Ablauforganisation

Hier soll allerdings von derartigen Empfehlungen und Festlegungen abstrahiert werden und davon unabhängige Modelle vorgestellt werden, denen jedoch auch das Vorgehensmodell im Organisationshandbuch inhaltlich folgt.¹⁴² Im Schwerpunkt sind dies das Modell zum prozessorientierten Vorgehen in der öffentlichen Verwaltung im DIN-Fachbericht 158¹⁴³ und als erweiternder Exkurs das sog. Vier-Phasen-Modell¹⁴⁴ in seinen groben Grundzügen. Dies soll veranschaulichen, dass viele Vorgehensmodelle eine ähnliche Grundstruktur aufweisen und Abweichungen z.T. nur im Detail stecken. Im praktischen Anwendungsfall muss dann individuell entschieden werden, welches Vorgehensmodell für die betreffende Organisation das geeignete ist.

Das Modell des Deutschen Instituts für Normung wird hier vorgestellt, da es sich um ein sehr übersichtliches und strukturiertes Modell handelt, das zum Einstieg in diese Thematik gut geeignet ist.¹⁴⁵ Es handelt sich um ein sequenzielles Modell, das durch die Möglichkeit entsprechender Rückkopplung auch einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess ermöglicht bzw. auch für eine Reorganisation geeignet ist. Charakteristisch für dieses Modell sind die Checklisten für jede Modellphase.¹⁴⁶ Hierbei werden systematisch alle in der Phase zu erfüllenden Kriterien abgefragt.

Modell zum prozessorientierten Vorgehen nach DIN

Grundsätzlich sieht der DIN-Fachbericht ein derartiges Vorgehen im Rahmen eines Projektes vor und bezeichnet dieses allgemein als **GESCHÄFTS-PROZESSORGANISATIONS-PROJEKT (GPO-PROJEKT)**. Somit werden also auch hier die entsprechenden Projektrollen vergeben (vgl. 4.2.9 Ergänzungen der Aufbauorganisation: Projektmanagement und Arbeitskreise). Die klassischen Projektrollen werden in diesem Fall durch ein sog. **PROZESSTEAM** ergänzt. Dieses Prozessteam setzt sich aus Wissensträgern des betreffenden Prozesses zusammen und kann somit aus Mitarbeitern (also Sachbearbeiter oder sonstige Mitarbeiter, die im betreffenden Prozess arbeiten) und auch Repräsentanten der Kundenseite bestehen.

Einbindung entsprechend qualifizierter Beschäftigter aus dem IT-Bereich erfolgen.“ (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 126)

¹⁴² Vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 125.

¹⁴³ Vgl. hierzu DIN, 2009.

¹⁴⁴ Vgl. hierzu Vahs, 2015, S. 232 – 252.

¹⁴⁵ Die Vorstellung hier komprimiert das schon im Original kompakte Modell nochmals. Die Darstellung hier vermittelt Inhalte der einzelnen Phasen in aller Kürze ohne dabei auf alle Detailfragen einzugehen.

¹⁴⁶ Diese Idee wurde vom Organisationshandbuch des BMI ebenfalls realisiert.

4.3 Ablauforganisation

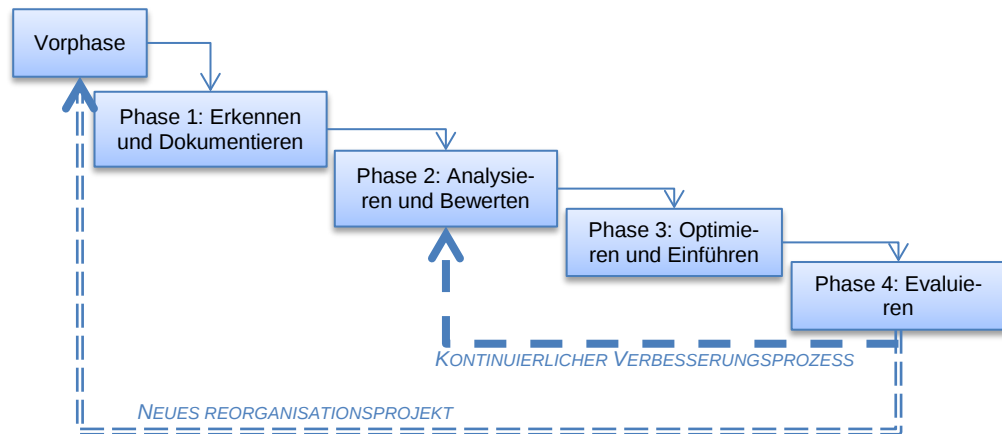


Abbildung 33: Phasen in der Gestaltung von Geschäftsprozessen nach (DIN, 2009, S. 13, Bild 3)

Die Vorphase

Bevor eine Prozessgestaltung überhaupt startet, empfiehlt der DIN-Fachbericht, einige Voraussetzungen zu überprüfen, die den erfolgreichen Verlauf des Vorhabens maßgeblich beeinflussen können. Zentral für das Gelingen eines GPO-Projektes ist die **UNTERSTÜTZUNG ALLER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER** auf strategischer Ebene. Diese sollte im Vorfeld festgestellt und sogar schriftlich fixiert werden. **PARALLEL LAUFENDE, ÄHNLICHE PROJEKTE** im Betrieb sollten ebenfalls thematisiert werden, um Konflikte aber auch Synergien vorzeitig abschätzen zu können. Auch die **INFORMATION UND BETEILIGUNG DER MITARBEITER** sollte bereits im Vorfeld geschehen und für spätere Phasen konkret geplant werden, um erforderliche Mitarbeiterkapazitäten frühzeitig planen zu können. Grundlegend für den gesamten Projektverlauf ist auch die Frage, ob und wo genau **EXTERNE BERATUNGSKOMPETENZ** hinzugezogen werden soll, oder nicht. Auch die Wahl der **MODELLIERUNGSMETHODE**¹⁴⁷ sollte in der Vorphase geklärt werden, da dann bspw. auch noch bestehender Fortbildungsbedarf gedeckt werden kann.

Vorphase: Voraussetzungen schaffen

- **UNTERSTÜTZUNG ALLER ENTSCHEIDUNGSTRÄGER?**
- **PARALLEL LAUFENDE, ÄHNLICHE PROJEKTE?**
- **BETEILIGUNG DER MITARBEITER?**
- **EXTERNE BERATUNGSKOMPETENZ?**
- **MODELLIERUNGSMETHODE?**

Abbildung 34: Die Vorphase

¹⁴⁷ Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl an Modellierungsmethoden. (Auch) Für die öffentliche Verwaltung gängige Methoden sind: Business Process Modelling Notation (BPMN) oder die PICTURE-Methode. In diesem Skript wird den Vorgehensmodellen nachfolgend, aufgrund deren Verankerung im Curriculum, die Flussdiagrammtechnik nach DIN 66001 dargelegt. Diese gilt als Vorläufer aller weiteren und den genannten Modellierungsmethoden.

Insbesondere bei der erstmaligen Umstellung einer funktionsorientierten Organisation auf eine prozessorientierte Organisation ist es keinesfalls so, dass die Prozesse von vorne herein klar definiert vorliegen. Es kann vielmehr ein äußerst aufwendiges Unterfangen werden, alle Prozesse aufzunehmen und zu identifizieren. Es geht also im Anfang um die Frage, welche Tätigkeitsfolgen zu welchen Ergebnissen führen und welche Eventualitäten im Verlauf dieser Tätigkeitsfolgen für das Endergebnis von Relevanz sind. Damit verbunden ist die Fragestellung nach dem Anfang und dem Ende eines Prozesses und was dieser Prozess für wen (Kunde?) denn eigentlich hervorbringen soll. Hierzu werden die folgenden Schritte empfohlen:

Phase 1: Erkennen und Dokumentieren

- **IST-AUFNAHME (GROB):** welche Produkte werden erstellt¹⁴⁸ und wer ist daran beteiligt? Steht der Prozess mit anderen Prozessen in Zusammenhang? Wer verantwortet den Prozess bzw. das Prozessergebnis? Gibt es bereits bekannte Probleme mit dem Prozess und gab es schon Prozessveränderungen deswegen?
- **OPTIMIERUNGSZIELE KLÄREN UND PROZESSE ABGRENZEN:** Optimierungsziele für einen bestimmten Prozess sollten ausgehend von den bereits dargestellten Zielen konkretisiert werden. Zur Prozessabgrenzung muss genau definiert werden, welche Aktivitäten einen Prozess auslösen und beenden, welche Aktivitäten durchlaufen werden um welches Prozessergebnis für wen zu erzeugen. Zudem ist von Wichtigkeit, wie häufig ein Prozess stattfindet und welche Schnittstellen zu anderen Prozessen wo bestehen.
- **INDIKATOREN FÜR VERBESSERUNG ABLEITEN:** Aus den Optimierungszielen müssen messbare Indikatoren abgeleitet werden, anhand derer dann tatsächlich gemessen werden kann, inwiefern der Prozess verbessert werden konnte oder sich in Zukunft verbessern wird. *Bsp.: Durchlaufzeiten, Quote berechtigter Widersprüche, Anzahl bearbeiteter Fälle etc.*
- **IST-AUFNAHME (DETAILLIERT):** detaillierte Erhebung¹⁴⁹ der derzeit abgewickelten Prozesse. Welche Daten erhoben werden, hängt maßgeblich von den Optimierungszielen und den Indikatoren hierfür ab. *Bsp.: ist die Reduktion der Durchlaufzeit ein Ziel der GPO, so werden in der Ist-Aufnahme die derzeitigen Durchlaufzeiten erhoben.*
- **IST-PROZESS DARSTELLEN:** Die verbale Beschreibung von Prozessen hilft oftmals nur wenig bis gar nicht weiter, denn Prozesse mit Verzweigungen an Entscheidungspunkten und daraus resultierenden Fällen und Unterfällen und Unter-Unterfällen werden in ihrer verbalen Beschreibung extrem schwer verständlich. Eine Visualisierung in einer graphischen Darstellung oder gar eine Simulation des Prozesses können hier deutlich mehr leisten. Zu diesem Zweck gibt es mittlerweile eine Reihe von Werkzeugen, die softwaregestützt eben genau diese Lösungen anbieten.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Eine Orientierung kann ein vorliegender Produktkatalog liefern (Vgl. 5.2.3 Produkte in der Verwaltung und Outputsteuerung als Steuerungsinstrument).

¹⁴⁹ Hierzu bedient man sich sog. Erhebungstechniken wie die Auswertung von Dokumenten oder Informationsträgern, die Befragung, die Beobachtung oder die Selbstaufschreibung.

¹⁵⁰ Zum Beispiel das bereits beschriebene BPMN, die Picture-Methode, ereignisgesteuerte Prozessketten u.a. Die DIN-Norm unterscheidet zwischen Visualisierungs-, Modellierungs- und Simulationswerkzeugen. Und ferner Workflowmanagementsystemen und CASE-Werkzeugen (DIN, 2009, S. 24). Diese Differenzie-

4.3 Ablauforganisation

Häufig ist es jedoch so, dass die Instrumente und Techniken nicht selbst-erklärend sind, sondern eine entsprechende Qualifikationsmaßnahme erfordern. Aus diesem Grund wird hier eine recht einfache Technik präsentiert, die als Vorläufer der heute gängigen **VISUALISIERUNGSWERKZEUGE** gesehen werden kann: das Flussdiagramm in Anlehnung an DIN 66001.¹⁵¹

Das Flussdiagramm

Das Flussdiagramm bildet einen Prozess von seinem Start bis zu seinem Ende mittels bestimmter Symbole ab. Wesentlich ist die Unterscheidung der Prozessschritte nach Tätigkeiten/ Operationen und Entscheidungen, wobei Entscheidungen immer als „ja-/nein-Abfragen“ formuliert werden. Hierbei ist:

	Start, Stopp, Anfang, Ende
	Bearbeitung, Tätigkeit, Operation
	Entscheidungspunkt, Verzweigung, Abfrage, Oder-Teilung
	Ablauflinie
	Unterbrechung
	Anschlussstelle, Konnektor

Abbildung 35: Symbolik bei Flussdiagrammen

Diese Symbolik ist nur eine Auswahl der in der DIN-Norm 66001 geregelten und in der Praxis verwendeten Symbole, reicht aber zur Abbildung einfacher Prozesse schon aus. Prozesse, die in Textform vorliegen oder mündlich beschrieben werden, können mittels dieser Symbole abgebildet werden. Hierfür gelten die folgenden Regeln:¹⁵²

- ➔ Jedes Diagramm muss ein Startsymbol besitzen; Endesymbole können mehrfach auftreten.
- ➔ Jedes Symbol enthält kurze, knappe Erläuterungen dazu, was in diesem Prozessschritt passiert. Tätigkeiten/ Operationen werden mittels Verben beschrieben, Entscheidungen werden als Fragen formuliert.
- ➔ Jedes Symbol hat höchstens einen Eingang, „Einmündungen“ treffen nur auf die Ablauflinie vor dem Symbol.

Regeln für Flussdiagramme

rung geht jedoch über die Anforderungen des Curriculums hinaus und ist nicht prüfungsrelevant.

¹⁵¹ Die DIN-Norm aus dem Jahr 1966 regelt Sinnbilder zur Erstellung von Datenflussplänen und Programmablaufplänen. Diese eignen sich auch, um Abläufe von Prozessen darzustellen. In diesem Skript hat die hier präsentierte Technik die didaktische Aufgabe, das Denken in logischen Abläufen und deren Visualisierung auf Einstiegsniveau zu erlernen.

¹⁵² In Anlehnung an Lamers, 2007, S. 104.

4.3 Ablauforganisation

- ➔ Ablauflinien dürfen sich nicht kreuzen, entweder ist ein Bogen (eine „Brücke“) zu zeichnen oder eine Lösung über Anschlussstellen (Konnektoren) zu wählen.
- ➔ Zusammengehörenden Anschlussstellen (Konnektoren) werden jeweils durch dasselbe Symbol gekennzeichnet (Ziffern), dabei können mehrere Konnektoren zu einem einzigen gemeinsamen Punkt weiterleiten. („Alle Konnektoren mit der Ziffer 1 gehen zum Konnektor mit der Ziffer 1 etc.)
- ➔ In Hauptflussrichtung (meist die Senkrechte) könnten die Pfeilspitzen theoretisch weggelassen werden, die DIN-Norm schreibt aber die Verwendung von Pfeilspitzen vor.
- ➔ Wenn ein Blatt zur Zeichnung nicht ausreicht, ist mit Hilfe von Anschlussstellen eine Fortsetzung auf einem anderen Blatt möglich.

4.3 Ablauforganisation

Beispiel für ein Flussdiagramm

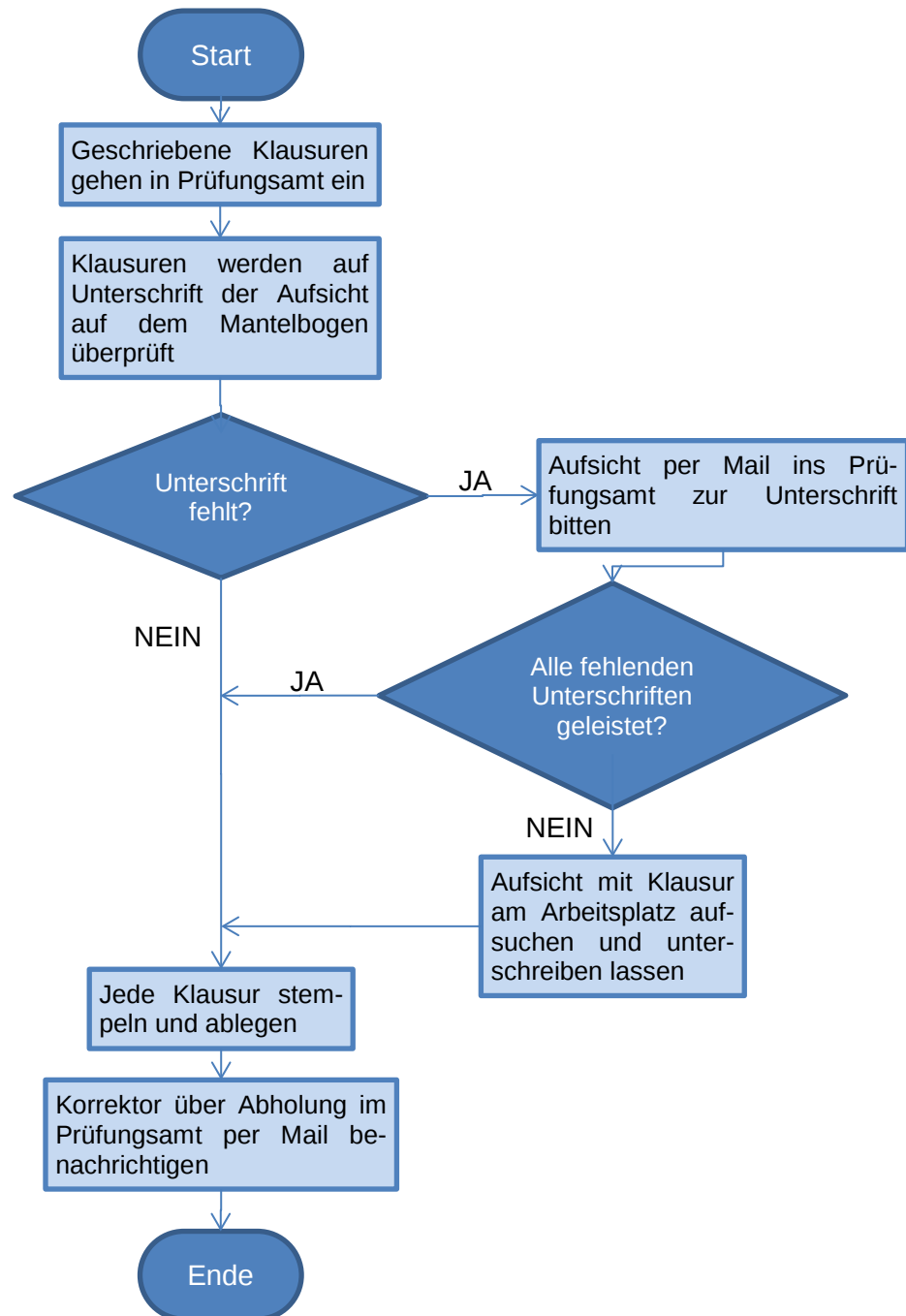


Abbildung 36: Beispiel für ein Flussdiagramm

Übungsaufgabe:

Bilden Sie das Gesetzgebungsverfahren als Flussdiagramm ab!

Bilden Sie die Vorbereitung eines Grillabends mit Freunden als Flussdiagramm ab!

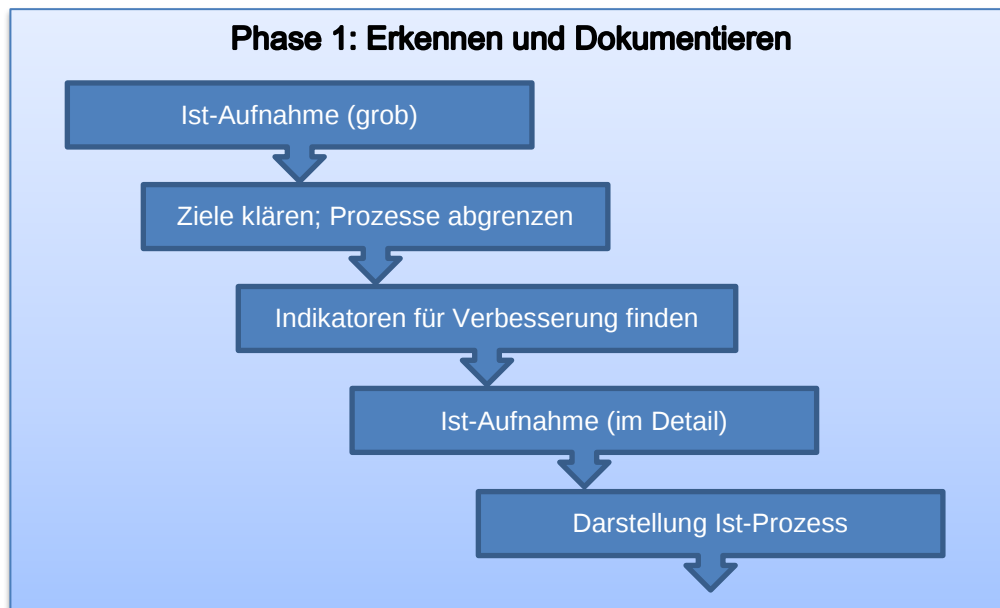


Abbildung 37: Phase 1: Erkennen und Dokumentieren

Nachdem der IST-Zustand erfasst und abgebildet ist, wird dieser nun *AUF MÄNGEL HIN DURCHLEUCHTET*. Exemplarisch kann hier danach gefragt werden, ob Bearbeitungs-, Warte-, Liege-, oder Transportzeiten zu lang sind und es deshalb zu Verzögerungen und/ oder Rückständen in der Bearbeitung kommt. Es könnte beispielsweise auch sein, dass viele Schnittstellen zu anderen Prozessen oder häufige Medienbrüche zu einer hohen Fehlerquote führen. Ggf. gibt es auch eine redundante Datenhaltung oder eine fehlende Standardisierung für die Aufgaben. Diese Ansätze sind nur einige von möglichen Mängelkonstellationen, die die Praxis aufzeigen kann.

Phase 2: Analysieren und Bewerten

Sind die wesentlichen Mängel eines Prozesses eingekreist, so können auf dieser Basis *VERBESSERUNGSPOTENTIALE* gefunden und *VERBESSERUNGSVORSCHLÄGE* entwickelt werden. Hierbei sind die in Phase 1 definierten Ziele richtungsweisend. Verbesserungsmöglichkeiten finden sich bspw. indem Bearbeitungsschritte vereinfacht, zusammengelegt oder standardisiert und automatisiert werden. Auch klare Regelungen für Schnittstellen mit anderen Prozessen helfen, Fehler zu vermeiden und Informationen flüssig durch das System zu befördern.

Phase 2 schließt mit einer analytischen Bewertung und Priorisierung der Verbesserungsvorschläge. Da nicht alle Verbesserungsvorschläge den gleichen Nutzen bieten, aber immer auch mit Kosten verbunden sind, bietet sich eine Kosten-Nutzen-Analyse an, um Informationen über die jeweilige Wirtschaftlichkeit einer Alternative im Vergleich zu einem anderen Verbesserungsvorschlag zu erhalten.¹⁵³

¹⁵³ Vgl. DIN, 2009, S. 29. Hier werden noch weitere Methoden vorgeschlagen, die aus Kapazitätsgründen hier ausgespart werden. In der Praxis sind die jedoch von Relevanz wie bspw. die Portfolio-Technik oder die ABC-Analyse (Pareto-Diagramm).

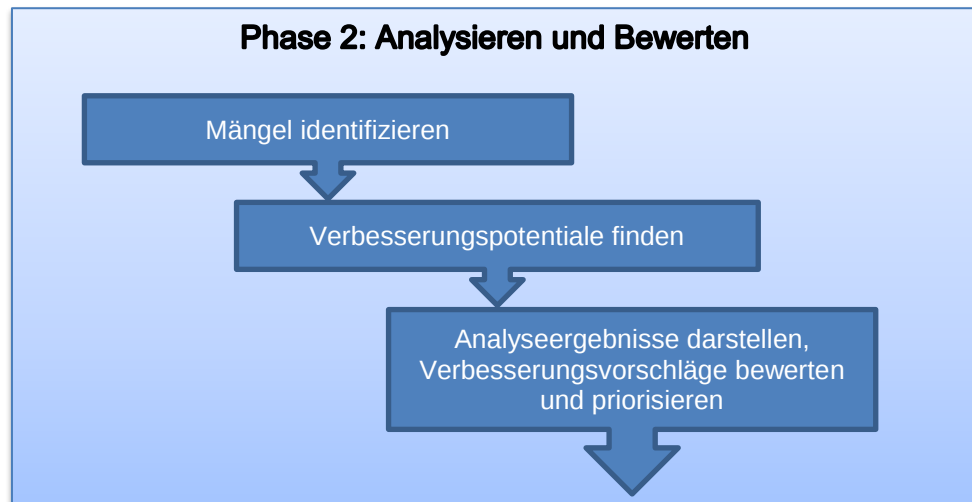


Abbildung 38: Phase 2: Analysieren und Bewerten

Phase 3: Optimieren und Einführen

Die dritte Phase des Vorgehens stellt die eigentlich kreative Phase dar, denn hier geht es darum, alle möglichen **VERBESSERUNGSANSÄTZE ZU EINEM GESAMTKONZEPT ZU VERSCHMELZEN**, das nicht nur die festgestellten Mängel beseitigt oder schmälert, sondern darüber hinaus auch mit den umliegenden Prozessen harmonisiert. Hierbei wird zunächst nicht unbedingt die eine, richtige Lösung angestrebt, sondern vielmehr eine Vielzahl von Lösungsvarianten. Eine zu frühe Einengung auf einen Lösungsansatz birgt nämlich die Gefahr, dass dies einen hohen Aufwand verursacht, da alle Eventualitäten vorweggedacht werden müssen und dann auch nicht die Sicherheit besteht, dass diese Lösung dann auch die wirklich richtige darstellt.

Die **DARSTELLUNG DIESER SOLL-PROZESSE** erfolgt analog zur Darstellung der Ist-Prozesse in Phase 1.

Schließlich klafft nun zwischen dem ermittelten IST-Zustand und dem gewünschten SOLL-Zustand noch eine Lücke. Es gilt nun eine Brücke zu bauen und **MAßNAHMEN** zu planen, die den Ausgangszustand in den zukünftig gewünschten Zustand überführen. Diese Maßnahmen können bspw. die bisher (nach AKV-Prinzip definierten) Stellenprofile betreffen, die verändert werden müssen. Das könnte wiederum einen Qualifikationsbedarf nach sich ziehen. Außerdem könnten Automatisierungsmaßnahmen oder der Einsatz neuer Technologien die Veränderung der gesamten IT-Infrastruktur zur Folge haben. Diese Veränderungen und auch das entsprechende Know-how müssen ggf. erst herbeigeführt werden. Vielleicht erfordern die neuen Prozesse auch Veränderungen der rechtlichen Grundlagen des Verwaltungshandelns.

Um feststellen zu können, inwieweit das Soll-Konzept überhaupt erfolgreich ist, müssen **MAßZAHLEN FÜR DEN ERFOLG FESTGELEGT** werden. Diese werden aus den in Phase 1 benannten Indikatoren abgeleitet. Ist der Indikator aus Phase 1 bspw. die Quote berechtigter Widersprüche gegen einen Bescheid, und in der IST-Analyse festgestellt worden, dass diese bei 4,3% liegt, so wird nun ein SOLL-Wert von 2% festgeschrieben.

4.3 Ablauforganisation

Die **EINFÜHRUNG DES SOLL-KONZEPTES** erfolgt gemäß dem vorher erstellten Maßnahmenplan und der Priorisierung der Verbesserungsvorschläge aus Phase 2. Spätestens bei diesem Projektfortschritt sollte ein **PROZESS-VERANTWORTLICHER** benannt werden, der sowohl die Einführung wie auch die spätere Weiterentwicklung des Prozesses der Grundlage der relevanten Indikatoren und entsprechenden Maßzahlen verantwortet.

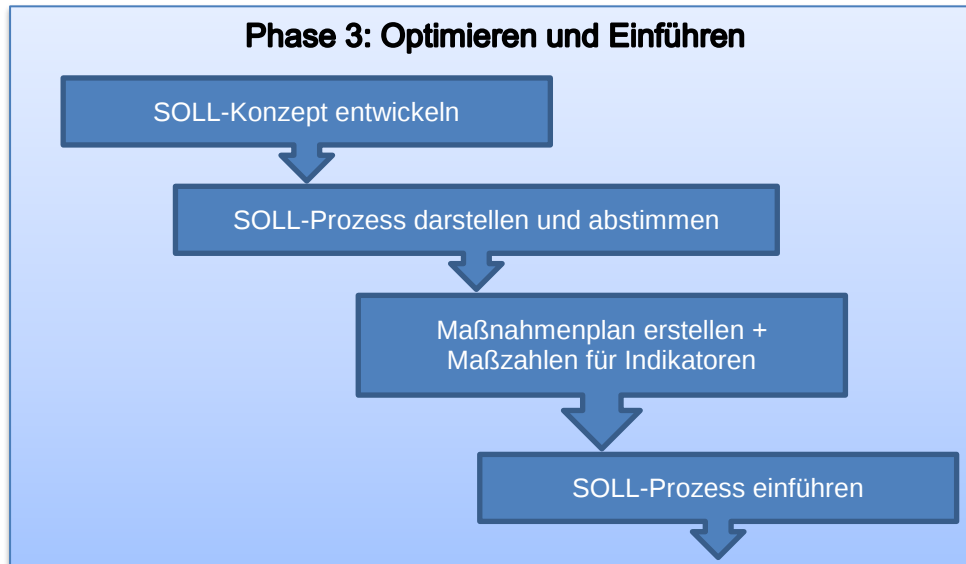


Abbildung 39: Phase 3: Optimieren und Einführen

Sind die SOLL-Prozesse etabliert und haben sich vollständig in die betrieblichen Abläufe integriert, so kann davon ausgegangen werden, dass nunmehr keine Schwierigkeiten aufgrund der Neuartigkeit der Abläufe mehr auftauchen. Die sog. „Kinderkrankheiten“ sollten somit ausgestanden sein. Es ist wichtig, diese Zeitspanne auszuhalten und erst im Anschluss hieran eine **EVALUATION** der Veränderungen zu starten. Nur so können die Ergebnisse der Evaluation auch eine zukunftsorientierte Aussage machen. Neben der Feststellung, inwieweit die eingangs definierten Ziele (mittels der Maßzahlen) erreicht wurden, muss auch gefragt werden, inwieweit es ggf. zu weiteren, neuen Mängeln gekommen ist oder ob die Zufriedenheit der Kunden verbessert wurde bzw. auch die Akzeptanz der Mitarbeiter gewonnen werden konnte.

**Phase 4: Evaluieren –
Ergebnisse messen
und bewerten**

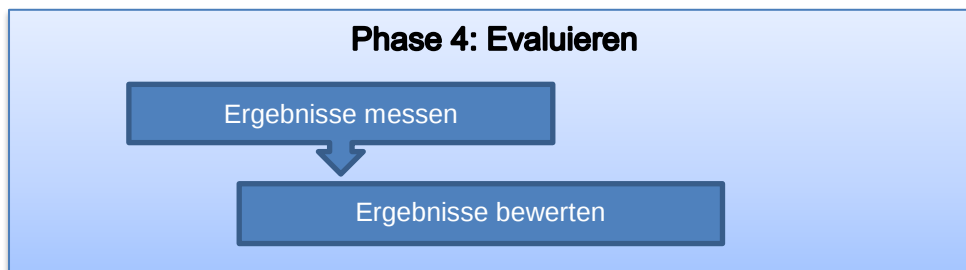


Abbildung 40: Phase 4: Evaluieren

4.3 Ablauforganisation

Letzte Konsequenz: der kontinuierliche Verbesserungsprozess oder eine neue Reorganisation

Abschließend bleibt natürlich die Frage offen, wie im Nachgang mit der Situation umgegangen werden soll, wenn die Ergebnisse zu wünschen übrig lassen. Was passiert also, wenn die Ergebnisse nicht zufriedenstellend sind, bzw. sogar schlecht ausfallen? Dann stellt sich unweigerlich das Bedürfnis nach Nachbesserungen ein. Hier können grundsätzlich zwei Wege eingeschlagen werden: der kontinuierliche Verbesserungsprozess oder ein neues Reorganisationsprojekt nach dem beschriebenen Vorgehensmodell. Es liegt in der Natur der Sache, dass Prozesse im Zeitablauf Veränderungen unterworfen sind. Das kann an technologischen Einflüssen liegen, aber auch die Prozessmitarbeiter oder –verantwortlichen können dem Prozess einen individuellen Stempel aufdrücken, indem sie Prozessschritte auf ihre eigene Art abwickeln. Eine turnusmäßige Überprüfung und kritische Betrachtung der Prozesse erscheint somit angezeigt. Werden im Zuge dessen auch die Zielsetzungen und deren Umsetzung in Frage gestellt und permanent angepasst, so entspricht dies dem sog. kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Sind die technologischen, rechtlichen, organisatorischen oder sozioökonomischen Randbedingungen (z.B. drastisch erhöhte Fallzahlen bei Bafög, Asyl, Bauanträge etc.) gravierend anders und neu, so empfiehlt sich ein neues Reorganisationsprojekt für die betroffenen Prozesse.

Exkurs: Vier-Phasen-Modell

Ein Modell, das diese Anforderungen direkt implementiert, ist das sog. Vier-Phasen-Modell“. Dieses Vier-Phasen-Modell eröffnet dabei die Möglichkeit, sowohl eine kontinuierliche Prozessverbesserung zu verfolgen als auch ein komplettes Prozess-Redesign aufzusetzen. Die folgende Graphik vermittelt einen Eindruck davon, wie das Vier-Phasen-Modell im Groben funktioniert.

Leseempfehlung für das Vier-Phasen-Modell für den interessierten Leser

 Hopp & Göbel, 2013, S. 173-179. Hier wird das Modell konkret auf die öffentliche Verwaltung bezogen und mit Beispielen aus der öffentlichen Verwaltung unterlegt.

4.3 Ablauforganisation

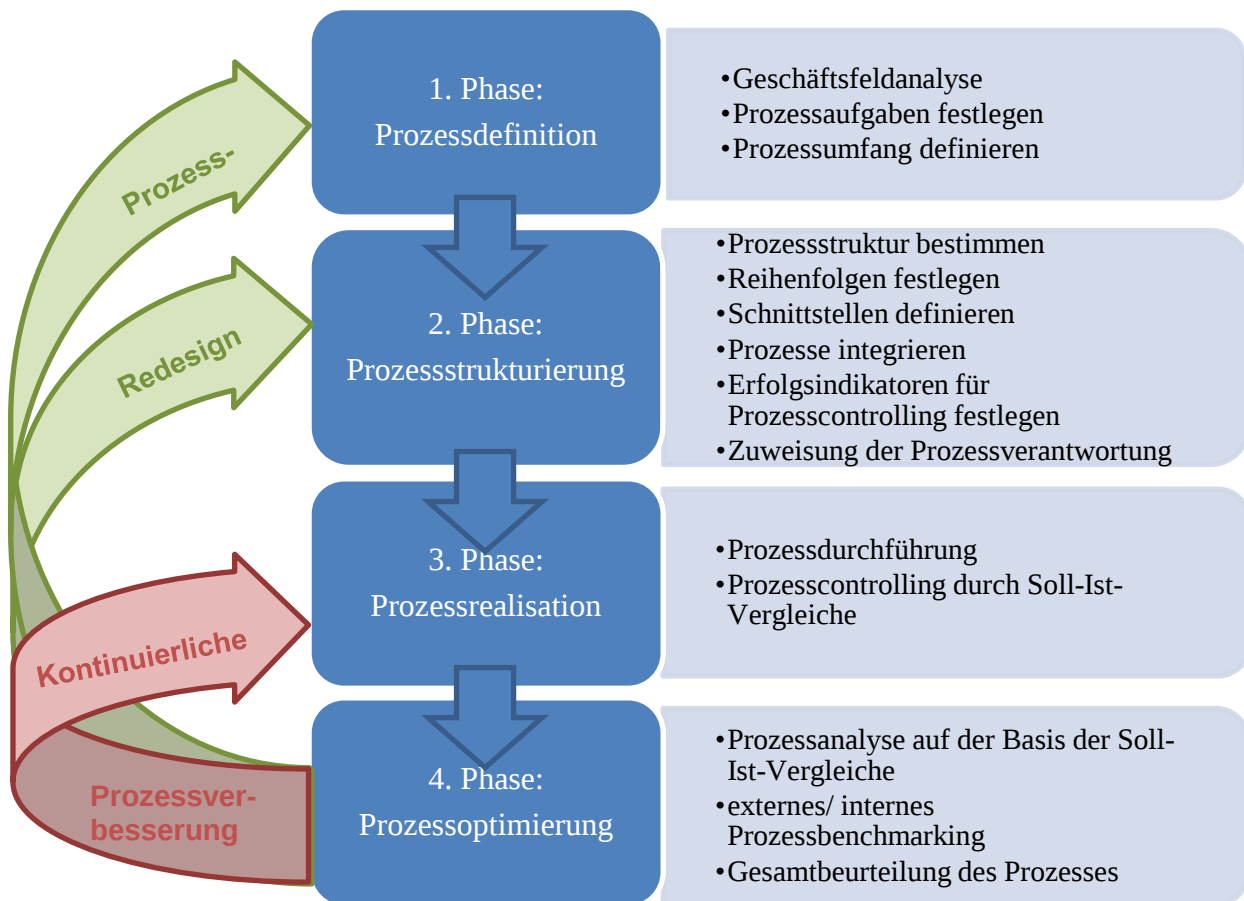


Abbildung 41: Das Vier-Phasen-Modell

5 Die Grundlagen moderner Verwaltungssteuerung – das Neue Steuerungsmodell

„Das dicke Ende kommt zum Schluss“

Die vorangegangenen Kapitel, insbesondere die ersten Kapitel stellten das Knappheitsproblem in der öffentlichen Verwaltung und den daraus resultierenden Zwang zum wirtschaftlichen Handeln in den Mittelpunkt. Damit verbundene Techniken zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen oder auch die organisatorischen Optimierungsbestrebungen sind jedoch nur ein Baustein eines Konzeptes, das die traditionelle Verwaltungsstruktur quasi „auf den Kopf stellt“. Mit dem bisher gewonnen Wissen ist nunmehr die Basis geschaffen, um das übergeordnete Gesamtkonzept des Neuen Steuerungsmodells vorzustellen.

Curriculare Festlegungen ‚Gemeinsame Basis‘ – Stand: 3. November 2008

Die Studierenden sollen die Grundlagen moderner Verwaltungssteuerung erläutern können.	18	2	Die Studierenden sollen die Mängel der traditionellen Verwaltungssteuerung beschreiben können.	4	1	• Verhältnis von strategischer zu operativer Steuerung • Inputsteuerung
			Die Studierenden sollen die Grundideen der modernen Verwaltungssteuerung darstellen können.	6	1	• Grundgedanken der modernen Verwaltungssteuerung • Output- / Outcomesteuerung • Dienstleistungsorientierung • Produkt- einschließlich Ressourcenverantwortung • Organisationsalternativen Privatisierung, Outsourcing
			Die Studierenden sollen die Bedeutung ausgewählter Instrumente moderner Steuerung erläutern können.	8	2	Insbesondere: • Leitbild, • Zielvereinbarungen, • Budgetierung, • Controlling (u. a. Kennzahlen) • Kosten- und Leistungsrechnung

Abbildung 42: Auszug aus dem Curriculum

Aufbau des Kapitels

Das Curriculum schlägt vor, das Thema „historisch“ zu beginnen. Um wirklich erfassen zu können, was am „Neuen Steuerungsmodell“ wirklich „neu“ ist, macht es Sinn, zunächst vorzustellen, was denn „alt“ bzw. „traditionell“ ist. Das Kapitel startet also mit dem traditionellen Bürokratiemodell, dem die Einführung in die Grundideen der neuen Verwaltungssteuerung folgt. Diese Ausführungen haben Modellcharakter, d.h. sie beschreiben – ein wenig idealisiert – wie die Steuerung von Verwaltungstätigkeit mit Bezug auf politische Zielsetzungen gestaltet sein kann. Die Umsetzung des neuen Führungskonzepts in jedem einzelnen Verwaltungsbetrieb vollzieht sich mittels eines individuell auf den jeweiligen Betrieb zugeschnittenen Instrumentenmix, der die Verwaltungsprozesse determiniert. Eine Auswahl derartiger Instrumente wird in einem dritten Teil des Kapitels präsentiert. Aufgrund des Einführungscharakters des Skriptes werden diese Instrumente jeweils nur in ihren elementaren Grundzügen dargestellt.

5.1 Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus

Das nachfolgende Kapitel fokussiert die folgenden **LERNZIELE**:

- Die Merkmale des traditionellen Bürokratiemodells kennen.
- Die Inputsteuerung erläutern können.
- Die Defizite des traditionellen Bürokratiemodells kennen, insbesondere die Konsequenzen aus Inputsteuerung und Kameralistik (→ Bezug zum Studienfach ‚Öffentliche Finanzwirtschaft‘ herstellen können).
- Die elementaren Begriffe des Neuen Steuerungsmodells definieren können: Produkt, Output, Outcome, Effizienz, Effektivität.
- Die Grundideen der Neuen Verwaltungssteuerung kennen, insbesondere die Output-/ Outcomesteuerung erläutern können.
- Die Vorzüge der Outputsteuerung im Vergleich zur Inputsteuerung erklären können.
- Die hier vorgestellten Instrumente des Neuen Steuerungsmodells kennen und in ihren elementaren Grundzügen beschreiben können.

Lernziele aus der Sicht der Autorin

5.1 Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus

5.1.1 Die Grundzüge des Bürokratiemodells nach Max Weber

Um das Bürokratiemodell und dessen revolutionäre Grundzüge besser einordnen zu können, lohnt ein Blick in den historischen Hintergrund seiner Entstehungszeit Ende des 19. Jahrhunderts. Ein Protagonist in der Entwicklung des Bürokratiemodells ist aus heutiger Sicht Max Weber¹⁵⁴. Das von ihm geprägte Modell sieht die bürokratische Verwaltung als „nach rational gesatztem Recht und rational erdachten Reglementen“ bestimmt (Thom & Ritz, 2006, S. 4). Das war für die damalige Zeit revolutionär, denn in monarchischen Systemen wurde Recht im Wesentlichen durch das individuelle Urteil des Monarchen oder der Adelsklasse bestimmt, was mit der Persönlichkeit des Monarchen variierend, als durchaus unberechenbar bezeichnet werden kann. Demgegenüber zeichnet sich das Bürokratiemodell durch folgende Merkmale aus¹⁵⁵.

Der Ursprung: damals neu, modern, rational

¹⁵⁴ Maximilian Carl Emil Weber lebte von 1864 bis 1920 und war Soziologe und Nationalökonom. Er lebte somit in einer Zeit, die politisch durch Monarchie und erblich errungener Herrschaft dominiert war. Eine Amtslegitimation aufgrund von Qualifikation oder Volksentscheid war in seiner Lebenszeit eher die Ausnahme.

¹⁵⁵ Entnommen aus Thom & Ritz, 2006, S. 4.

5.1 Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus

Merkmale des Bürokratiemodells

- ➔ Prinzip der regelgebundenen Amtsführung
- ➔ Klare Kompetenzabgrenzung und Arbeitsführung
- ➔ Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges (feste Über- und Unterordnung, „Befehlsweg von oben nach unten; Appellationsweg von unten nach oben“ [Vahs, 2007, S. 27].)
- ➔ Prinzip der Aktenmäßigkeit
- ➔ Trennung der Beamten von sachlichen Verwaltungs- und Beschaffungsmitteln
- ➔ Trennung von Amt und Person
- ➔ Eingehende Fachschulung für spezialisierte Amtstätigkeiten
- ➔ Gewährleistung der Pflichtenerfüllung durch Anstellung von Personen mit geregelter Qualifikation
- ➔ Vollamtliche Erledigung der Geschäfte durch die Beamten

Definition: Bürokratie

Unter Bürokratien werden heutzutage insbesondere staatliche Organisationen und Organisationsformen verstanden, deren Strukturen sich nicht am Markt orientieren, sondern den von Max Weber identifizierten Charakteristiken folgen (Schedler & Proeller, 2006, S. 17).

Der Erfolgsfaktor des Bürokratiemodells

5.1.2 Eine kritische Würdigung des Bürokratiemodells aus damaliger und heutiger Sicht

Eine Verwaltungsstruktur, die diesen Grundsätzen folgt, ist berechenbar, d.h. sie reduziert Unsicherheit im Verhalten der Anderen, folgt festen, kalkulierbaren Grundsätzen und führt somit auch zu effizientem Verhalten, da die Konsequenzen des Tuns vorausschaubar sind. Dies ist vor allem deshalb der Fall, da mit den Prinzipien Webers eine Trennung von Amt und Person erfolgt, begleitet durch die Definition eines Beamtentums, dass die persönliche (auch finanzielle) Entwicklung von der Amtsführung abkoppelt (→ Alimentationsprinzip). Hierdurch wird gewährleistet, dass die Verfolgung individueller Einzelinteressen der Amtsträger keinen Einfluss auf die Amtsführung haben kann. Die Amtsführung wird in Webers Modell vielmehr durch die Sicherstellung geeigneter Qualifikationen beeinflusst. All dies zusammengekommen war in der damaligen Zeit neu und eröffnete – im Vergleich zur Situation in monarchischen Strukturen - ein großartiges Potential zur effizienten und effektiven Steuerung von Verwaltungstätigkeiten.

Anforderungen an Verwaltung im Wandel der Zeit

In den letzten Jahrzehnten hat eine fortschreitende Technisierung, Globalisierung und Flexibilisierung der Umwelt einen Wertewandel herbeigeführt. War Stabilität und Beständigkeit der Amtsführung zur Zeit Webers noch eine vorteilhafte Entwicklung, so führt diese in heutiger Zeit zu starrheitsbedingten Fehlsteuerungen und mangelnder Anpassungsfähigkeit an individuell veränderliche Bedürfnisse. Dies äußert sich besonders, wenn Verwaltung auf international agierende und anpassungsfähige Marktteilnehmer wie Unternehmen trifft. Diese müssen sich aus Gründen des Überlebens am Markt dessen Dynamik und Tempo anpassen. Zudem ist auch die Erwartungshaltung und das Mitsprache- und Mitentscheidungsbedürfnis der Bürger mit der Demokratisierung des letzten Jahrhunderts ein anderes als zur Zeit Webers. Die Bürger verstehen sich selbst nunmehr als Kunden der Verwaltung und keinesfalls als Bittsteller. Es ist durchaus ein Bewusstsein

5.1 Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus

entstanden, dass der Verwaltungsapparat im Dienste der Bürger und Unternehmen agieren muss, da ihn diese als Steuerzahler auch finanzieren.

Zusammenfassend werden dem Bürokratiemodell in der heutigen Zeit die folgenden Schwächen angelastet:¹⁵⁶

- ➔ Dominanz bürokratischer Führung mit juristisch geprägten Problemlösungsperspektiven;
- ➔ Übersteuerung im Routinebereich, Steuerungsdefizite im strategisch-langfristigen und innovativen Bereich des Verwaltungshandelns;
- ➔ Berufsbeamtentum mit schwachen Leistungsanreizen;
- ➔ Führungsverhalten noch zu wenig kooperativ.

Schwächen des Bürokratiemodells aus heutiger Sicht

Die genannten Schwächen des Bürokratiemodells lieferten die Basis für die aktuellen Probleme, die die Verwaltungsstruktur heute aufweist: Bereits die Annahme Webers, der Beamte sei ausschließlich sachorientiert und neutral, erweist sich als Irrtum. Vielmehr hat sich gezeigt, dass auch hier eine individuelle Nutzenorientierung vorherrscht, die darauf ausgerichtet ist, das eigene Budget und damit die eigene Macht und das eigene Prestige zu vergrößern. Eine Orientierung am Gemeinwohl – und in dieser Konsequenz – eine Orientierung an der Optimierung des Nutzen-Kosten-Verhältnisses – also der Wirtschaftlichkeit – steht auch bei ökonomischer Knappheit hinten an. Daraus resultiert die Notwendigkeit zur gesetzlichen Regelung ökonomischen Verhaltens in der Bundeshaushaltsordnung.

Weitere Vorwürfe an das Bürokratiemodell¹⁵⁷

Dieses Phänomen lässt sich jedoch auch verallgemeinern: Bürokratien neigen zum „Gesetz der kumulativen Reproduktion“ (Budäus, 2006, S. 23). Rechtsnormen werden bei Änderung der Umweltbedingungen nicht substituiert, sondern durch neue Regelungen ergänzt, was den Verwaltungsapparat zunehmend „aufbläht“ und überreglementiert.¹⁵⁸ Aber auch die gegenläufige Entwicklung ist denkbar: das „Prinzip der selektiven Rechtsstaatlichkeit“ (Budäus, 2006, S. 23), das Rechtsnormen teilweise oder temporär (oder beides) außer Kraft setzt.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Die Auflistung entspricht der Auflistung in Schauer, 2015, S. 65. Es darf allerdings auch nicht unterschlagen werden, dass Max Weber die meisten der hier präsentierten Nachteile und Schwächen des Modells auch selbst identifiziert hat. Nachzulesen ist dies zusammengefasst und vereinfacht in Bea & Göbel, 2010, S. 61f.

¹⁵⁷ Eine Zusammenfassung der Inhalte aus Budäus, 2006, S. 22ff.

¹⁵⁸ Budäus zitiert hierzu das Beispiel der Rechnungslegung: Obwohl seit langem sowohl in wissenschaftlichen Kreisen als auch in unternehmerischer Praxis bekannt ist, dass das kamerale System kein Informationssystem zur Steuerung eines Betriebes sein kann, wird dieses in der Verwaltung fortgeführt, jedoch um eine optionale Kosten- und Leistungsrechnung ergänzt (vgl. Budäus, 2006, S. 23 in Verbindung mit § 7 BHO Absatz 3).

¹⁵⁹ Budäus zitiert hierzu die Neu-Verschuldungspraxis der öffentlichen Haushalte in Deutschland in Kollision mit Art. 115 GG (Budäus, 2006, S.24). Hierzu ist allerdings anzumerken, dass Art. 115 GG im Nachgang zur zitierten Quelle von Budäus aus 2006 im Jahre 2009 geändert wurde. Beispielhaft ist jedoch auch die Anzahl

Leseempfehlung

📖 Hopp & Göbel, 2013, S. 27 – 32, „Mängelkatalog der konventionellen Kommunalverwaltung“.

5.1.3 Die Inputsteuerung als Steuerungsinstrument des Bürokratiemodells

Der Steuerungsmechanismus im Bürokratiemodell

Charakteristisch für das Bürokratiemodell ist die Steuerung der Verwaltungstätigkeit durch eine **ZENTRALE ENTSCHEIDUNGSINSTANZ** (auf politischer Ebene der Rat einer Kommune bzw. das Parlament) und die Durchsetzung dieser Entscheidung über Vorschriften, Weisungen und Erlasse (Sander & Langer, Februar 2004, S. 91). Die Steuerung vollzieht sich sozusagen „top-down“. Dieser Steuerungsmechanismus resultiert aus den bereits von Max Weber aufgestellten Grundprinzipien der Bürokratie, insbesondere der Forderung nach einem fest geregelten Instanzenweg (→ Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges).

Steuerungsmechanismus vs. Steuerungsinstrument

Dieser Steuerungs**MECHANISMUS** legt offen, auf welche Art der Verwaltungsapparat „in Gang gebracht“ werden kann. D.h. der Steuerungsmechanismus beschreibt, wie der Impuls zum Tätigwerden erfolgt, nämlich ausgehend von einer zentralen Entscheidungsinstanz „top-down“ bis auf die operationale Verwaltungsebene. Die Entscheidungsfindung, die Entscheidungsdurchsetzung und die Kontrolle der Verwaltungstätigkeit durch diese Entscheidungsinstanz bedienen sich einiger für das Bürokratiemodell charakteristischer Steuerungs**INSTRUMENTE** wie z.B. die Inputsteuerung und die Kameralistik.

Definition: Inputsteuerung

„Die traditionelle öffentliche Verwaltung wird über Inputgrößen gesteuert und geführt. Die dahinterliegende Logik unterstellt folgenden Mechanismus: durch die Zuteilung verschiedener Inputs wie finanzieller Mittel, Personal, Ausstattung usw. kann erreicht werden, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabengebieten tätig wird.“ (Schedler & Proeller, 2006, S. 71)

Konsequenzen der Inputsteuerung

„DIESER MECHANISMUS, DER DURCH DIE DOSIERUNG DER RESSOURCEN DAS VERWALTUNGSHANDELN ZU STEuern VERSUCHT, BRINGT EINIGE SYSTEMHINDERLICHE BEGLEITERSCHENUNGEN MIT SICH. DURCH DIE ASYMMETRISCHE INFORMATION ZWISCHEN MITTELVERGEBER (PARLAMENT) UND MITTELVERWENDER (AMT) SIND IM INPUTORIENTIERTEN SYSTEM DIE ANREIZE SO GESETZT, DASS ES FÜR DAS AMT NICHT IMMER ATTRAKTIV IST, EFFIZIENT UND EFFEKTIV ZU WIRTSCHAFTEN. GELINGT ES NÄMLICH EINEM AMT, DURCH EFFIZIENTE UND EFFEKTIVE ARBEITSWEISE SEINEN RESSOURCENVERBRAUCH IN EINEM JAHR ZU VERRINGERN, FÜHRT DIES IM TRADITIONELLEN HAUSHALTSWESEN ZU EINER ENTSPRECHEND GERINGEREN MITTELZUWEISUNG IM NÄCHSTEN HAUSHALTS-

der Verstöße der EU-Mitgliedsstaaten gegen die Stabilitätskriterien der Währungsunion.

5.1 Das traditionelle Bürokratiemodell – vom Shooting-Star seiner Zeit zum Anachronismus

*JAHR. EIN WIRTSCHAFTLICHES ARBEITEN WIRD ALSO SOZUSAGEN DURCH BUDGETKÜRZUNGEN BESTRAFT.*¹⁶⁰ (Schedler & Proeller, 2006, S. 71)

Die Amtsleitungen nutzen ihren Informationsvorsprung über die tatsächlichen Ressourcenverbräuche dahingehend aus, ihr Budget allenfalls stagnieren, idealerweise aber sukzessive aufblähen zu können. Dies geschieht vielleicht auch in der Absicht das eigene Profil zu optimieren (s. o. „Vorwürfe an das Bürokratiemodell“), vielfach aber auch in „weiser Vorausschau“, um amtliches Handeln flexibel zu halten und finanzielle Restriktionen, die amtliches Handeln einschränken könnten, abzuwenden. Dabei wird die „Mittelvernichtung“ am Ende der Abrechnungsperiode („Dezemberfieber“) oftmals als „Bauernopfer“ für diese finanzielle Flexibilität bewertet.

Neben den unmittelbar durch die Inputsteuerung verursachten Ineffizienzen hat diese Art der Steuerung noch einen gravierenden Nachteil der quasi „durch Unterlassung“ dazu kommt: die vollständige Ignoranz der Leistungs- bzw. Outputseite der Verwaltung. Die Inputsteuerung kommt völlig ohne Betrachtung der tatsächlichen Leistung der Verwaltung aus. Die Verwaltungsleistungen werden im Rahmen der traditionellen Verwaltungssteuerung weder definiert, in Einheiten gemessen oder bewertet. Schon gar nicht werden die entsprechenden Herstellkosten einer Verwaltungsleistung zugeordnet. *DIE TRADITIONELLE INPUTSTEUERUNG LÄSST DIE PRODUKT- BZW. OUTPUTSEITE DER VERWALTUNG KOMPLETT IM DUNKELN.*

Was machen wir eigentlich?

5.1.4 Die Kameralistik als weiteres Steuerungsinstrument des Bürokratiemodells

Wird mittels der Inputsteuerung ein „Kontingent“ an Ressourcen für die Frist von einem Haushaltsjahr dem Verwaltungsapparat zur Verfügung gestellt, so muss dieser über die Verwendung der Mittel nach Ablauf der Abrechnungsperiode auch Rechenschaft über deren Verbleib ablegen. Dazu dient die Kameralistik und dies ist auch ihr einziges Erkenntnisinteresse. Es geht im Kern um den Nachweis, dass die Ausgaben durch die Einnahmen gedeckt werden konnten. Insbesondere die Öffentlichkeit – vertreten durch die Rechnungshöfe – hat ein berechtigtes Informationsbedürfnis hinsichtlich der Mittelverwendung durch die Verwaltung. Das Rechnungslegungsziel ist also ein *EXTERNES*, d.h. die Rechnungslegung erfolgt originär nicht im Sinne eines internen Informationssystems, sondern für einen externen Adressaten wie die Rechnungshöfe bzw. die Öffentlichkeit.

Erkenntnisinteresse der Kameralistik

Die Kameralistik ist eine reine Ausgaben- und Einnahmenrechnung. Es werden folglich ausschließlich Geld (/ Kassen-) - und Kontobewegungen erfasst. Dementsprechend liegt ihr Fokus auf der Dokumentation des Mittelabflusses, der Mittelzuflusses und des aktuellen Liquiditätsstatus. Die Kameralistik informiert somit lediglich über die *HÖHE DES GELDVERMÖGENS*

Informationsgehalt der Kameralistik

¹⁶⁰ „Dies erklärt Phänomene wie das ‚Dezemberfieber‘, worunter man das Verhalten versteht, dass die Behörden im letzten Monat des Budgetjahres unabhängig vom tatsächlichen Bedarf zustehende Budgetmittel ausgeben, um einer Budgetkürzung auszuweichen.“ (Schedler & Proeller, 2006, S. 71)

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

und seinen Bewegungen. Auf dem „Auge des Sachvermögens“ ist die Kameralistik allerdings blind.

Informationsdefizite der Kameralistik

Werden nur zahlungswirksame Vermögensveränderungen erfasst, so wird der gesamte nicht-zahlungswirksame Ressourcenverzehr ignoriert:

- ➔ Kalkulatorische Kosten werden überhaupt nicht erfasst und Abschreibungen, also der Ressourcenverbrauch durch Betriebsmittel über mehrere Abrechnungsperioden hinweg, werden nur im Jahr der Anschaffung mit ihrer Anschaffungsauszahlung berücksichtigt.
- ➔ Ein sukzessiver Vermögensabbau durch Nutzung der Betriebsmittel wird buchhalterisch nicht abgebildet.
- ➔ Daten zu einem gegebenenfalls vorhandenen Restvermögen in Anlagegütern (oder auch Umlaufvermögen etc.) werden in der Kameralistik nicht ausgewiesen.

„DIESE KAMERALE SICHTWEISE FÜHRT DAZU, DASS BEI ENTSCHEIDUNGEN ALLEIN DIE GEGENWÄRTIGEN FINANZIELLEN AUSWIRKUNGEN BERÜCKSICHTIGT WERDEN UND DER ZUKÜNFTIG HIERMIT VERBUNDENE FINANZBEDARF (Z.B. INSTANDHALTUNGEN ODER PENSIONSZAHLUNGEN) UNTERGEHT.“ (Sander & Langer, Februar 2004, S. 92)

„OHNE ECHTE KOSTENINFORMATIONEN GIBT ES KEINE SINNVOLLE INTERNE LEISTUNGSVERRECHNUNG ES LASSEN SICH AUCH KEINE RATIONALEN MAKE-OR-BUY-ENTSCHEIDUNGEN TREFFEN. EBENSO WENIG LÄSST SICH AM HAUSHALT DIE ENTWICKLUNG VON VERMÖGEN UND SCHULDEN ABLESEN, WESHALB VERMÖGENSVERZEHR DURCH UNTERLASSENE INSTANDHALTUNGEN ODER DIE VERSCHWENDERISCHE NUTZUNG WERTVOLLER IMMOBILIEN IN KOMMUNEN AN DER DER TAGESORDNUNG SIND.“ (Sander & Langer, Februar 2004, S. 92)

Fazit

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Kameralistik wohl ein geeignetes Instrument darstellt, um die Mittelverwendung (des Geldvermögens) über ein Haushaltsjahr nachzuweisen. Jedoch hält sie keinerlei Informationen bereit, um eine betriebliche Entscheidung wie bspw. Investitionen, Personal- oder Sachmittelumschichtungen, Standortentscheidungen, Produktionsentscheidungen etc. zu treffen.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

5.2.1 Die Vision des New Public Managements

Knappe Kassen und Wertewandel – ein explosives Gemisch

Die Inputsteuerung und die Kameralistik führten zwangsläufig dazu, dass finanzwirtschaftlichen Zielen – also rein liquiditätsbezogenen Größen - Priorität eingeräumt wurde. Aus der hierdurch bedingten *VERSCHLEIERUNG DES TATSÄCHLICHEN VERMÖGENSSTANDES* und *UNKENNTNIS ÜBER DEN TATSÄCHLICHEN* zur Leistungserstellung benötigten *RESSOURCENVERBRAUCH* resultierte nach einigen Jahrzehnten logischerweise eine Schieflage der öffentlichen Haushalte. Eine Konsolidierung der Haushalte wurde unumgänglich.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Gleichzeitig kam es durch die zunehmende Technisierung der Umwelt zu einem **VERÄNDERUNGSDRUCK** in der Verwaltung. Zugleich wurde auch das Potential der Digitalisierung der Verwaltungsorganisation abschätzbar und insbesondere in Bereichen des Massengeschäfts der Verwaltung waren die technischen Neuerungen von durchschlagendem Erfolg begleitet.

Die Ansprüche an Verwaltungsleistungen waren ebenfalls einem Wandel unterworfen. Zunehmend wurden Forderungen wie Schnelligkeit im Verwaltungshandeln, Abbau überflüssiger Verwaltungsakte, bessere zeitliche Verfügbarkeit der Verwaltungsdienstleistung etc. seitens der Abnehmer der Verwaltungsleistungen (also Bürger, Unternehmen, ausländische Institutionen, Politik, etc.) geltend gemacht. In der Folge musste der Verwaltungshorizont um die **KUNDENPERSPEKTIVE** erweitert werden. Somit rückte die Verwaltungsleistung, also den an den Kunden abgegebene **OUTPUT**, stärker in den Blick. Hieraus erwuchs ein Bewusstsein für die Bedürfnisse der Kunden am Abgleich zur tatsächlich erbrachten Verwaltungsleistung, was in der Folge als **DIENSTLEISTUNGSORIENTIERUNG** der Verwaltung titulierte wurde.

Output- bzw. Wirkungsorientierung als Quelle des NPM

Die Neuausrichtung verwaltungstheoretischen Denkens auf den Output hat vor allem deshalb weitreichende Konsequenzen, weil im traditionellen Bürokratiemodell dieser Komponente keinerlei Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Vision des NPM geht nun dahin, die zentralistisch organisierte Verwaltungsstruktur mittels **DEZENTRALISIERUNG** aufzubrechen und in kleinere, quasi-selbständige Einheiten zu zerlegen. Diese Einheiten verfügen über einen eigenen Verantwortungsbereich sowohl bzgl. der Mittelbeschaffung und -verwendung als auch für deren messbaren Output. Mittels der **OUTPUTSTEUERUNG** wird konkret die von der Verwaltung produzierte Leistung fokussiert. An die Stelle der Weisungen und Anordnungen als Steuerungsmechanismus tritt das **KONTRAKTMANAGEMENT**, also vertragliche Vereinbarungen zwischen unterschiedlichen Verwaltungsebenen bzw. verschiedenen Verwaltungsbetrieben.

Die Vision des NPM: hin zur Ergebnis- und Wirkungsorientierung

„ZENTRALES ELEMENT IM NPM IST DAHER DIE VERSCHIEBUNG VON DER INPUTORIENTIERUNG HIN ZUR ERGEBNISORIENTIERUNG. NICHT MEHR DIE ZUR VERFÜGUNG STEHENDEN PRODUKTIONSMITTEL, SONDERN DIE ERBRACHTEN LEISTUNGEN (PRODUKTE) ODER AUCH DIE DURCH LEISTUNGEN ERREICHTEN WIRKUNGEN SOLLEN DISKUSSIONSPUNKT UND AUSRICHTUNGSMABSTAB DES VERWALTUNGSHANDELNS WERDEN. DAS BEDEUTET, DASS AUCH DIE POLITISCHE STEUERUNG ÜBER LEISTUNGS- UND WIRKUNGSVORGABEN ZU ERFOLGEN HAT.“ (Schedler & Proeller, 2006, S. 71f.)

Die obige Formulierung der Vision des NPM lässt bereits darauf schließen, dass die neue Verwaltungsstruktur Elemente aufweist, die durchaus erklärungsbedürftig sind. Dies wird im Folgenden so aufgebaut, dass zunächst eine kurze Abgrenzung zwischen Public Management und Public Governance als Orientierung im Rahmen eines Exkurses stattfindet. Sodann erfolgt die Vorstellung der neuen Verwaltungsstruktur des NPM.

Einführung in das NPM im Skript

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

- ➔ Um überhaupt ein Grundverständnis für das Modell zu gewinnen, sind die Definition des *PRODUKTBEGRIFFS*, und die damit verbundene *OUTPUTSTEUERUNG* im Vorfeld unerlässlich.
- ➔ Der Beziehung zwischen *OUTPUT UND OUTCOME BZW. EFFIZIENZ UND EFFEKTIVITÄT* kommt zentrale Bedeutung zu.
- ➔ Am Anfang steht dann die grundsätzliche *STEUERUNGSDIEE DES NPM* über Outputs und Kontrakte in Abgrenzung zur traditionell-bürokratischen Struktur.
- ➔ Anschließend werden die hierbei zentralen Begriffe definiert und erläutert.
 - o Das *LEITBILD* soll einem Verwaltungsbetrieb eine unverwechselbare Identität verleihen und seine Vision und sein Selbstverständnis bei der Aufgabenerfüllung definieren.
 - o Im Zuge des *KONTRAKTMANAGEMENTS* wird das Steuerungsinstrument der *ZIELVEREINBARUNG* und die *BUDGETIERUNG* vorgestellt, die automatisch zu einer *DEZENTRALISIERUNG* des Verwaltungshandelns führt.
 - o Hieraus ergibt sich zwangsläufig, dass sowohl Rechnungslegungssysteme wie die *KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG*, aber auch das weiter gefasste *CONTROLLING* thematisiert werden müssen.
 - o Im Zuge des Controllings macht es Sinn, das Instrument der *BALANCED SCORECARD* als hervorzuhebendes System für *KENNZAHLEN* zu präsentieren.

„dringende“ Leseempfehlung

 Sander & Langer, Februar 2004.

Übungsaufgabe:

Recherchieren Sie im Internet oder der Literatur das sog. „Tilburger Modell“.

5.2.2 Exkurs: Das Zusammenspiel aus Public Management und Public Governance

Abgrenzung zwischen Public Governance und Public Management.

Die Reform der Verwaltungsstruktur erfasst das gesamte staatliche Handeln sowohl auf politischer als auch auf Verwaltungsebene. Damit sind gesamtstaatliche Regelungen und Vorgehensweisen genauso betroffen, wie die Betriebsführung eines jeden einzelnen Verwaltungsbetriebes. Die gesamtstaatliche Neuordnung staatlicher Aufgaben (Privatisierung etc.), deren Finanzierung oder die Schaffung wettbewerblicher Strukturen zwischen Verwaltungsbetrieben als Dienstleister und Anbieter einer „verwaltungsin-tern marktfähigen“ Dienstleistung, obliegt der Public Governance. Public Management hingegen fokussiert den Einsatz betriebswirtschaftlicher Instrumente in jedem einzelnen Verwaltungsbetrieb zur Verbesserung der eigenen Leistungsfähigkeit. Vor dieser Aufgabenstellung gilt es, den Mix und die Dosierung betriebswirtschaftlicher Instrumente zu finden, die für den jeweiligen Verwaltungsbetrieb und dessen Sachzielen ideal ist.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

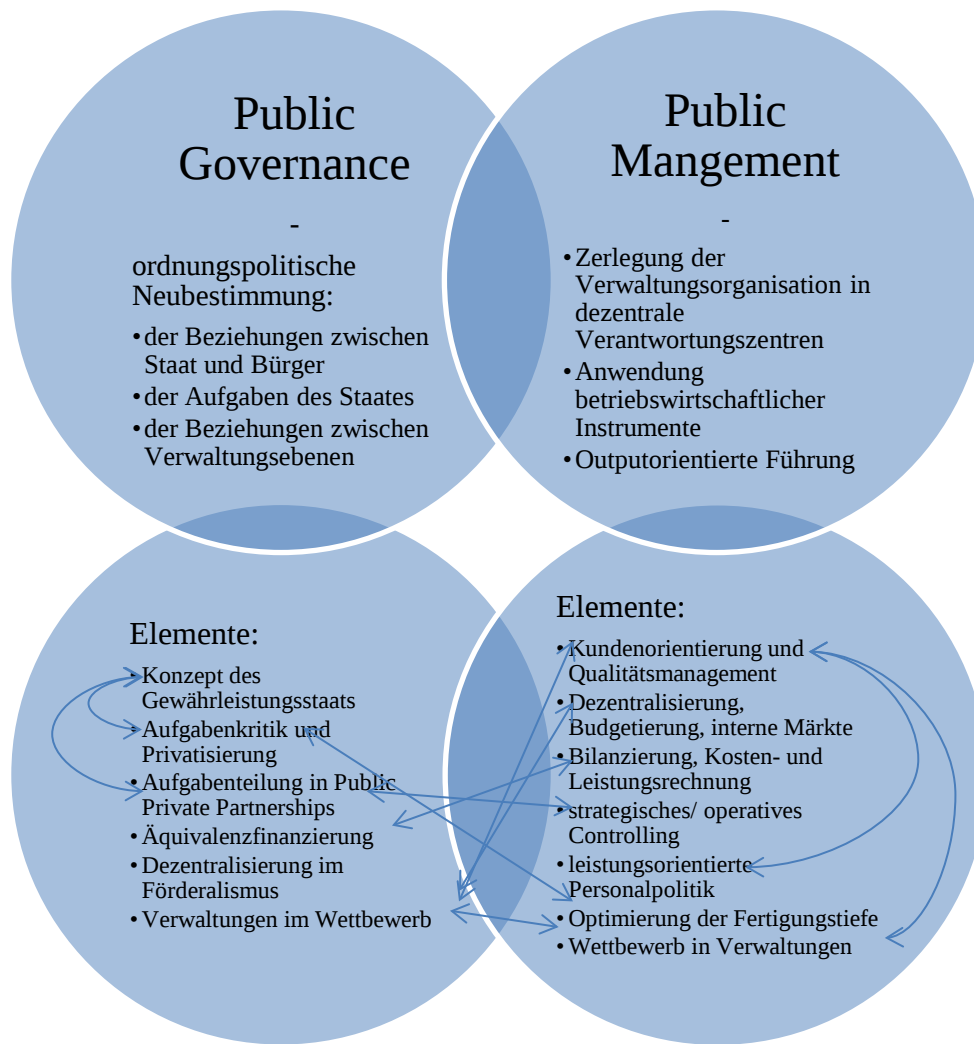


Abbildung 43: Public Governance und Public Management in Anlehnung an Sander & Langer, Februar 2004, S. 89.

Die Abbildung macht deutlich, dass eine präzise Separierung von Public Governance und Management keinen Sinn macht. Vielmehr greift das Eine ins Andere und ergänzt bzw. befruchtet sich gegenseitig. Die Übergänge sind also durchaus fließend. *So kann bspw. eine Aufgabenkritik erst dann sinnvoll durchgeführt werden, wenn die Kosten für die Eigenfertigung der Verwaltungsleistung bekannt sind, also eine Kosten- und Leistungsrechnung im Verwaltungsbetrieb durchgeführt wird. Ähnliches gilt für die Anwendung der Äquivalenzfinanzierung. Oder Entscheidungen zur Fertigungstiefe haben direkte Auswirkungen auf den Privatisierungsgrad einer Aufgabe.*

Fließende Übergänge

Leseempfehlung

📖 Schmidt, 2009, S. 180.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

5.2.3 Produkte in der Verwaltung und Outputsteuerung als Steuerungsinstrument

Komponenten des Produktbegriffs

Wurde bislang von der sog. ‚Verwaltungsleistung‘ gesprochen, so wird dieser Begriff nun im Sinne des NPM konkretisiert. Eine Verwaltungsleistung resultiert aus einem Bündel von Aufgaben, die in einer bestimmten Reihenfolge abgearbeitet werden und durch Einsatz von Produktionsfaktoren zustande kommt. In der öffentlichen Verwaltung gibt es – im Gegensatz zu Unternehmen - für jede Aufgabe eine entsprechende Rechtsgrundlage. Das ist aber nur eine Seite der Medaille. Die andere Seite ist die Kundenperspektive, die bei der Konzeption eines Produktes immer mitgedacht wird. Hier „tickt“ die Verwaltung durchaus analog zu unternehmerischem Denken. Ein Produkt ist also nicht nur die Antwort auf die Frage „*WAS TUN WIR?*“, sondern auch die Antwort auf die Frage „*FÜR WEN TUN WIR DAS?*“. Und dann kommt im wirkungsorientierten Sinne des NPM noch die Frage nach dem „*WARUM TUN WIR DAS?*“ dazu. Also die Berücksichtigung der Wirkung, die man eigentlich mit den Produkten erzielen möchte (vgl. den Begriff des Outcomes weiter unten).

Definition: Produkt/ Output

Als Output bzw. Produkt bezeichnet man das unmittelbare, nach Art und Menge messbare Ergebnis der Verwaltungstätigkeit bzw. eine von einer Verwaltungseinheit hergestellte Leistung bzw. ein Bündel von Leistungen, das nach den Bedürfnissen der Kunden konzipiert ist und für diese einen Nutzen stiftet.

Ganz neue Möglichkeiten...

Die Definition von Produkten hat unmittelbare Auswirkungen auf alle Verwaltungsabläufe:

- ➔ Leistungsziele können über Produkte konkretisiert und kontrolliert werden,
- ➔ Entscheidungskompetenzen und Verantwortung im Verwaltungsbetrieb können mittels einer nach Produkten ausgerichteten, klaren Organisation zugewiesen werden (vgl. Objektspezialisierung),
- ➔ Zusammenlegung von Fach- und Ressourcenverantwortung, d.h. Haushaltsmittel werden produktbezogen zur Verfügung gestellt,
- ➔ Kosten können den Produkten zugeordnet werden, sodass eine Kostenstruktur¹⁶¹ für einen Verwaltungsbetrieb ersichtlich wird.

Interne und externe Produkte bzw. Produktkatalog

Werden aus einer Verwaltungsleistung Verwaltungsprodukte „geformt“, so ergeben sich *PRODUKTKATALOGE*. Diese hierarchisieren die Produkte oft in Produktgruppen oder *INTERNE* bzw. *EXTERNE PRODUKTE*. Hierbei sind externe Produkte diejenigen Leistungen, die unmittelbar an den Kunden abgegeben werden. Interne Leistungen gehen im eigenen Produktionsprozess unter und werden somit zur Erstellung des externen Produktes benötigt.

¹⁶¹ Eine Kostenstruktur kann bspw. erhellen, welche Produkte welchen Teil der Gesamtkosten verursachen, oder ob ein Produkt personal- oder sachkostenintensiv ist, oder ob es Kostenverschiebungen während der letzten Jahre gab, oder oder oder.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Ein Hilfsmittel zur Definition von Produkten bilden sog. *PRODUKTSTECKBRIEFE*. Diese systematisieren alle Eigenschaften eines Produktes, indem bspw. Produktcharakteristika, die Rechtsgrundlage, die Zielgruppe, die Einheit zur Messung, Kennzahlen zur Qualitätseinstufung etc. genannt werden. Ein Beispiel für einen Produktsteckbrief findet sich im Anhang. Dabei handelt es sich um einen „Rohling“, der im Jahr 2005 vom BMI als Orientierung herausgegeben wurde.

Produktsteckbrief

Auf politischer Ebene geht es in erster Linie nicht unbedingt darum, ein bestimmtes Verwaltungsprodukt zu produzieren, sondern es werden Zustände oder Wirkungen angestrebt. *Bspw. wird kein Politiker mit dem Slogan werben „Anzahl der Streifengänge am Bahnhof verdoppeln“, sondern es wird vielmehr ein „Plus an öffentlicher Sicherheit in öffentlichen Räumen“ propagiert. Nun lässt sich ‚öffentliche Sicherheit‘ aber weder direkt produzieren, noch lässt sie sich wirklich gut messen. Es gilt also, Produkte zu finden, die eine positive Wirkung auf die öffentliche Sicherheit haben.* Output bzw. Produkt und davon gewünschte Wirkung klaffen also sehr oft auseinander. Es müssen also genau die Produkte produziert werden, die die gewünschte Wirkung entfalten. Zwischen diesen Produkten und der gewünschten Wirkung unterstellt man einen positiven Ursache-Wirkungs-Zusammenhang, der dazu führt, die politischen Zielsetzungen erreichen zu können.

Produkte und ihre Wirkung

Politisches Ziel: Erhöhung der Geburtenrate

Motivation hierzu auf politischer Ebene bildet das Problem des demografischen Faktors mit all seinen Folgen für die Gesellschaft → Renten- und Gesundheitssystem, Fachkräftemangel etc.

Beispiel: Erhöhung der Geburtenrate in Deutschland

Maßnahmen auf operativer Verwaltungsebene: Kindergelderhöhung, Ausweitung des Betreuungsangebotes für Kinder aller Altersstufen, Flexibilisierung der Arbeitszeiten, Rentenausgleich für Erziehungszeiten, gesetzliche Arbeitsplatzgarantien, Zahlung von Elterngeld, Verkürzung der Ausbildungszeiten insbesondere bei Akademikern, Prämienzahlungen bei Geburt, Zuschüsse bei Erwerb von Wohneigentum etc.

Sowohl im Internet als auch in der Literatur gibt es zahlreiche Quellen, die sich mit der Wirksamkeit einzelner Maßnahmen oder einem Mix verschiedener Maßnahmen beschäftigen. Oftmals sehr komplexe statistische Untersuchungen wollen einen Zusammenhang über die genauen Effekte der einzelnen Maßnahmen offenlegen, um genau diejenigen herausfiltern zu können, die den größten Effekt auf die Erhöhung der Geburtenrate haben. Hierdurch könnten dann andere Maßnahmen mit geringerer Wirkung eingespart werden.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Definition: Outcome/ Wirkung

Outcome/ Wirkungen sind das mittelbare Ergebnis der Erbringung einer oder mehrerer Leistungen durch die Verwaltung. Die Verwaltung erbringt – durch eine Vielzahl unterschiedlicher, meist interner Aktivitäten - Leistungen (Produkte) an Leistungsempfänger, die bei diesen oder deren Umfeld bestimmte Wirkungen auslösen (Schedler & Proeller, 2006, S. 72).

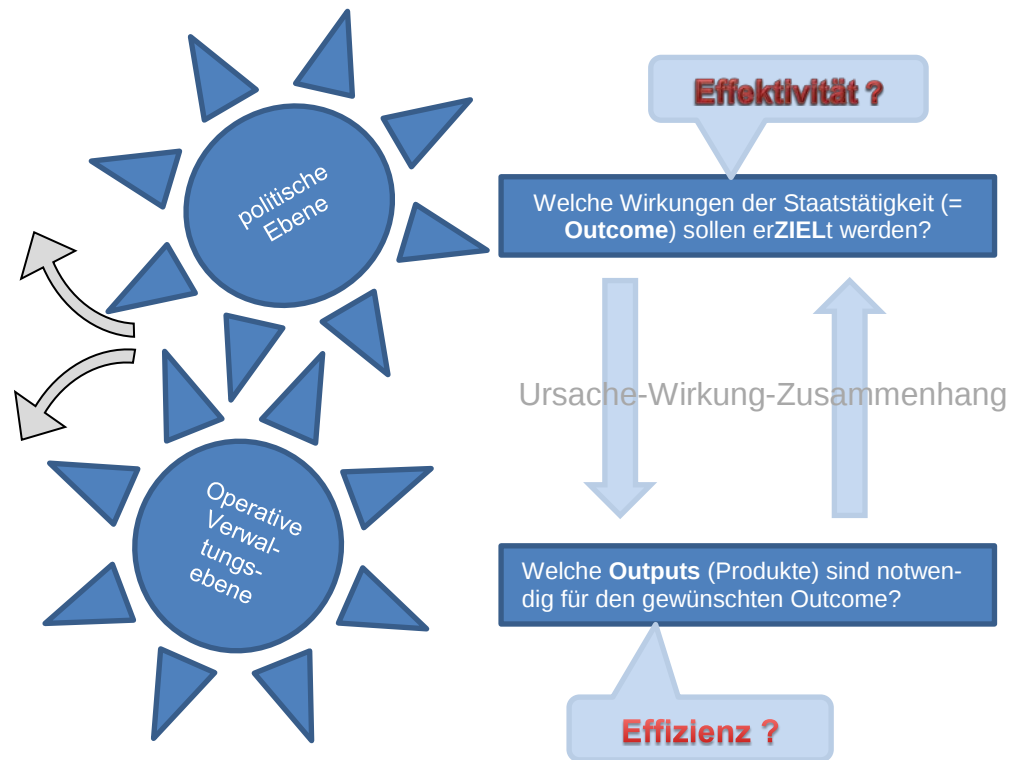


Abbildung 44: Outcome – Effektivität und Output – Effizienz im Zusammenspiel

Effizienz und Effektivität im NPM

Schafft man es, genau die (Verwaltungs-) Produkte zu produzieren, die die gewünschte politische Wirkung haben, so konnte man mit diesem Vorgehen einen hohen Wirkungs- bzw. Zielerreichungsgrad realisieren. Die Maßnahmen der Verwaltung waren also **EFFEKTIV** in Bezug auf die formulierte politische Zielstellung. Der Ursache- Wirkungs-Zusammenhang war also tatsächlich dergestalt, dass die Produkte die gewünschten Effekte hatten. Hiervon völlig unabhängig ist die Betrachtung der Effizienz im Sinne der Wirtschaftlichkeit. Es geht hier nämlich um die Analyse des verwaltungsin-
ternen Produktionsprozesses. Stehen hierbei Output und Input in einem optimalen Verhältnis, so war der Produktionsprozess **EFFIZIENT**. Effektivität und Effizienz sind grundsätzlich unabhängig voneinander. So kann eine Maßnahme hocheffizient produziert sein, aber völlig wirkungslos, also ineffektiv in Bezug auf die eigentliche politische Zielsetzung. Auch effektive Maßnahmen können ineffizient produziert werden. Das Ziel des NPM ist, beide Parameter, Effizienz und Effektivität, optimal auszusteuern.

5.2.4 Der neue Steuerungsmechanismus des NPM: Kontraktmanagement

Auf politischer Ebene wird bspw. in einem Wahlprogramm und/ oder in einer Regierungserklärung ein politisches Ziel formuliert. Die weitere Überlegung geht nun dahin, welche Verwaltungsprodukte dieses Ziel realisieren könnten. Politischen Gremien wie Parlamenten oder Räten obliegt es nun, Entscheidungen darüber zu treffen, welche Produkte der Verwaltung sie für wirksam halten, die gewünschten Ziele zu realisieren. Die Produkte werden sodann bei der Verwaltung „bestellt“. Hierbei fungiert die Verwaltung aber nicht als Weisungsempfänger, sondern als **VERHANDLUNGSPARTNER**. Dahinter verbirgt sich die Intention, durch Verhandlungen zwischen politischer Ebene und operativer Verwaltungsebene einen **INFORMATIONSAUSTAUSCH** zu initiieren, sodass das Verhandlungsergebnis sowohl die Ansprüche der politischen Ebene als auch die operativen Möglichkeiten und die besonderen Spezifika der Verwaltung berücksichtigt. Verhandlungen ermöglichen also einen Einfluss der operativen Verwaltungsebene auf die strategischen Entscheidungen der politischen Ebene. Durch **PARTNERSCHAFTLICHE WILLENSBILDUNG** wird – im Gegensatz zum traditionellen Bürokratiemodell – ein Informationsfluss „bottom up“ ermöglicht. Wird dieses Modell auch innerhalb der Verwaltung umgesetzt, also zwischen über- und nachgeordneten Hierarchieebenen, so fließen die Informationen von der untersten Arbeitsebene stufenweise bis auf die höchste bzw. strategische Entscheidungsebene.

Der neue Steuerungsmechanismus: Verhandlungen anstelle von Weisungen

Das Konzept des Kontraktmanagements sieht vor, dass zwischen verwaltungsinternen Organisationseinheiten unterschiedlicher Hierarchiestufen, aber auch zu verwaltungsexternen Organisationen Zielvereinbarungen für einen bestimmten Zeitraum getroffen werden. [...] Das Kontraktmanagement wird sowohl zwischen Politik und Verwaltung, als auch zwischen verwaltungsinternen Einheiten und zwischen Verwaltung und ausgelagerten bzw. dritten Organisationen eingesetzt.¹⁶²

Definition: Kontraktmanagement

Steuerungsinstrument dieser Kontrakte sind **ZIELVEREINBARUNGEN**¹⁶³ über den gewünschten Outcome und die hierzu angeforderten Verwaltungsausgaben. Im Gegenzug erfolgt die Ressourcenbereitstellung für die Verwaltung zur Bereitstellung der Outputs über entsprechende **BUDGETS**.

Das mittels Kontraktmanagement realisierte Instrument zur Steuerung der Verwaltungstätigkeit kann nun – quasi als Gegenpol zum Bürokratiemodell – mit dem Begriff der **OUTPUTSTEUERUNG** definiert werden:

Definition: Outputsteuerung als Steuerungsinstrument

¹⁶² Zitiert aus Schedler & Proeller, 2006 in Verbindung mit Neisser & Hammerschmid, 1998, S. 568.

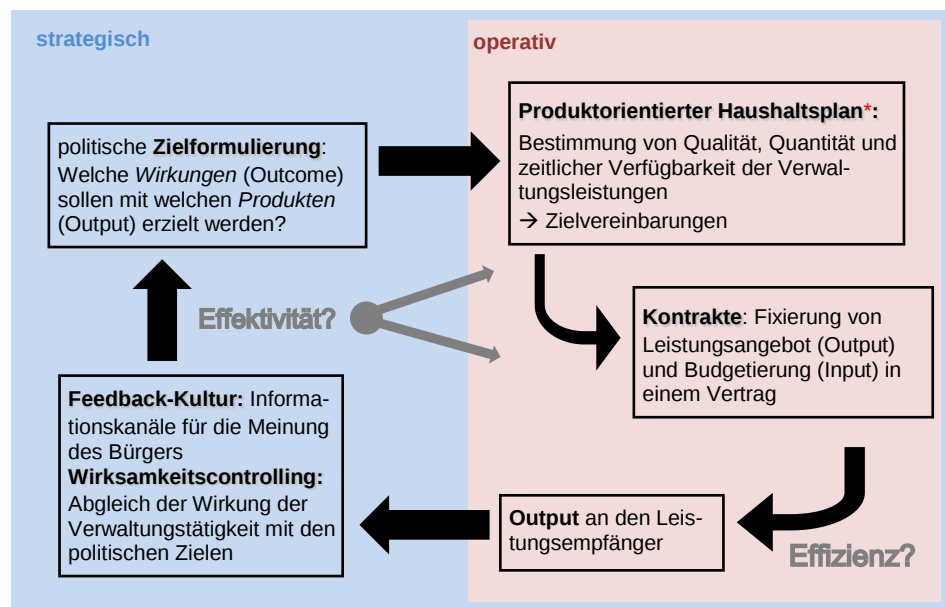
¹⁶³ Der Begriff der Zielvereinbarung wird an späterer Stelle nochmals explizit erläutert. Vgl. 5.3.3 Zielvereinbarungen und Dezentralisierung.

5.2 New Public Management (NPM) – das Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM)

Als Outputsteuerung (auch: outputorientierte Steuerung) bezeichnet man eine Form der Steuerung, die primär auf Zielsetzungen, den Ergebnissen des Verwaltungshandelns (Output) sowie den angestrebten Wirkungen basiert. Ziele der Outputsteuerung sind u.a. eine stärkere Bürger-/ Kundenorientierung, eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit sowie eine effektive Verwaltungssteuerung (Burth, Andreas & Gnädinger, 2016).

Wirksamkeitscontrolling und Feedback-Kultur

Die Idee zur neuen Steuerung im NPM endet jedoch nicht bei der Outputsteuerung. Vielmehr nimmt sie auch die Wirkungen der Outputs in den Blick und möchte diese überprüfen. Mittels neu zu installierender **FEED-BACK**-Kanäle für die Leistungsempfänger sollen die Wirkungen der Verwaltungstätigkeit besser erhoben werden können. Dies kann über ein dauerhaftes und professionell geführtes **BESCHWERDEMANAGEMENT** laufen oder aber auch – wenn möglich – über statistische Erhebungen (*bspw. bei Berechnung der Geburtenrate.*), welches zu einem **SYSTEMATISCHEN WIRKSAMKEITSCONTROLLING** über Kennzahlenvergleiche ausgebaut werden kann.



*Voraussetzung: positiver Ursache-Wirkung-Zusammenhang zwischen Output und Outcome

Abbildung 45: Wirkungsweise des Kontraktmanagements

Strategische vs. Operative Steuerung

„Die Aufteilung der Führungsaufgaben hat so zu erfolgen, dass die Politik die Rahmenziele vorgibt („WAS“) und die Kontrolle der Zielerreichung durchführt, während die Verwaltung für die eigenständige Ausführung der vorgegebenen Zielvorstellungen („WIE“) zuständig ist. Die Politik sollte sich nicht in die operative Abwicklung einmischen, die Verwaltung hat der Politik laufend über den Ist-Zustand der Zielerreichung zu berichten.“ (Schauer, 2015, S. 71)

Leseempfehlung

📖 Schauer, 2015, S. 71 – 82.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

5.3.1 Implikationen des Kontraktmanagements

Bereits aus den vorangegangenen Ausführungen wird klar, dass die Umsetzung eines Konzeptes wie dem des Kontraktmanagements neuer Instrumente bedarf. Ein Kontrakt soll festlegen, welche Verwaltungsprodukte realisiert werden sollen. Hierzu werden auf politischer Ebene demokratisch legitimierte Zielsetzungen formuliert, die durch die Verwaltungsprodukte erreicht werden sollen. Dies setzt eine Kausalität zwischen der Verwaltungsleistung und der gewünschten Zielerreichung voraus. Das Bindeglied zwischen den politischen Zielsetzungen und der Verwaltungsleistung ist der sog. **PRODUKTORIENTIERTE HAUSHALTSPLAN**, der die politisch gewollten Verwaltungsleistungen als Produkte festlegt und entsprechende Globalbudgets dafür vorsieht.

Produktorientierter Haushaltsplan als Rahmen des Kontraktmanagements

Diese Leistungen werden mittels sog. **ZIELVEREINBARUNGEN** in Kontrakten konkretisiert und fixiert. Es wird festgelegt, was an wen wo wann womit usw. geliefert bzw. erstellt werden muss. Der Kontrakt legt somit die Verantwortung für die Erbringung der gewünschten Leistung vollständig in die Hände der operativen Verwaltungsebene. Es erfolgt somit eine **DEZENTRALISIERUNG** der Verantwortung für die entsprechenden Verwaltungsprodukte.

Zielvereinbarungen und Dezentralisierung

Die vertragliche Festlegung einer Leistung und deren finanzieller Gegenleistung, der Budgets, bedingt automatisch Kenntnisse über die notwendigen **BUDGETANSÄTZE**. Um also einen Kontrakt über eine Leistung schließen zu können, müssen die Vertragspartner auch Kenntnis über den hierfür notwendigen Ressourcenbedarf haben. Eine Kameralistik als Einnahmen- und Ausgabenrechnung kann dies nicht leisten. Ein Informationssystem über den verwaltungsbetrieblichen Ressourcenverbrauch wird folglich unabdingbar. Es bedarf daher einer **KOSTEN- UND LEISTUNGSRECHNUNG**, um die **FINANZIELLE GEGENLEISTUNG FÜR EIN VERWALTUNGSPRODUKT** überhaupt **QUANTIFIZIEREN** zu können. Nur so können realistische und zielorientierte Budgets vertraglich festgelegt werden.

Budget als Gegenleistung – KLR als Informationsquelle

Mittels einer Kosten- und Leistungsrechnung lassen sich Informationen hinsichtlich der Kostenstruktur eines Betriebes generieren. Dieses Instrumentarium ist allerdings ausschließlich rückwärtsgewandt und liefert nur sehr bedingt eine Unterstützung für betriebswirtschaftliche Entscheidungen, die die Zukunft betreffen. Das sog. **CONTROLLING** soll hier Abhilfe schaffen, indem die Kosten- und Leistungsrechnung um ein weitreichendes, betriebsumfassendes Informationssystem erweitert wird. Hier werden alle Daten betreffend den Betrieb und seine relevante Umwelt gesammelt, die für betriebswirtschaftlich wirksame Entscheidungen, bspw. auch für die Aushandlung von Kontrakten mit über- oder nachgeordneten Organisationseinheiten benötigt werden.

Controlling als betriebswirtschaftlicher Röntgenapparat

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Zusammenfassung

Der Steuerungsmechanismus des Kontraktmanagements impliziert demzufolge unweigerlich die im Folgenden beschriebenen Instrumente

- ➔ des Leitbilds,
- ➔ der Zielvereinbarung und Dezentralisierung,
- ➔ der Budgetierung,
- ➔ der Kosten- und Leistungsrechnung und
- ➔ des Controllings.

5.3.2 Das Leitbild

Warum ein Bedürfnis nach Leitbildern?

Insbesondere die Prägung der öffentlichen Verwaltung durch Hierarchie und „Input-Denken“ blockierte lange Zeit das Bewusstsein für eine eigene Identität bzw. Kultur oder auch einer Zukunftsvision der Verwaltungsbetriebe. Die zentralistische Steuerung durch eine (politische) Entscheidungsinstanz degradierte die Verwaltungsbetriebe auf die Funktion eines „verlängerten Arms“. Eine eigene Identität und Zukunftsperspektiven für einen Verwaltungsbetrieb wären da nur hinderlich. Mit der Ablösung der Inputsteuerung durch das Kontraktmanagement müssen Verwaltungsbetriebe als Verhandlungspartner auftreten und können (und sollten) somit auch ihre eigenen Interessen vertreten. Dies setzt allerdings voraus, dass sie über eine eigene Identität mit einer *VISION*, einer *MISSION* und auch Normen verfügen. Dies kann durch die Schaffung eines Leitbildes für einen Betrieb realisiert werden.

Definition: Leitbild

Leitbilder umfassen sowohl eine Vision wie eine Mission, aus denen dann, bezogen auf die spezifischen Geschäftsbereiche der Verwaltungsbetriebe, konkrete Leitsätze sowie Maßnahmen und Verhaltensstandards (Normen) abgeleitet werden.¹⁶⁴

Vision

Eine *VISION* definiert eine in die Zukunft gerichtete Leitidee über die Entwicklung und Ausrichtung des Verwaltungsbetriebes. *Hier könnte bspw. ein Bekenntnis zur Dienstleistungsorientierung oder zur Interkulturalität oder zu kooperativen Partnerschaften oder zu Innovation oder zur Nachhaltigkeit die Basis für alle weiteren Leitlinien im Betrieb schaffen.*

Mission

Eine *MISSION* fokussiert den Organisationszweck und damit die Sach- und Formalziele eines Betriebes und formuliert zudem Werte hinsichtlich der Betriebskultur und im Umgang mit Externen. Eine Mission soll folgenden Fragestellungen Antworten bieten:

- ➔ Wer sind wir und wer wollen wir sein? Also: Was sind unsere Ziele? Welche Aufgaben stellen sich uns zur Erreichung unserer Ziele?
Bsp: gesetzlich definierte Aufgabe, Formalziel der Wirtschaftlichkeit etc.

¹⁶⁴ Diese Definition verbindet die Aussagen hierzu aus Thom & Ritz, 2006, S. 61 und Hopp & Göbel, 2013, S. 50.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

- ➔ Mit wem haben wir zu tun? Wen wollen wir mit unseren Leistungen erreichen? Wie wollen wir von unseren externen Partnern und Kunden wahrgenommen werden?

Bsp.: Zielgruppe genau umreißen, Serviceorientierung, Erreichbarkeit, Bedürfnisorientierung etc.

- ➔ Welche Werte sind uns im internen Umgang miteinander wichtig? Welche Leitlinien sollen unsere interne Zusammenarbeit maßgeblich definieren?

Bsp.: Vertrauen, Hilfsbereitschaft, individuelle Förderung von Mitarbeitern, Kommunikation, Respekt, transparente oder demokratische Führungsgrundsätze etc.

Bsp.: Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung

<i>Die Hochschule des Bundes...</i>	<i>Die Akademie des Bundes...</i>
<i>Vision1: ...als wissenschaftliches Zentrum für die Bundesverwaltung</i>	<i>Vision 2: ...als Ausbildungsstätte der Bundesverwaltung</i>
<i>Mission 1:</i> ➔ <i>wir sind Hochschule;</i> ➔ <i>wir vermitteln wissenschaftlich fundierte Kenntnisse des Verwaltungshandelns;</i> ➔ <i>unsere Absolventen haben einen akademischen Grad durch wissenschaftliche Ausbildung und Prüfungen;</i> ➔ <i>durch praxisnahe Forschungstätigkeit entwickeln wir unser Fachgebiet aktiv und wissenschaftlich weiter und vermitteln diese Erkenntnisse auch unseren Studierenden;</i> ➔ <i>die enge Verzahnung zwischen unseren Abnehmerbehörden und deren Bedürfnissen sind uns wichtig;</i> ➔ <i>die praktische Erfahrungen unserer Hochschullehrer werden regelmäßig erneuert und erweitert; hochschuldidaktische Fortbildungsprogramme sind für alle Lehrenden selbstverständlich und stets verfügbar;</i> ➔ ...	<i>Mission 2:</i> ➔ <i>wir sind Akademie;</i> ➔ <i>wir bilden praxisnah und gemäß der Ausbildungspläne der Bundesverwaltung aus;</i> ➔ <i>unsere Abschlussprüfung bescheinigt den Studierenden eine fundierte Ausbildung,</i> ➔ <i>unser Ziel ist die praxisnahe Ausbildung, die zum Einsatz im gehobenen befähigt.;</i> ➔ <i>die Grundkenntnisse des Verwaltungshandelns werden laufend an die Bedürfnisse der Praxis angepasst, die unsere Lehrtätigkeit definieren;</i> ➔ ...

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Nutzen des Leitbilds

Mittels solcher und ähnlicher Fragestellungen können Verwaltungsbetriebe ein spezifisches Profil entwickeln, das seine Wirkung sowohl auf die internen Zusammenhänge als auch auf die Beziehungen zur Außenwelt hat. Der Verwaltungsbetrieb gibt sich somit eine unverwechselbare Identität, die den Mitarbeitern eine Identifikation mit dem Betrieb ermöglicht und zugleich über diese gemeinsamen Werte eine Gruppe mit einem „Wir-Gefühl“ definiert.¹⁶⁵ Nach außen erlaubt ein kompaktes und aussagekräftiges Leitbild eine bessere Wahrnehmung durch Externe in dem Sinne, dass der Verwaltungsbetrieb als „Problemlöser“ oder „Bedürfnisdeckung“ für die Belange von Bürgern, Unternehmen oder anderen Verwaltungen wahrgenommen wird.

Kritik an Leitbildern

In der Theorie ist der Mehrwert eines Leitbildes rational nachvollziehbar und erkennbar. In der Praxis konnte dies leider nicht immer bestätigt werden. Leitbilder wurden oftmals durch die obere Führungsebene hinter verschlossenen Türen entworfen und danach der Gesamtleitungsbereich eines Betriebes aufgezwungen. Die Akzeptanz für diese Leitlinien bleibt folglich weit hinter den Erwartungen zurück. Aber auch eine intensive Beteiligung der Mitarbeiter an der Erstellung von Leitbildern haben die Wirksamkeit desselben nicht beflügeln können.¹⁶⁶ In erster Linie wird hier das Argument des hohen Abstraktionsgrades eines Leitbilds angeführt. Obwohl dem Leitbild eine Verbindlichkeit für alle Mitarbeiter anhaftet, gibt es keine konkreten Sanktionen bei Verstoß gegen diese Leitgedanken und auch keine konkret umsetzbaren Anweisungen zur Erfüllung der Inhalte des Leitbilds.

5.3.3 Zielvereinbarungen und Dezentralisierung

Was in Kontrakten steht

Der Steuerungsmechanismus des Kontraktmanagements gibt vor, auf welche Art grundsätzlich die Verwaltungsleistung „in Gang“ gebracht wird. Und das sind in diesem Fall Verhandlungen zwischen zwei Vertragspartnern. Gegenstand der Verhandlungen sind die sog. **ZIELVEREINBARUNGEN**.¹⁶⁷ Zielvereinbarungen sind partnerschaftlich und einvernehmlich abgeschlossene Vereinbarungen über qualitative und bzw. oder quantitative Ausprägungen von Ergebnissen (BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 324). Zielvereinbarungen können grundsätzlich sowohl zwischen politischen Gremien und Verwaltungsinstitutionen wie auch auf jeder Ebene des Verwaltungshandelns eingesetzt werden.¹⁶⁸

Definition: Zielvereinbarung

Zielvereinbarungen (=„Kontrakte“) sind¹⁶⁹

- Verbindliche Absprachen zwischen zwei hierarchischen Ebenen
- für einen festgelegten Zeitraum (in der Regel ein Jahr)
- über zu erreichende Wirkungen/ Ergebnisse (Outcome) und/oder

¹⁶⁵ Vgl. hierzu auch den Begriff der „Corporate Identity“.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu Hopp & Göbel, 2013, S. 57f.

¹⁶⁷ In der Schweiz ist auch der Begriff der „Leistungsvereinbarung“ gebräuchlich.

¹⁶⁸ Unter dem Stichwort „management by objectives“ handelt es sich hierbei auch um ein (Personal-) Führungsinstrument, mit dem eine Instanz die jeweils nachgeordneten Organisationseinheiten/ Mitarbeiter führen kann.

¹⁶⁹ Vgl. Krems, online-Verwaltungslexikon, 2015, abgerufen am 3.02.17.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

- über die zu erbringenden Leistungen (Output),
- die hierzu bereitgestellten Ressourcen,
- über Berichtswesen und Controlling sowie
- das Verfahren bei Abweichungen.

Mit dem Fokus auf die zu erreichenden Ziele und somit auf den Output (bzw. den Outcome) wird der **WEG** zur Zielerreichung sozusagen freigegeben. Es bleibt den Verwaltungsleistungsanbietern selbst überlassen, wie sie die vertraglich zugesicherten Leistungen erbringen.

Dezentralisierung als Konsequenz

*„WÄHREND DIE ZENTRALE RESSOURCENVERANTWORTUNG DARAUFGERICHTET IST, BEREITS VOR EINER HANDLUNG MÖGLICHST GENAU FESTZULEGEN, WAS WIE ZU TUN IST, GEHT ES BEI DER **DEZENTRALISIERUNG** UM EIN VORGEHEN, DAS ZIELE FORMULIERT, AUF DESSEN GRUNDLAGE DIE DEZENTRALEN EINHEITEN SELBST ENTSCHEIDEN, WIE SIE DIESE AM BESTEN ERREICHEN WOLLEN UND KÖNNEN.“ (Hopp & Göbel, 2013, S. 101)*

Diese neuen Freiheitsgrade erlauben eine eigenständige und unabhängige Entscheidung der Output-Verantwortlichen über die konkrete Verwendung der Ressourcen. Die Entscheidung hierüber wird infolgedessen von den zentralen Entscheidungsinstanzen auf die nachgeordneten Produktverantwortlichen transferiert. Diese Entwicklung wird gemeinhin als **DEZENTRALISIERUNG** bezeichnet.

Grundsätzlich gilt es als vorteilhaft, die Entscheidung über die Ressourcenverwendung in die Hände derjenigen zu legen, die aufgrund ihrer Position und Erfahrung über die nötigen Informationen für eine derartige Entscheidung verfügen. Dieser Effekt verspricht Verbesserungen hinsichtlich der Effizienz, da Mittel passgenauer eingesetzt werden können und auch Freiheiten zur Umschichtung von Mitteln entstehen. Andererseits bewirkt die Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten auch zentrifugale Kräfte, d.h. die einzelnen Verwaltungseinheiten, die damit einen größeren Spielraum in ihren Entscheidungen erhalten, streben automatisch nach vermehrter Selbstständigkeit (vgl. Schedler & Proeller, 2006, S. 105). Das kann zu einer Zersplitterung des Verwaltungsapparates führen, da jeder Verantwortungsträger seinem eigenen Verantwortungsbereich den Stempel seiner Eigeninteressen aufdrücken kann.

Kritisches zur Dezentralisierung

5.3.4 Das Globalbudget als Instrument zur Ressourcenbereitstellung

Aus der Inputsteuerung resultiert ein relativ unflexibles System von Haushaltsgrundsätzen, die die Gestaltungsfreiheit der Verwaltungsarbeit sehr stark reduziert. Mittels einer kontraktgebundenen Outputsteuerung soll nun eine Form der **BUDGETIERUNG** implementiert werden, die hinsichtlich des Mitteleinsatzes deutlich mehr Spielräume zulässt.

Unter Budgetierung versteht man die verbindliche Zuordnung eines Rahmens finanzieller Ressourcen auf einzelne organisatorische Verantwortungseinheiten bei definiertem Leistungsergebnis (Schmidt, H.-J., 2009, S. 184).

Definition: Budgetierung

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Diese spezielle Form der Budgetierung, die eben genau diese Freiräume lässt und die Starrheit des traditionellen, inputorientierten Mittelansatzes aufbricht, ist das sog. *GLOBALBUDGET*.

Definition: Globalbudget

In einem Globalbudget werden bestimmten Aufgabenbereichen oder Organisationseinheiten die Mittel für die Aufgabenerfüllung in Form einer „globalen“ Netto-Gesamtsumme zugewiesen. D. h. die Verwaltungseinheiten können höhere Aufwendungen tätigen als budgetiert, sofern sie diese über zusätzliche Einnahmen finanzieren. Zudem entfällt die Mittelbindung nach Aufwandarten, was eine Delegation der Ressourcenverantwortung bewirkt. Die Zuweisung des Globalbudgets wird mit dem Abschluss einer Leistungsvereinbarung verbunden. Dadurch erreicht man eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsseite, d.h. von politisch vorgegebenen Leistungszielen und dafür verfügbaren Ressourcen (Schedler & Proeller, 2006, S. 169).

Neuerungen gegenüber der Kameralistik¹⁷⁰

Die vorher schon erwähnte Flexibilität als Motivator zur Steuerung über Globalbudgets resultiert im Wesentlichen aus folgenden Neuerungen:

- ➔ Innerhalb einer Kontraktsumme für eine Produktgruppe können Mittel verschoben werden.
- ➔ Die qualitative, quantitative und zeitliche Bindung der Mittel fällt weg. Die Gesamtsumme für ein Leistungsbündel darf jedoch nicht überschritten werden.
- ➔ Durch die Aufhebung der zeitlichen Bindung können Haushaltsmittel in andere Abrechnungsperioden übertragen werden oder gar zu einer Reservebildung genutzt werden. Mit der Möglichkeit der Reservebildung kann auch ein diesbezügliches Bonussystem geschaffen werden.
- ➔ Da die Netto-Gesamtsumme (Saldo aus Aufwand und Ertrag) für das Globalbudget bindend ist, kann mit einem steigenden Ertrag auch der Aufwand steigen. Es kann also sein, dass am Ende der Abrechnungsperiode die Aufwendungen den ursprünglich angesetzten Aufwand übersteigen, da zusätzliche Erträge dies ausgleichen.

Globalbudget ok, aber wie hoch?

Auch wenn mittels der Budgetierung über Globalbudgets vieles flexibler ist und es Möglichkeiten gibt, Mittel geschickter einzusetzen oder gar zu „sparen“ und „für schlechte Zeiten“ vorzusorgen, so bleibt die Frage nach der absoluten Höhe des Budgets unbeantwortet. Schätzungen oder Vermutungen „aus dem Bauch heraus“ können hier nicht wirklich einen Effizienzzuwachs versprechen. Es bedarf also eines Informationssystems, das aufschlüsseln kann, welche Produkte oder Produktgruppen welchen Ressourcenbedarf beanspruchen. Diese Lücke füllt eine Kosten- und Leistungsrechnung, die idealerweise um ein Controllingsystem erweitert wird.

*„EINE OUTPUTORIENTIERTE BUDGETIERUNG, IN DER GEMEINSAM MIT BUDGET-VORGABEN AUCH ZIELSETZUNGEN DURCH DIE POLITISCHE FÜHRUNG FORMULIERT WERDEN, SETZT EIN FUNKTIONIERENDES CONTROLLINGSYSTEM VORAUS.“
(Hopp & Göbel, 2013, S. 116)*

¹⁷⁰ Nachfolgend aufgeführte Punkte sind komprimiert und entsprechen den Auflistungen in Schedler & Proeller, 2006, S. 168f. und Thom & Ritz, 2006, S. 256f.

Leseempfehlung zur Budgetierung

📖 Tauberger, 2008, S. 45-53.

5.3.5 Das reformierte Rechnungswesen: Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) in der erweiterten Kameralistik¹⁷¹

Die vorangegangenen Ausführungen lassen die KLR ganz deutlich als logische Konsequenz zur Realisation des Kontraktmanagements erscheinen. Das könnte jedoch über die Tatsache hinwegtäuschen, dass KLR auch ganz unabhängig vom Realisationsgrad der Neuen Steuerung eine erhebliche Bedeutung für die betriebliche Steuerung hat. § 7 BHO III fordert eine Einführung der KLR „in geeigneten Bereichen“. Inwiefern diese Eignung vorliegt, oder auch nicht, liegt im Ermessen der Verwaltungsbetriebe. Dies führt zu einer sehr heterogenen Umsetzungslandschaft bezüglich der KLR. Die Forderung der BHO nach einer KLR ist unabhängig von der Implementierung anderer Instrumente des NSM. Sie liegt vielmehr darin begründet, dass die Kameralistik ausschließlich auf die Kassenbewegungen bzw. das Geldvermögen zentriert ist, und die Vermögensseite aus dem Blick verliert (Vgl. 5.1.4 Die Kameralistik als weiteres Steuerungsinstrument des Bürokratiemodells).

KLR im Neuen Steuerungsmodell – aber nicht nur!

Bereits in „2.4.2 Die Grundbegriffe Ausgaben, Einnahmen, Kosten und Leistungen im Einzelnen“ wurde das Erkenntnisinteresse der KLR in groben Zügen dargelegt. Ausgehend von den dort definierten Begrifflichkeiten und den Defiziten der Kameralistik können die **INFORMATIONENBAUSTEINE EINER KLR** (in der Verwaltung) schon vor einer Vertiefung der theoretischen Grundlagen abgeleitet werden:¹⁷²

Informationsangebot einer KLR

- ➔ Die Ermittlung der **GESAMTKOSTEN** einzelner Produkte oder Dienstleistungen und damit die **KALKULATION** von Preisen und **PREISUNTERGRENZEN**.
- ➔ Die **HÄUFIGKEITEN** einzelner Produkte sowie die an der Produktion beteiligten Organisationseinheiten und somit eine **PRODUKTIONS- BZW. ABSATZPROGRAMMPLANUNG**.
- ➔ Der **RESSOURCENEINSATZ** für die Produkterstellung und somit eine Produktionsdurchführungs- und **MATERIALBEREITSTELLUNGSPLANUNG**.

¹⁷¹ Zur Kosten- und Leistungsrechnung findet sich ein äußerst umfangreiches Angebot an (deutschsprachiger) Literatur in den Bibliotheken. Diese Quellen stellen die KLR in all ihren spezifischen Details dar und können den Leser befähigen, eine KLR selbständig zu initiieren und zu betreiben. Dies ist jedoch nicht der Anspruch dieses Kapitels. Die Ausführungen in dieser Ausarbeitung sollen lediglich ein allgemeines Grundverständnis für das Erkenntnisinteresse der KLR bieten, die Empfehlung zur Einführung einer KLR begründen und kurz und pointiert die Systematik der KLR skizzieren.

¹⁷² Zu dieser Auflistung vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 340 in Verbindung mit Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 800.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

- Die Periodengerechte Abbildung des Ressourcenverbrauch und damit die **ERFOLGSERMITTLUNG** und die **BESTANDSBEWERTUNG** für eine Investitionsprogrammplanung.
- Die Ermittlung der **KOSTENANTEILE** einzelner **ORGANISATIONSEINHEITEN**, Produkte oder Produktgruppen an den jeweiligen Gesamtkosten, insbesondere der Anteil der Kosten für mittelbare Aufgaben (Querschnittseinheiten) an den Gesamtkosten.

Motivation zur Einführung einer KLR in der öffentlichen Verwaltung

Aufgrund dieses Informationsangebots ist der Mehrwert der Einführung einer KLR für die öffentliche Verwaltung klar erkennbar.¹⁷³

- Schaffung von Kostentransparenz,
- Steigerung des Kostenbewusstseins,
- Stärkung der Eigenverantwortung,
- Vergleichbarkeit zwischen Verwaltungen oder einzelner Organisationseinheiten¹⁷⁴,
- Optimierung von Abläufen,
- Unterstützung bei Privatisierungsvorhaben.

Was passiert in einer KLR – das theoretische Prinzip

Um alle in einem Betrieb anfallenden Kosten erfassen und systematisieren zu können, bedarf es zunächst einer Sortierung, die die Kosten danach systematisiert, wofür sie angefallen sind. Dies geschieht in der sog. **KOSTENARTENRECHNUNG**. Hiervon ausgehend werden alle vorsortierten Kostenarten darauf untersucht, ob sie sich einem Produkt/ **KOSTENTRÄGER** direkt zurechnen lassen oder ob eine direkte Zuordnung nicht möglich ist.

Definition: Kostenträger

„Ein Kostenträger stellt die betriebliche Leistung dar, die die verursachten Kosten tragen muss. Als Kostenträger gelten sowohl die für den Absatz bestimmten Leistungen als auch die innerbetrieblichen Leistungen. [...] Erfolgt die Fertigung in mehreren Produktionsstufen, entstehen i.d.R. Zwischenerzeugnisse, die ebenfalls Kostenträger darstellen.“ (Jorasz, 2003, S. 154)

Falls keine direkte Beziehung zu einem Produkt besteht, weil nicht eindeutig erkennbar ist, wieviel des Ressourcenverzehr durch einen bestimmten Kostenträger verantwortet wird, werden sog. Kostenstellen in einem Betrieb gebildet und die Kosten diesen Kostenstellen zugeordnet (**KOSTENSTELLENRECHNUNG**).

Definition: Kostenstelle

„Kostenstellen sind Betriebsabteilungen oder betriebliche Teilbereiche, die in der Kostenrechnung als selbständige Abrechnungseinheiten behandelt werden, d.h. für sie werden Kosten erfasst, ausgewiesen sowie in der Regel auch geplant und kontrolliert.“ (Götze, 2004, S. 71)

¹⁷³ Vgl. BMI & Bundesverwaltungsamt, www.orghandbuch.de, 2016, S. 340.

¹⁷⁴ Vgl. hierzu auch Literatur zum Stichwort „Benchmarking“.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Je nach Beanspruchung der Kostenstellen durch einen Kostenträger werden sodann die Kosten je Kostenstelle auf das Produkt anteilmäßig verteilt (*KOSTENTRÄGERRECHNUNG*).

Die Kostenartenrechnung steht in der Regel am Beginn einer jeden Systematisierung von Kosten für eine KLR. Die Aufgabe der Kostenartenrechnung besteht darin zu klären, *WELCHE KOSTEN* im Betrachtungszeitraum entstanden sind. Hierzu können die Kosten danach differenziert werden¹⁷⁵,

Kostenartenrechnung

- ➔ für welche Produktionsfaktoren sie angefallen sind, oder
- ➔ nach der Art ihrer Verrechnung, oder
- ➔ für welche betriebliche (Grund-) Funktion.

Hier einschlägig ist die Unterscheidung in Kosten für den Produktionsfaktor Arbeit, also *PERSONALKOSTEN*, und in *SACHKOSTEN* für Werkstoffe und Abschreibungen (Betriebsmittel). Daneben werden auch die *KAPITALKOSTEN* berücksichtigt oder *KOSTEN FÜR EXTERNE DIENSTLEISTUNGEN*.

Kostenarten nach Produktionsfaktoren

Die Differenzierung nach der Art der Verrechnung unterscheidet Kosten danach, inwiefern sie *DIREKT* als *EINZELKOSTEN* oder nur *INDIREKT* als *GE- MEINKOSTEN* einem Produkt bzw. einem Kostenträger zurechenbar sind.

Kostenarten nach der Art der Verrechnung

Einzelkosten lassen sich direkt den einzelnen Kostenträgern zurechnen. Das bedeutet, dass die Einzelkosten verrechnungstechnisch nicht die Kostenstellenrechnung durchlaufen müssen, sondern direkt in die Kostenträgerrechnung einfließen können. [...]

Definition: Einzel- und Gemeinkosten

Gemeinkosten hingegen können nur indirekt auf die Kostenträger verrechnet werden. Gemeinkosten werden von mehreren Kostenträgern verursacht und müssen deshalb mit Hilfe der Kostenstellenrechnung verteilt werden. Die geschieht mit Hilfe von Bezugs- oder Schlüsselgrößen (Jorasz, 2003, S. 57).

Einzelkosten sind aufgrund von Kenntnissen der Produktbeschaffenheit und –zusammensetzung direkt in ihrer gesamten Höhe einem Produkt zuzuordnen. *Bspw. können bei einer Dienstleistung die Personalkosten desjenigen, der die Dienstleistung dem Kunden gegenüber erbringt direkt als Einzelkosten angelastet werden. Werden aber bspw. in einem Verwaltungsgebäude eine Vielzahl von Dienstleistungen erbracht, so können die Kosten für das Verwaltungsgebäude nicht einer bestimmten Dienstleistung zugeordnet werden. Auch eine Gleichverteilung bietet sich mitunter dann nicht an, wenn sich die Häufigkeit der einzelnen Dienstleistungsprodukte stark unterscheidet.*

Für die Zurechnung der Gemeinkosten muss folglich eine andere Lösung gefunden werden. Möglicherweise bietet sich die Zuordnung der Kosten nach betrieblichen Funktionen wie bspw. Beschaffung, Produktion und Absatz, für Verwaltung oder Lagerhaltung, Forschung und Entwicklung, Kanti-

Kostenarten nach betrieblichen Funktionen

¹⁷⁵ Die hier vorgestellte Systematisierung der Kostenarten orientiert sich an Wöhe, 1990, S. 1222.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

ne, etc. an. Diese Systematisierung kann schon im Vorgriff auf eine Kostenstellenrechnung erfolgen, die eine detaillierte Fortsetzung dieser Verteilung darstellt.

Kostenstellenrechnung

Die direkte Zuordnung aller Kosten auf Kostenträger gelingt nicht für alle Kostenkomponenten. Die Gemeinkosten können also nicht direkt zugewiesen werden. Es bedarf einer Methode, die Gemeinkosten möglichst „realistisch“ auf ihre Verursacher umzulegen. Eine Gliederung des Betriebs in Kostenstellen bietet die Möglichkeit, eine Zuordnung der Kosten auf den Ort ihrer Entstehung vornehmen zu können.

Kostenstellen beantworten also die Frage danach, *WO* im Betrieb die Kosten entstanden sind. Kostenstellen können *AUFGRUND DER BETRIEBLICHEN FUNKTIONEN* ausgewiesen werden (s.o.) oder aber auch *NACH RÄUMLICHEN GESICHTSPUNKTEN* wie Standorte oder einzelne Produktionsstätten. Denkbar ist auch eine Zusammenfassung von Organisationseinheiten (bspw. Referate) zu einer Kostenstelle oder auch mehrere Kostenstellen in einer Organisationseinheit.¹⁷⁶ Entscheidend ist hierbei, auf welche Art und Weise, der Kostenträger die Kostenstelle in Anspruch nimmt. Nimmt ein Kostenträger (Produkt) bspw. eine Kostenstelle voll und ganz in Anspruch (und sonst kein Kostenträger), so werden alle in der Kostenstelle anfallenden Kosten dem Kostenträger zugerechnet. Verlassen mehrere Kostenträger eine Kostenstelle, so kann nach der relativen Häufigkeit oder dem wertmäßigen Anteil der einzelnen Produkte ein Schlüssel zur Umlage der Gesamtkosten der Kostenstelle gefunden werden.

Kostenträgerrechnung

Die Kostenträgerrechnung fasst alle bisherigen Zurechnungsverfahren zusammen:¹⁷⁷

- ➔ Verteilung der (Kostenträger-) Einzelkosten aus der Kostenartenrechnung direkt auf die Kostenträger.
- ➔ Verteilung der (Kostenträger-) Gemeinkosten mithilfe möglichst verursachungsgerechten Schlüsselgrößen aus der Kostenstellenrechnung indirekt auf die Kostenträger.

¹⁷⁶ Kostenstellen können auch einem Verantwortungsbereich entsprechen. Somit obliegt die Optimierung einer Kostenstelle hinsichtlich ihrer Kostenstruktur dem eben hierfür Verantwortlichen.

¹⁷⁷ Vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 824.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

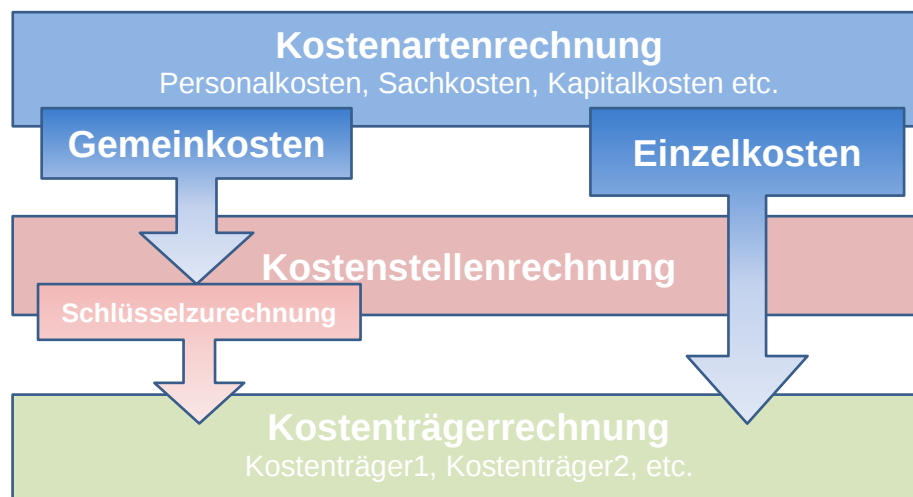


Abbildung 46: Die Stufen der Kosten- und Leistungsrechnung

5.3.6 Controlling als Navigationsinstrument für die öffentliche Verwaltung

Die Unzulänglichkeiten einer zentralistisch, bürokratisch geprägten betrieblichen Steuerung sind bereits in den vorangegangenen Ausführungen offensichtlich geworden. Mangels aussagekräftiger Informationsquellen über das betriebliche und überbetriebliche Geschehen ergeben sich eine Reihe von „Lücken“, die eine zielorientierte Steuerung der Verwaltung nahezu unmöglich macht:¹⁷⁸

„Licht ins Dunkel“:
Controlling

- ➔ Die **EFFIZIENZLÜCKE** resultiert aus den fehlenden Anreizen zur effizienten Mittelverwendung.
- ➔ Die **STRATEGIELÜCKE** entsteht mangels klarer Entwicklungsziele und Prioritäten.
- ➔ Die **MANAGEMENTLÜCKE** ist dem Fehlen jeglicher Instrumente zur Leistungsverbesserung oder Anpassung an Nachfrageschwankungen bzw. –Nachfrageverschiebungen oder fehlender Ressourcenumschichtungsmöglichkeiten geschuldet.

Diese Lücken „verdunkeln“ alle betrieblichen Zustände, sodass Management-Entscheidungen ohne eine diesbezügliche Information getroffen werden müssen. Controlling soll hier „Licht ins Dunkel“ bringen und betriebliche und relevante überbetriebliche **INFORMATIONEN SYSTEMATISCH BESCHAFFEN, ANALYSIEREN UND BEREITSTELLEN**.

¹⁷⁸ Vgl. die Steuerungs-lücken-Liste in Cornelius, Dincher & Müller-Godeffroy, 2007, S. 143.

Definition: Controlling

Bei Controlling handelt es sich um ein führungsunterstützendes, integratives Steuerungs- und Überwachungskonzept, das auf eine zeitnahe, bedarfsgerechte und laufende Versorgung entscheidungsbefugter Verantwortungsträger mit zukunftsbezogenen Informationen abstellt (Schmidt, H.-J., 2009, S. 268).

Zu dieser Definition bleibt anzumerken, dass Controlling offensichtlich eine **BERATENDE FUNKTION** hat. Dies impliziert, dass Controlling als Organisationseinheit keinerlei Weisungs- und/ oder Entscheidungsbefugnisse hat, sondern organisatorisch den Charakter einer Stabsstelle¹⁷⁹ (Vgl. 4.2.4 Vierter Schritt: Aufgabensynthese) aufweist. Als integratives Konzept durchzieht es die gesamte Organisationsstruktur eines Betriebes, d.h. die Informationserhebung beschränkt sich nicht nur auf Betriebsausschnitte, sondern erfasst **GANZHEITLICH** das gesamte System in all seinen Einzelteilen. Ferner ist Controlling keine temporäre Erscheinung, sondern ein dauerhaftes System, das **PERMANENT UND LÜCKENLOS** die entsprechenden Daten sammelt und verarbeitet. Dabei besteht der Anspruch an die Datenauswertung, dass die Entscheidungsträger als Adressaten keiner Datenflut ausgesetzt werden, sondern ein bedarfsgerechter **ZUSCHNITT** der Datenbasis **AUF DIE INFORMATIONSBEDÜRFNISSE** der jeweiligen Instanzen erfolgt. Schließlich beschränkt sich Controlling nicht auf vergangenheitsorientierte Werte, um hier eine wie auch immer ausgerichtete Kontrolle durchzuführen. Vielmehr soll Controlling Daten eruieren, die Entscheidungskonsequenzen für die Zukunft **PROGNOSTIZIEREN HELFEN**. Je nach Planungshorizont kann zwischen strategischem und operativen Controlling¹⁸⁰ unterschieden werden.

Strategisches Controlling

„Das strategische Controlling hat die Aufgabe, gesellschaftliche, politische, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen systematisch zu beobachten, um die Verwaltungsführung in die Lage zu versetzen, ihre politischen Ziele und Programme zeitnah an diese Entwicklungen anpassen zu können.“ (Hopp & Göbel, 2013, S. 62)

Auf strategischer Ebene stehen die wesentlichen Erfolgspotenziale eines Betriebes im Fokus. Es geht folglich um die langfristige Gesamtausrichtung des Betriebes hinsichtlich seiner Zielsetzungen. Strategische Entscheidungen betreffen den Gesamtbetrieb und berühren alle betrieblichen Belange im Gesamtsystem. Zudem geht es aber auch um die Überprüfung der Ziel-**ERREICHUNG** in dem Sinne, dass die erstellten Produkte bzw. Aufgaben

¹⁷⁹ Vgl. die tiefergehenden Ausführungen zur organisatorischen Einbindung bei Schmidt, H.-J., 2009, S. 270f. Denkbar ist jedoch auch eine Lösung als eigenständige Querschnittseinheit, die das Gesamtcontrolling eines Betriebes bündelt.

¹⁸⁰ In der Literatur wird strategisch und operativ oftmals über den Zeithorizont voneinander abgegrenzt. So heißt es an einer Stelle, strategisch seien 10 bis 15 Jahre, an anderer Stelle sollen schon 3 bis 5 Jahre strategisch sein. In diesem Skript wird infolge derartiger Inkonsistenzen und zugunsten eines besseren Verständnisses die Definition über solche Zeitspannen umgangen. Zudem wird zwischen strategischem und operativem Planungshorizont oftmals auch ein „taktischer“ Planungshorizont eingefügt. Darauf soll im Rahmen dieses Skriptes allerdings verzichtet werden.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

zielführend und damit auch **EFFEKTIV** sind. Merkmale strategischen, betrieblichen Denkens sind:¹⁸¹

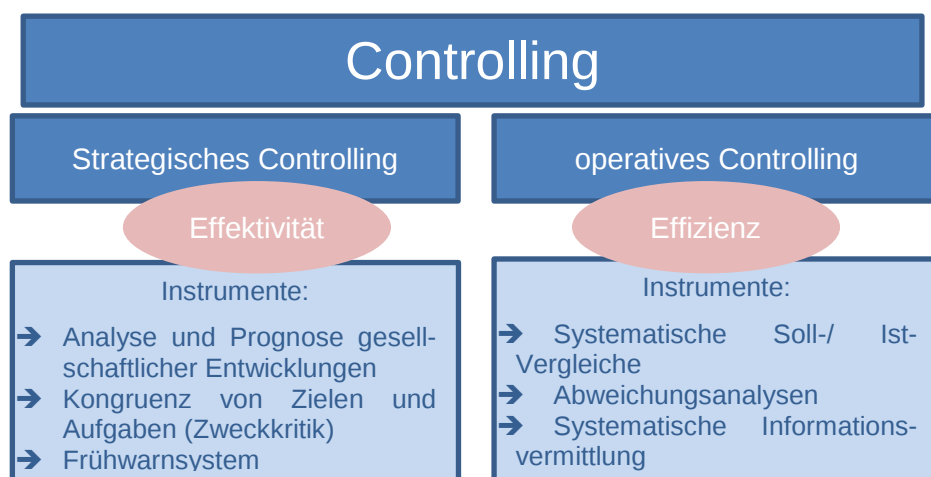
- ➔ Festlegung der Aktivitätsfelder eines Betriebes
- ➔ Bezug zu Umweltsituationen (Konkurrenz, politische Lagen, etc.) und Umweltentwicklungen
- ➔ Spiegel zentraler Einstellungen, Wertvorstellungen
- ➔ Gesamtbetriebliche Sicht unabhängig von einzelnen Funktionsbereichen
- ➔ Hohe Bedeutung für Ressourcenbindung und Finanzlage
- ➔ Zukunftsorientierung

Im Hinblick auf die strategischen Problemfelder hat das operative Controlling einen „Vollzugscharakter“.

Operatives Controlling

Das (dem strategischen Controlling, A.d.Verf.) nachgelagerte operative Controlling leitet demgegenüber aus den längerzeitlich wirkenden Zielauffassungen ergänzend solche mit zeitlich eingegrenztem, kürzerem Geltungsanspruch ab, fokussiert demnach unter **EFFIZIENZ**aspekten kontinuierlich die Steuerung und Überwachung des durch Kosten und Leistungen belegbaren Ausführungsgeschehens (Schmidt, H.-J., 2009, S. 272).

Somit zählen zu den Kernaufgaben operativen Controllings die Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der betrieblichen Prozesse, die Budgetierung und Kontrolle des Budgets sowie die Versorgung des Managements mit entscheidungsrelevanten Informationen. Diese Aufgaben bewegen sich im Rahmen der gegenwärtig gegebenen betrieblichen Bedingungen und betreffen aktuelle Abläufe und Kapazitäten.



**Gegenüberstellung:
Strategisches und operatives Controlling**

Abbildung 47: Strategisches und operatives Controlling¹⁸²

¹⁸¹ Vgl. Steinmann, Schreyögg & Koch, 2013, S. 160.

¹⁸² In Anlehnung an Hopp & Göbel, 2013, S. 62.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Ziele und Funktionen des Controllings

Das konkrete Ziel der Einführung eines Controllings ist die Schaffung von **TRANSPARENZ** durch klare Zahlen und Fakten, die ein Gegengewicht zum Irrationalen in den Managerentscheidungen bilden sollen. Das Gelingen dieser Zielstellung hängt maßgeblich jedoch von der Akzeptanz des Controllings durch die verantwortlichen Entscheidungsträger (und der Akzeptanz durch die Informationsquellen, A.d.Verf.) ab (vgl. Schierenbeck & Wöhle, 2008, S. 178).

Rationalitätssicherungsfunktion

Diese Zielformulierung schließt den Gedanken ein, dass Instanzen bei Ihren Entscheidungen nicht immer rational vorgehen. In der Ökonomie entspricht dies den neueren Theorieansätzen, die von einer begrenzten Rationalität der Entscheider ausgehen.¹⁸³ Diese **„RATIONALITÄTSSICHERUNGSFUNKTION“** soll mittels Controlling als systematische Erhebung von betrieblichen Daten und fachlich ausgewiesener Auswertung und Interpretation die Qualität der Managemententscheidungen von persönlichen Befindlichkeiten der Manager abheben.

Koordinationsfunktion

Daneben soll Controlling dafür sorgen, dass die einzelnen Leitungssysteme eines Betriebes miteinander harmonisieren und entsprechend koordiniert werden. Controlling definiert sich prinzipiell also auch über die **„KOORDINATIONSFUNKTION“** zur gegenseitigen Abstimmung des Planungs-, Kontroll- und Informationssystems aber auch in Bezug auf das Personalführungssystem und die Organisation.^{184 185}

Aufgaben des Controllings

Das Controlling sieht sich infolge dieser Zielsetzungen und Funktionen mit den folgenden **AUFGABEN** konfrontiert:¹⁸⁶

1. Planung
2. Analyse und Kontrolle
3. Information der Steuerungsinstanzen

1. Planung¹⁸⁷

„Planung ist die systematisch vorbereitete zukunftsbezogene Festlegung von Zielen sowie der zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen, Mittel und Wege. Sie ist die geistige Vorwegnahme zukünftigen Geschehens, indem sie verschiedene Handlungsalternativen abwägt und sich auf der Basis von Bewertungskriterien für die günstigste Lösung entscheidet.“ (Tauberger, 2008, S. 22)

¹⁸³ Im Gegensatz zu den „älteren“ Theorien, deren gedanklicher Ausgangspunkt der sog. „Homo oeconomicus“ darstellt, der sozusagen allwissend und über alle Informationen verfügend rein sachlich optimierte Entscheidungen trifft.

¹⁸⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den Funktionen des Managements in Kapitel 2.3.4 Das Management.

¹⁸⁵ Ausführlicher hierzu in Küpper, Friedl, Hofmann, Hofmann & Pedell, 2013, S. 33ff. oder Horváth, Gleich & Seiter, 2015, S. 33ff. und insbesondere S. 43ff.

¹⁸⁶ In Anlehnung an Schierenbeck & Wöhle, 2008, S.177.

¹⁸⁷ Vertiefende (über das Curriculum hinausgehende) Ausführungen zum Thema „Planung“ finden sich bspw. in Küpper, Friedl, Hofmann, Hofmann & Pedell, 2013, S. 131ff. oder Tauberger, 2008, S. 32ff. Hier wird sowohl der Planungsprozess mit Zielfindung, Problemanalyse, Alternativensuche, Prognose und Alternativenbewertung beschrieben, als auch die Merkmale und Instrumente der operativen, taktischen und strategischen Planung dargelegt.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

Mit Bezug zur öffentlichen Verwaltung besteht deren Aufgabe darin, den Sollzustand auf Basis der derzeitigen und zukünftigen gesellschaftlichen und gesetzlichen Ansprüche zu beschreiben sowie realisierbare und überprüfbare Ziele für das Verwaltungshandeln zu formulieren (Tauberger, 2008, S. 23). Mit Formulierung der Ziele als Sollwerte wird eine Kontrolle des nachgelagerten Vorgehens erst möglich. Eine Planung lenkt das Handeln in eine bewusst gestaltete Zukunft und bildet darüber hinaus die Voraussetzung für eine wirksame Kontrolle der späteren Abläufe.

Die Aufgabe des Controllers in einer gesamtbetrieblichen Planung ist die Koordination aller Planungsaktivitäten. Hierbei gilt es, sowohl die strategischen mit den operativen Planungen in Einklang zu bringen, als auch Funktionsbereich-übergreifend alle Einzelpläne eines Betriebes auf die Gesamtstrategie abzustimmen. Auftretende Zielkonflikte gilt es hierbei zu bereinigen oder aus strategischen Zielsetzungen geeignete Unterziele für den operativen Geschäftsbetrieb abzuleiten.

Im Rahmen einer **STRATEGISCHEN PLANUNG** kann die

- ➔ Formulierung oder das Heranziehen eines **LEITBILDS** eine Basis darstellen, die den Rahmen für eine strategische Analyse darstellen kann.
- ➔ Eine **STRATEGISCHE ANALYSE** soll die internen Stärken und Schwächen sowie die externen Chancen und Risiken offenlegen.¹⁸⁸
- ➔ Hiervon ausgehend werden sodann **STRATEGIEN ENTWICKELT**, die die externen Chancen durch die (ggf. neu zu schaffenden) internen Stärken realisieren.

Gegenstand **OPERATIVER PLANUNG** sind die Leistungsprozesse innerhalb der von der Strategie vorgegebenen langfristigen Kapazitäten und Schwerpunkte. Dazu gehören bspw.

- ➔ eine (Produktions-) Programmplanung,
- ➔ eine Investitionsplanung,
- ➔ eine Budgetierung oder
- ➔ eine Personalplanung.

Betriebswirtschaftlich werden Instrumente wie bspw. Investitionsrechnungsverfahren, Kosten- und Leistungsrechnung oder Kennzahlen angewendet, um derartige Planungen vornehmen zu können.

Das Ergebnis der Planungsphase sind Soll-Größen unterschiedlicher Natur, die aus der strategischen wie aus der operativen Planung abgeleitet werden. Ebenso kann bei der Kontrolle in eine strategische und operative

2. Analyse/ Kontrolle

¹⁸⁸ Vgl. hierzu das Stichwort „SWOT-Analyse“ oder „Stärken-Schwäche-Analyse“ oder „SOFT-Analyse“ bspw. bei Tauberger, 2008; Küpper, Friedl, Hofmann, Hofmann & Pedell, 2013; Schierenbeck & Wöhle, 2008.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

unterschieden werden. Die **STRATEGISCHE KONTROLLE** fokussiert die Überwachung operationalisierter Meilensteine zur Zielerreichung mittels einer Durchführungskontrolle. Zudem wird hierbei auch laufend überprüft, ob die bei Strategieentwicklung angenommenen Prämissen noch gelten und auch ob die aktuellen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen noch mit denen in der Strategie angenommenen übereinstimmen.¹⁸⁹

Die **OPERATIVE KONTROLLE** überprüft laufend, ob die kurz- und mittelfristigen Pläne umgesetzt werden, oder ob es zu Abweichungen kommt, die korrigiert werden müssen. Hierzu werden bestimmte Werte miteinander verglichen und Diskrepanzen zwischen Vergleichswert und tatsächlich ermitteltem Ist-Wert festgestellt. Das Anliegen des Controllings geht jedoch über die reine Feststellung einer Abweichung hinaus. Vielmehr ist neben der Kontrolle der Abweichungen auch die **ANALYSE DER ABWEICHUNGEN** Gegenstand des Controllings. Es geht also auch darum herauszufinden, welche Gründe zu den Abweichungen führten. Eine vertiefte Kenntnis von Störfaktoren und deren Konsequenzen für betriebliche Abläufe erlaubt sowohl eine bessere Korrektur der Planverletzungen als auch eine bessere Prognose der betrieblichen Entwicklungen.

Kennzahlen

Gegenstand der Kontrollen sind oftmals Kennzahlen, die aufgrund ihres numerischen Charakters für alle mathematischen und statistischen Operationen geeignet sind.

Definition: Kennzahl

„Kennzahlen sind quantitative Daten, die als eine bewusste Verdichtung der komplexen Realität über zahlenmäßig erfassbare betriebswirtschaftliche Sachverhalte informieren sollen.“ (Weber & Schäffer, 2000, S. 2)

Im Grunde arbeitet das Controlling im Rahmen der Kontrolle und Analyse mit dem folgenden Instrumentarium:

- ➔ **ZEITVERGLEICH:** Die Entwicklung bestimmter Werte/ Kennzahlen in Abhängigkeit von der Zeit. Um hierbei konsistente Aussagen ableiten zu können, bedarf es einer Konstanz aller betrachteten Rahmenbedingungen. *Bsp.: Die absolute Anzahl der Einbruchsdelikte der 1980er Jahre im Bundesgebiet kann nicht mit der absoluten Anzahl der 1990er Jahre verglichen werden, da das Bundesgebiet während dieser Zeiträume eine Erweiterung erfahren hat.*
- ➔ **BETRIEBSVERGLEICH (BENCHMARKING):** Gegenstand des Vergleichs können Kennzahlen, aber auch Prozesse oder Produkte sein. Zum Vergleich werden ähnliche Produkte, Prozesse etc. anderer Betriebe herangezogen, von denen in irgendeiner Form bekannt ist, dass genau diese Elemente dort besonders gut funktionieren. In der Folge werden Überlegungen angestellt, wie der eigene Betrieb von den sog. „best-practice-Verfahren“ lernen und somit profitieren kann. Wird Benchmarking ambitioniert betrieben, so können hiervon „quasi-wettbewerbliche“ Effekte ausgehen. Das „genauso-gut-oder-besser-sein-wollen-als-andere“

¹⁸⁹ Vgl. hierzu ausführlicher Tauberger, 2008, S. 56ff.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

kann einen ähnlichen Effekt auf die betrieblichen Entscheidungen haben wie eine Konkurrenzsituation am freien Markt. Man spricht hier von einem sog. „Quasi-Wettbewerb“. *Bsp.: Der Bearbeitungsprozess eines Beihilfeantrags in der Bundesverwaltung könnte Vergleichsgegenstand zu einem Beihilfe-Bearbeitungsprozess im Land NRW sein.*

- ➔ **SOLL-IST-VERGLEICH:** Hier wird eine reale, aktuelle Ist-Größe ins Verhältnis zu einer geplanten Soll-Größe gesetzt. *Bsp.: Die Soll-Größe der ‚maximalen Anzahl der Werkstage Bearbeitungsdauer für Beihilfe-Anträge‘ beträgt 5 Werkstage. Dem wird die durchschnittliche, tatsächliche Bearbeitungsdauer, die laufend ermittelt wird, gegenüber gestellt.*
- ➔ **ABWEICHUNGSANALYSE:** Mittels vorgenannter Vergleichsarten können Abweichungen diagnostiziert werden. Darüber hinaus wäre es aber auch möglich, eventuell „Muster“ bei Abweichungen feststellen zu können. *(Bsp.: Wachstumsraten steigen im Zeitablauf kontinuierlich an, Abweichung von Soll-Werten betreffen nur eine bestimmte Fachaufgabe).* Die Abweichungsanalyse geht also über die bloße Diagnostik hinaus und versucht überdies zu erforschen, wie die Abweichungen erklärt werden können. Diese Ursachenforschung ist essentiell, um Interventionsmaßnahmen für die betriebliche Steuerung finden und anbieten zu können.

ABSOLUTE KENNZAHLEN sind meist Einzelgrößen ohne Bezug zu anderen Größen wie Summen (z.B. Umsatz), Bestandsgrößen (z.B. Mitarbeiteranzahl), Differenzen (z.B. der Gewinn), aber auch der Kapitalwert ist ein Beispiel für eine absolute Kennzahl.

Exkurs: Arten von Kennzahlen

Gängige Arten von **RELATIVEN KENNZAHLEN** sind:¹⁹⁰

- ➔ **GLIEDERUNGSZAHLEN:** Hierbei wird ein Teilbereich ins Verhältnis zu seiner Grundgesamtheit gebracht. Es geht also um die Ermittlung von Anteilen an größeren Gesamtmengen. *Bsp.: Anzahl verbeamteter Mitarbeiter zur gesamten Mitarbeiterzahl*
- ➔ **BEZIEHUNGSZAHLEN:** Hier werden – im Unterschied zu Gliederungszahlen – unterschiedliche Größen zueinander in Beziehung gesetzt. Diese Größen können auch in unterschiedlichen Einheiten gemessen werden. *Bsp.: Personalkosten je erstellten Bescheid, gefahrene Dienstwagen-Kilometer je Dienststelle.*
- ➔ **INDEXZAHLEN:** Hier werden – wie bei Gliederungszahlen auch – inhaltlich gleichartige Größen betrachtet. Allerdings wird für diese Größe für einen bestimmten Zeitpunkt oder eine bestimmte Situation eine sog. Basisgröße festgelegt. Die Indexgröße zeigt dann die Abweichung von dieser Basisgröße an. *Bsp.: seit dem Jahr 2000 ist die Anzahl der Mitarbeiter um 10% gestiegen. Die Anzahl der Mitarbeiter im Jahr 2000 bildet die Basisgröße im Nenner und die aktuelle Anzahl ist die Zählergröße. Daraus lässt*

¹⁹⁰ Vgl. Horváth, Gleich & Seiter, 2015, S.286 und Küpper, Friedl, Hofmann, Hofmann & Pedell, 2013, S. 473f.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

sich eine Veränderung ablesen. Weiteres Bsp.: In Berlin arbeiten 35% mehr Bundesbeamte als in Bonn.

3. Information

Um die Funktionen der Planung und der Analyse bzw. Kontrolle überhaupt erfüllen zu können, bedarf es eines Informationssystems, das die hierfür notwendigen Daten und Informationen zur Verfügung stellt.¹⁹¹ Entsprechend muss ein Informationssystem allen resultierenden Ansprüchen gerecht werden und Informationen für alle Fragestellungen der Planung oder der Analyse bereithalten. ‚Information‘ bedeutet für den Controller:

- ➔ Ermittlung des Informationsbedarfs,
- ➔ Informationsbeschaffung,
- ➔ Aufbereitung der Informationen und
- ➔ Informationsabgabe an den Adressaten.

Um der Serviceorientierung des Controllings nachzukommen und Controlling nicht zu einem „Zahlenfriedhof“ verkommen zu lassen, muss die Information

- ➔ bedarfsgerecht, d.h. inhaltlich auf die Fragestellung fokussiert und mengenmäßig auf das Minimum reduziert,
- ➔ zum richtigen Zeitpunkt (Schnelligkeit vor Genauigkeit) und
- ➔ standardisiert aufbereitet sein. Das Informationsangebot genügt immer gleichen Standards¹⁹² und kann
- ➔ durch fallweise angeforderte Sonderberichte flexibilisiert werden.

Offen geblieben ist bislang, aus welchen „Subsystemen“ der Controller seine Informationen bezieht, bzw. welche einzelnen Informationsquellen er nutzt bzw. sich selbst gestaltet und pflegt. Klassischerweise sind die Rechnungslegungssysteme mit Finanzbuchhaltung und Kosten- und Leistungsrechnung eine Datenquelle, die für Controllingzwecke genutzt wird. Daneben werden u.a.¹⁹³ auch Umweltanalysen, Investitionsrechnungen, Prognoseverfahren und Kennzahlensysteme in das Informationssystem integriert.

Controlling-Regelkreis

Das Zusammenspiel aus Controlling und managementgebundener Steuerung und Realisation stellt sich als Kreislauf dar. Ausgehend von strategischer wie operativer Zielvorgabe werden entsprechende Planungen reali-

¹⁹¹ Beim Verständnis dieses Zusammenhangs ist Vorsicht geboten: die Formulierung darf nicht so verstanden werden, dass hier zeitlich gesehen zuerst eine Informationsfunktion erfüllt werden müsse, bevor man in Kontrolle und Planung eintreten dürfe. In der Praxis laufen vielmehr alle Systeme dauerhaft und gleichzeitig ab und stehen in permanenter Wechselwirkung zueinander.

¹⁹² Der Controller sollte über einen präzisen Plan verfügen, wer zu welchem Zeitpunkt bzw. in welchem zeitlichen Turnus welche Informationen mit welcher Aktualität, Genauigkeit und (Irrtums-) Wahrscheinlichkeit erhält.

¹⁹³ Dies ist nur eine Auswahl, die auf die in diesem Skript beschriebenen Verfahren beschränkt ist. Weitere Methoden und Verfahren zur Informationsgewinnung finden sich ausführlich in Horváth, Gleich & Seiter, 2015, Kapitel 4.5 Beschaffung und Aufbereitung der Informationen, S. 188ff.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

siert. Deren Ergebnis kann mittels einer geeigneten Ist-Datenermittlung im Zuge des Controllings kontrolliert und analysiert werden. Diese Informationen werden dem Management für Steuerungszwecke verfügbar gemacht, sodass hier Korrekturen bzw. Revisionen durchgeführt werden können. Der vollständige (kybernetische) Prozess stellt sich wie folgt dar:¹⁹⁴

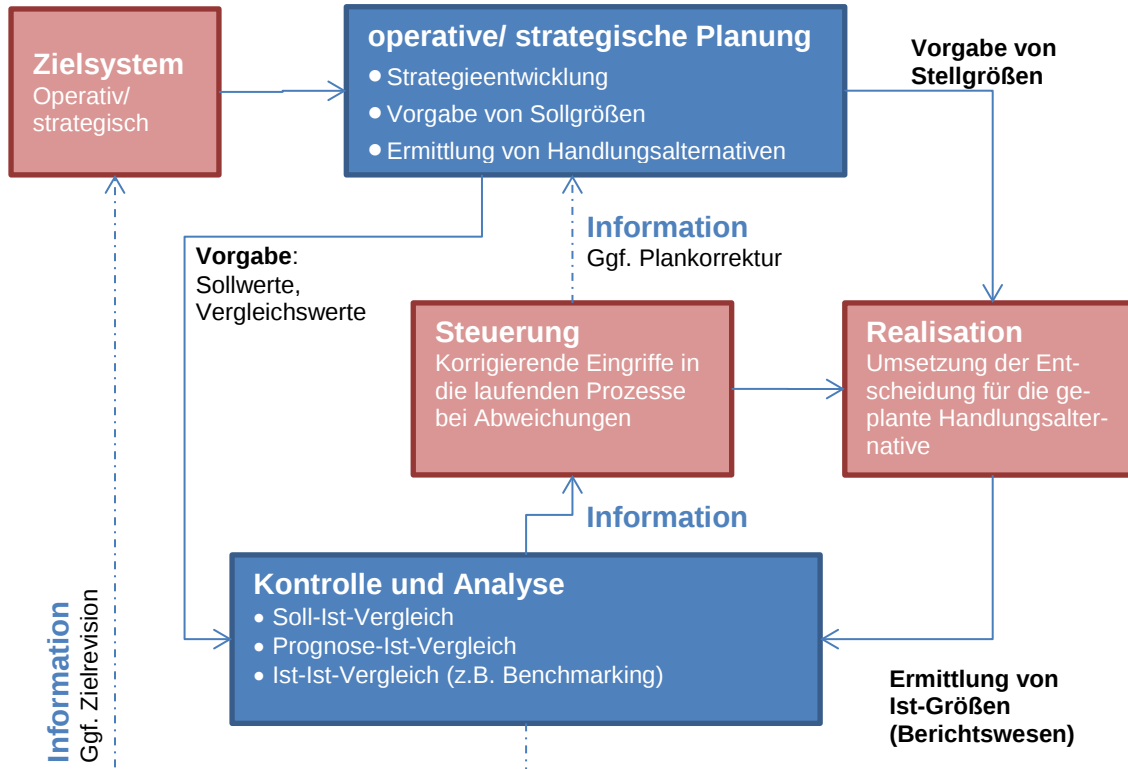


Abbildung 48: Der Regelkreis des Controllings

5.3.7 Die Balanced Scorecard (BSC) als Controlling-Instrument in der Verwaltung

Schon immer gab es in der Steuerung von Unternehmen und Betrieben Kennzahlen, die bestimmte Sachverhalte verdichteten, um einen Aufschluss über ganz bestimmte Unternehmensaktivitäten oder Ergebnisse zu liefern. Im Zentrum standen hier finanzielle und vergangenheitsorientierte Kennzahlen bspw. zur Rentabilität des eingesetzten Kapitals oder auch Kennzahlen zur Erfassung des Umsatzes etc. Das Neuartige an der BSC war, dass diese Methode ein in sich geschlossenes und logisches System von Kennzahlen liefert, das das **GESAMTE** betriebliche Handeln im Abgleich zur seiner Umwelt und seinen strategischen und operativen Zielen in einen Gesamtzusammenhang bringt. Auf diese Weise kann jede betriebliche Kennzahl sachlogisch bis auf die Vision und Mission eines Betriebes zurückgeführt werden und sowohl das Controlling als auch die betriebliche Steuerungsebene hat jederzeit eine 360-Grad-Sicht auf alle betrieblichen

BSC als „Promi“ unter den Kennzahlensystemen

¹⁹⁴ In Anlehnung zu Tauberger, 2008, S. 13.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

und überbetrieblichen Vorgänge. Somit ist die BSC ein Konzept, das weit über eine Ansammlung von Kennzahlen hinausgeht. Es handelt sich vielmehr um ein umfassendes Managementkonzept, das alle betrieblichen und auch umweltorientierten Vorgänge berücksichtigt und abbildet.¹⁹⁵

Damit eine BSC funktionieren kann, bedarf es¹⁹⁶

3 Säulen der BSC

- ➔ erstens einer Vision/ Mission also einer Strategie als zentralen Ausgangspunkt für alle Überlegungen,
- ➔ zweitens einer Betrachtung dieser Strategie aus vier (ggf. auch mehr) Perspektiven: Finanz-, Kunden-, Prozess- und Innovationsperspektive, und
- ➔ drittens eines Überblicks über die im betreffenden Betrieb gültigen Ursache-Wirkungsbeziehungen.

Letzteres ist die Grundlage für alle Überlegungen, die darauf abzielen, geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung zu finden. Das kann nur gelingen, wenn ein Erfahrungsschatz über die Wirkungszusammenhänge im Unternehmen und darüber hinaus vorliegt. *Bspw. besteht möglicherweise ein Ursache-Wirkungszusammenhang zwischen kontinuierlicher Fortbildung der Mitarbeiter und dem Anteil innovativer Produkte im Produktkatalog.* Die BSC stellt folglich ein Controllinginstrument dar, das es erlaubt, die Diskrepanz zwischen vagen Strategieformulierungen und einer Vielzahl von Einzelaktivitäten auf operativer Ebene zu überbrücken und eine Verflechtung zwischen strategischem und operativem Controlling herzustellen (Schauer, 2015, S. 185).

Um was es geht – in Kürze

Der anfängliche Fokus auf finanzielle Entwicklungen in einem Betrieb wird im Konzept der BSC keineswegs verworfen, sondern ergänzt. Insgesamt sind es in der ursprünglichen Variante der BSC von Robert S. Kaplan und David P. Norton vier Perspektiven, die alle betrieblichen Vorgänge beleuchten sollen:¹⁹⁷

1. **FINANZPERSPEKTIVE:** Die finanziellen Kennzahlen sollen offenlegen, ob die Strategie eines Unternehmens zu einer Verbesserung des Ergebnisses führt. Typische Kennzahlen beziehen sich dabei auf die Rentabilität, das Wachstum und den Unternehmenswert.
2. **KUNDENPERSPEKTIVE:** Es wird der Blickwinkel des Kunden eingenommen und ermittelt, wie das Unternehmen aus der Sicht der Kunden eingeschätzt wird. Die verwendeten Kennzahlen beziehen sich auf die Kategorien Zeit, Qualität, Produktleistung und Service sowie Preis.
3. **PROZESSPERSPEKTIVE:** Die Kennzahlen der internen Betriebsperspektive informieren über betriebsinterne Prozesse, die wesentlichen Einfluss auf die Kundenzufriedenheit haben. Sie geben also darüber Auskunft, was intern getan werden muss, um die Kundenerwartungen zu

¹⁹⁵ In der Literatur ist auch die Bezeichnung „Performance Measurement-System“ gebräuchlich.

¹⁹⁶ Nach Tauberger, 2008, S. 198.

¹⁹⁷ Nach Horváth, Gleich & Seiter, 2015, S. 115.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

erfüllen. Wesentliche Faktoren sind z.B. Zykluszeiten, Qualität, Fertigungszeiten des Personals oder die Produktivität.

4. **LERNEN- UND ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVE:** Die Fähigkeit des Unternehmens, sich zu verbessern und Innovationen einzuführen, ist Fokus dieser Perspektive. Typische Kennzahlen sind das Durchschnittsalter der Produkte, der Umsatzanteil der Neuprodukte oder die Verringerung der Lieferzeiten.

Jeder dieser Perspektiven wird so aufbereitet, dass spezifische, strategische Ziele der Perspektive festgelegt werden, Messgrößen für die Zielerreichung gesucht werden, sodann Soll-Werte für diese Messgrößen definiert werden und schlussendlich (und dazu dient die Kenntnis der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge), geeignete Maßnahmen zur Zielerreichung bestimmt werden.

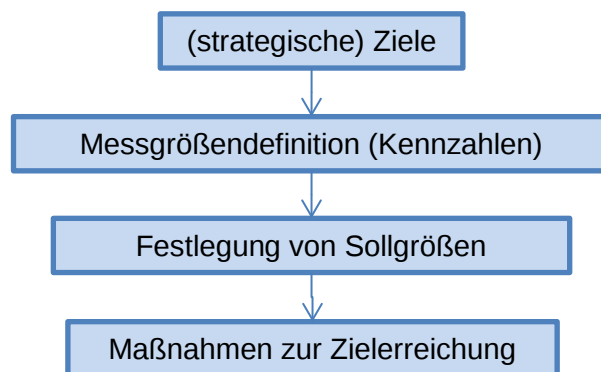


Abbildung 49: Grundschemata zur Systematisierung jeder BSC-Perspektive

Im Unterschied zu Unternehmen ist die Finanzperspektive für die öffentliche Verwaltung oftmals nicht Gegenstand selbstgelenkter Steuerung oder Beeinflussbarkeit, da die finanziellen Rahmenbedingungen durch den Haushalt stark reglementiert und von externer Stelle vorgegeben werden (→ Inputsteuerung oder Budgetierung). Eine Übertragung der BSC auf die öffentliche Verwaltung kann also nicht ohne entsprechende Anpassungen funktionieren.

BSC für öffentliche Verwaltung

Dennoch ist die Beobachtung und Analyse finanzieller Transaktionen der öffentlichen Verwaltung vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit sogar gesetzlich verankert, aber auch im Sinne des Gemeinwohls aller Steuerzahler. Hinsichtlich der Finanzperspektive geht es also in der öffentlichen Verwaltung um die Erreichung von Budgetzielen, Realisierung von Einsparpotentialen, Sicherung der Basis für Steuereinnahmen, Erhaltung der Kreditwürdigkeit etc. (Tauberger, 2008, S. 204).

Finanzperspektive für öffentliche Verwaltung

Der Transfer der Kundenperspektive gestaltet sich ebenfalls problematisch, denn der Bürger ist nicht unbedingt wie ein Kunde zu betrachten, da für die Leistungen der öffentlichen Verwaltung oftmals ein Abnahmezwang besteht, oder eine Kundenidentifikation extrem schwer fällt wie bspw. bei der Polizei. Die Leistungen werden hier vielmehr im Sinne eines Gemeinwohls, an dem der gesamten Gesellschaft gelegen ist, als zur Bedürfnisdeckung bestimmter Kunden erbracht. Auch wenn die „Umsatzsituation“ der öffentli-

Kundenperspektive für öffentliche Verwaltung

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

chen Verwaltung nicht von einer Attraktivität für potentielle Kunden abhängig ist, hat sich in den letzten Jahren trotzdem eine tiefgreifende Bürgerorientierung und ein Interesse an den Bedürfnissen der Bürger implementiert.¹⁹⁸ Insgesamt wird die „klassische“ Kundenperspektive durch die Perspektive des Gemeinwohls bzw. der Bürgerperspektive modifiziert.

Die Prozessperspektive und die Perspektive des Lernens und der Entwicklung können weitgehend auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden, da optimierte Prozesse und Innovations- und Wandlungsfähigkeit für die öffentliche Verwaltung und im Hinblick auf die Gemeinwohl- und Bürgerorientierung gleichermaßen relevant sind. Insgesamt stellt sich eine BSC für die öffentliche Verwaltung wie folgt dar (Tauberger, 2008, S. 205):

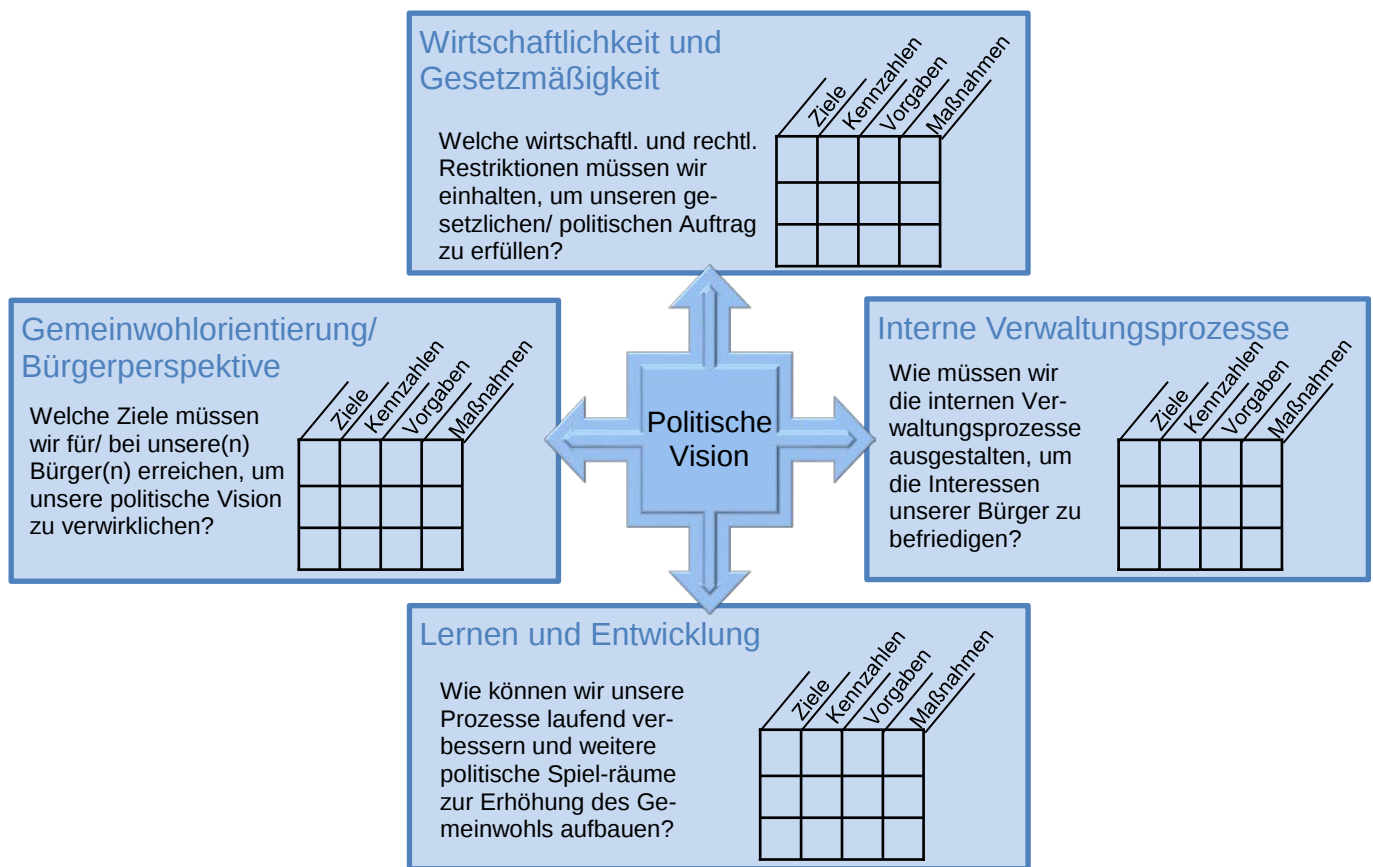


Abbildung 50: Die BSC im Gesamtüberblick

Kritisches zur BSC

Immer wieder wird dem Konzept vorgeworfen, Formalisierung und Bürokratisierung Vorschub zu leisten und somit auch eine „Bremswirkung“ auszulösen, die das Konzept selbst jedoch gar nicht beabsichtigt. Zudem verleitet das Konzept zu einer „Top-Down-Abarbeitung“, d.h. dass insbesondere die strategische Führungsebene (→ Top Management) aus der Strategie her-

¹⁹⁸ Auf kommunaler Ebene werden zunehmend auch neue Medien wie „Mängel-Apps“ zur Meldung von Missständen eingesetzt. Kundenbefragungen werden zur Verbesserungen der Serviceleistungen wie Öffnungszeiten, Internetangebot etc. eingesetzt. Auf Ebene der Bundesverwaltung werden Dienstleistungen mit „Serviceversprechen“ bspw. zur maximalen Bearbeitungsdauer etc. angeboten.

5.3 Die Instrumente des Neuen Steuerungsmodells im Einzelnen

aus auch alle weiteren Ziele ableitet und die unteren Führungsebenen bzw. die Ausführungsebene außen vor lässt.¹⁹⁹

Die BSC ist im öffentlichen Sektor allerdings nicht zuletzt deswegen so erfolgreich und akzeptiert, da sie eine Möglichkeit darstellt, politische Programme auf einer abstrakt-strategischen Ebene auf die operationale Ebene des Verwaltungshandelns zu übersetzen und gleichzeitig die Zielerreichung mehrdimensional überwachen und steuern zu können. Auch die Abkehr von der finanz-dominierten Analyse hin zur Integration anderer Perspektiven macht das Konzept für die öffentliche Verwaltung so attraktiv, da es so den Prioritäten bei der Steuerung öffentlicher Verwaltung Rechnung trägt.

„Eine sinnvolle Verzahnung der einzelnen Steuerungsinstrumente und der diversen Steuerungsebenen kann für die öffentlichen Verwaltungen durch einen entsprechend zugeschnittenen Balanced-Scorecard-Ansatz gewährleistet werden.“ (Nolte & Zimmermann, 2015, S. 63 und ab S. 127)

Leseempfehlungen zur Balanced Scorecard

📖 Tauberger, 2008, Kapitel 4.6 Balanced Scorecard, S. 196 – 209; optional auch interessant: Kapitel 4.6.6 Einführung einer Balanced Scorecard, S. 209 - 224.

📖 Nolte & Zimmermann, 2015, S. 127 – 133.

¹⁹⁹ Eine ausführliche Kritik an der BSC und den besonderen Problemen in der öffentlichen Verwaltung bietet Tauberger, 2008, S. 205ff.

Literaturverzeichnis

- Bea, F. X. & Göbel, E. (2010). *Organisation. Theorie und Gestaltung*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- Bea, F. X., Scheurer, S. & Hesselmann, S. (2008). *Projektmanagement*. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- BMI. (01. September 2010). *Praxisleitfaden: Projektmanagement für die öffentliche Verwaltung*. Abgerufen am 01. September 2010 von www.verwaltung-innovativ.de: http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_117/nn_684680/DE/Steuerung/Projektmanagement/projektmanagement__node.html?__nnn=true.
- BMI & Bundesverwaltungsamt. (28. 04 2016). www.orghandbuch.de.
- BMWi. (16. April 2016). *Bürokratieabbau*. Von <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Mittelstand/buerokratieabbau.html> abgerufen.
- Budäus, D. (2006). Verwaltungsreform zwischen Bürokratiemodell und Institutionenökonomie. *Öffentliche und private Organisationen im Wandel*. (S. 22-30). Linz: Trauner.
- Bundesregierung. (12. April 2016). *Bürokratieabbau*. Von https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratiabbau/_node.html abgerufen.
- Bundesregierung, I.-B. d. (24. Januar 2011). www.cio.bund.de. Abgerufen am 24. Januar 2011.
- Burth, Andreas & Gnädinger, M. (06. Oktober 2016). *HaushaltsSteuerung.de - Portal zur öffentlichen Haushalts- und Finanzwirtschaft*. Von www.haushaltssteuerung.de: <http://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-outputsteuerung.html> abgerufen.
- Cornelius, P., Dincher, R. & Müller-Godeffroy, H. (2007). *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung*. Neuhofen/ Pf.: fbp.
- Corsten, H., Corsten, H. & Gössinger, R. (2008). *Projektmanagement. Einführung*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- DIN, D. (2009). *DIN-Fachbericht 158. Modell zum prozessorientierten Vorgehen in der öffentlichen Verwaltung*. Berlin: Beuth Verlag.
- Dincher, R.; Müller-Godeffroy, H.; Scharpf, M.; Schuppan, T. (2010). *Einführung in die Betriebswirtschaftslehre für die Verwaltung*. Neuhofen/ Pf.: fbp.

- Drews, G. & Hillebrand, N. (2010). *Lexikon der Projektmanagement-Methoden*. Freiburg: Haufe Mediengruppe.
- Eisenführ, F. (1996). *Investitionsrechnung*. Aachen: Augustinus Buchhandlung.
- Eisenführ, F. & Weber, M. (1994). *Rationales Entscheiden*. Berlin.
- Finanzen, B. f. (2009). *Personalkostensätze, Sachkostenpauschalen und Kalkulationszinssätze für Kostenberechnungen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*. Abgerufen am 24. Januar 2011 von www.bundesfinanzministerium.de.
- Frese, E. (1998). *Grundlagen der Organisation. Konzept-Prinzipien-Strukturen*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler.
- Friedl, G., Hofmann, C. & Pedell, B. (2017). *Kostenrechnung. Eine entscheidungsorientierte Einführung*. München: Vahlen.
- Göbel, E. (1992). *Das Management der sozialen Verantwortung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Goldner, D. & Krüger, U. (2013). Die Bundesverwaltung als moderner Betrieb III. *Studienbrief zu Modul 4: Projekt- und Qualitätsmanagement*.
- Götze, U. (2004). *Kostenrechnung und Kostenmanagement*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Götze, U. (2006). *Investitionsrechnung. Modelle und Analysen zur Beurteilung von Investitionsvorhaben*. Heidelberg: Springer.
- Hopp, H. & Göbel, A. (2013). *Management in der öffentlichen Verwaltung*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Horváth, P., Gleich, R. & Seiter, M. (2015). *Controlling*. München: Franz Vahlen.
- http://www.gesetze-im-internet.de/bho/___7.html. (22. 01 2015).
- http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_25062014_DokNr20110981762.htm. (22. 01 2015).
- Innern, B. d. (26. Januar 2011). www.verwaltung-innovativ.de. Abgerufen am 26. Januar 2011.

- Institut für Projektmanagement und Innovation, U. B., & Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement e.V., F. ". (Oktober 2010). *www.pm-software.info*. Abgerufen am 27. Januar 2011 von Projektmanagement-Software. Informationen, Tools & Tipps.
- Intranet Bund DLZ*. (3.. Juli 2017). Von [www.intranet.bund.de: http://www.intranet.bund.de/DE/Angebote_DLZ/Navigation/Dienstleistungszentren/DLZ_Informationen/Projekt-DLZ_Ausgangslage-inhalt.html?nn=3097484](http://www.intranet.bund.de/http://www.intranet.bund.de/DE/Angebote_DLZ/Navigation/Dienstleistungszentren/DLZ_Informationen/Projekt-DLZ_Ausgangslage-inhalt.html?nn=3097484) abgerufen
- Jenny, B. (2009). *Projektmanagement. Das Wissen für den Profi*. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Jorasz, W. (2003). *Kosten- und Leistungsrechnung*. Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- Kern, W. (1974). *Investitionsrechnung*. Stuttgart.
- Knuppertz, T. (2015). *Prozessmanagement für Dummies*. Weinheim: WILEY-VCH Verlag.
- Kosiol, E. (1976). *Organisation der Unternehmung*. Wiesbaden: Dr. Th. Gabler.
- Krems, B. (22. 01 2015). *online-Verwaltungslexikon*. Von www.olev.de. abgerufen
- Krems, B. (10. Mai 2016). *Online-Verwaltungslexikon*. Von www.olev.de. abgerufen
- Küpper, H.-U., Friedl, G., Hofmann, C., Hofmann, Y. & Pedell, B. (2013). *Controlling - Konzeption, Aufgaben, Instrumente*. Stuttgart: Schäffer-Pöschel.
- Lamers, A. (2007). *Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Verwaltung - Manuskript zur Vorlesung*.
- Litke, H.-D. (2007). *Projektmanagement. Methoden, Techniken, Verhaltensweisen. Evolutionäres Projektmanagement*. München: Carl Hanser.
- Madauss, B. J. (1994). *Handbuch Projektmanagement: mit Handlungsanleitungen für Industriebetriebe, Unternehmensberater und Behörden*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Meier, R. (2004). *30 Minuten für erfolgreiche Teamarbeit*. Offenbach: Gabal.

- Neisser, H. & Hammerschmid, G. (1998). *Die innovative Verwaltung. Perspektiven des New Public Management in Österreich*. Wien: Signum.
- Nolte, R. & Zimmermann, S. (2015). *Managementwissen für eine innovative und lernende öffentliche Verwaltung*. Frankfurt a.M.: Peter Lang Internationaler Verlag der Wissenschaften.
- Normenausschuss Qualitätsmanagement, S. u. (2009 Januar). Projektmanagement - Projektmanagementsysteme - Teil 1-5. *DIN 69901-1-5*. BR Deutschland: Deutsches Institut für Normung e.V.
- o.V. (1998). *Handbuch für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung*. Bonn.
- o.V. (kein Datum). *Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen*. Von <http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/pdf/BMF-IIA3-20131220-H-06-01-2-SF-A001.pdf>. abgerufen.
- Oberender, P. O. & Rudolf, T. (August 2004). Public Private Partnership. *WiSt*, S. 493-494.
- Olfert, K. (2010). *Projektmanagement*. Herne: NWB.
- Olfert, K. (2015). *Organisation*. (K. Olfert, Hrsg.) Herne: NWB Verlag.
- Olfert, K. & Reichel, C. (2003). *Kompakt-Training Investition*. Ludwigshafen: Kiehl.
- Richter, R. & Furubotn, E. G. (1999). *Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Rohrschneider, U. (2006). *Risikomanagement in Projekten*. München: Rudolf Haufe.
- Rosenstiel, L. v. (2003). *Grundlagen der Organisationspsychologie*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Sander, L. & Langer, C. (Februar 2004). New Public Management. *WiSt*, 88- 94.
- Schauer, R. (2015). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Public Management*. Wien: Linde.
- Schedler, K. & Proeller, I. (2006). *New Public Management*. UTB.
- Schierenbeck, H. & Wöhle, C. B. (2008). *Grundzüge der Betriebswirtschaftslehre*. München: Oldenbourg.

- Schmid, P. (2009). *Praxiskurs Projektmanagement. Projekte aktiv gestalten. Mit einfachen Mitteln gezielt zum Erfolg*. Regensburg: Walhalla.
- Schmidt, G. (2000). *Einführung in die Organisation. Modelle - Verfahren - Techniken*. Wiesbaden: Gabler.
- Schmidt, H.-J. (2009). *Betriebswirtschaftslehre und Verwaltungsmanagement*. Wien: Facultas.
- Schreyögg, G. (2003). *Organisation. Grundlagen moderner Organisationsgestaltung*. Wiesbaden: Dr. Th. Gabler.
- Schreyögg, G. (2012). *Grundlagen der Organisation*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schulte-Zurhausen, M. (2010). *Organisation*. München: Franz Vahlen.
- Schulte-Zurhausen, M. (2014). *Organisation*. München: Franz Vahlen.
- Steinbuch, P. A. (1998). *Projektorganisation und Projektmanagement*. Ludwigshafen (Rhein): Friedrich Kiehl.
- Steinmann, H., Schreyögg, G. & Koch, J. (2013). *Management - Grundlagen der Unternehmensführung: Konzepte - Funktionen - Fallstudien*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Steuerzahler, B. d. (kein Datum). www.steuerzahler.de.
- Sutorius, R. (2009). *Checkbook Projektmanagement*. München: Rudolf Haufe.
- Tauberger, A. (2008). *Controlling für die öffentliche Verwaltung*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Thom, N. & Ritz, A. (2006). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Gabler.
- Tiemeyer, E. (2004). *Projekte im Griff. Konzepte, Tools und Checklisten zum erfolgreichen Projektmanagement*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Tiemeyer, E. (2006). *Projektmanagement in Lernsituationen*. Haan-Gruiten: Verlag Europa-Lehrmittel, Nourney, Vollmer.
- Vahs, D. (2003). *Organisation: Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*. Stuttgart.

Vahs, D. (2004). *Organisation. Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Vahs, D. (2007). *Organisation. Eine Einführung in die Organisationstheorie und -praxis*. Stuttgart.

Vahs, D. (2015). *Organisation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

von Rosenstiel, L. (2003). *Grundlagen der Organisationspsychologie - Basiswissen und Anwendungshinweise*. Stuttgart: Schäffer Poeschel.

Weber, J. & Schäffer, U. (2000). *Balanced Scorecard & Controlling*. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Wöhe, G. (1990). *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. München: Vahlen.

www.bmf.bund.de. (kein Datum).

Zielasek, G. (1999). *Projektmanagement als Führungskonzept. Erfolgreich durch Aktivierung aller Unternehmensebenen*. Berlin: Springer.

Anlagen

Verwaltungsvorschriften zu § 7 BHO²⁰⁰:

§ 7 - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung

- (1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten. Diese Grundsätze verpflichten zur Prüfung, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung und Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.
- (2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen. In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen könnten (Interessenbekundungsverfahren).
- (3) In geeigneten Bereichen ist eine Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen.

Zu § 7 (Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Kosten- und Leistungsrechnung):

1

Grundsatz der Wirtschaftlichkeit

Die Ausrichtung jeglichen Verwaltungshandelns nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit soll die bestmögliche Nutzung von Ressourcen bewirken. Damit gehört zur Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit auch die Prüfung, ob eine Aufgabe durchgeführt werden muss und ob sie durch die staatliche Stelle durchgeführt werden muss.

Nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln (Ressourcen) anzustreben. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit umfasst das Sparsamkeits- und das Ergiebigkeitsprinzip. Das Sparsamkeitsprinzip (Minimalprinzip) verlangt, ein bestimmtes Ergebnis mit möglichst geringem Mitteleinsatz zu erzielen. Das Ergiebigkeitsprinzip (Maximalprinzip) verlangt, mit einem bestimmten Mitteleinsatz das bestmögliche Ergebnis zu erzielen. Bei der Ausführung des Haushaltsplans, der in aller Regel die Aufgaben (Ergebnis, Ziele) bereits formuliert, steht der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit in seiner Ausprägung als Sparsamkeitsprinzip im Vordergrund. Der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ist bei allen Maßnahmen des Bundes, die die Einnahmen und Ausgaben des Bundeshaushaltes unmittelbar oder mittelbar beeinflussen, zu beachten. Dies betrifft sowohl Maßnahmen, die nach einzelwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Beschaffungen für den eigenen Verwaltungsbereich und Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung) als auch Maßnahmen, die nach gesamtwirtschaftlichen Kriterien (z.B. Investitionsvorhaben im Verkehrsbereich, Subventionen und Maßnahmen der Sozial- und Steuerpolitik) zu beurteilen sind. Unter die Maßnahmen fallen auch Gesetzgebungsvorhaben.

2

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind Instrumente zur Umsetzung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Es ist zwischen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu unterscheiden.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bei allen finanzwirksamen Maßnahmen durchzuführen. Sie sind daher bei der Planung neuer Maßnahmen einschließlich der Änderung bereits laufender Maßnahmen (Planungsphase) sowie während der Durchführung (im Rahmen einer begleitenden Erfolgskontrolle) und nach Abschluss von Maßnahmen (im Rahmen einer abschließenden Erfolgskontrolle) vorzunehmen.

2.1

²⁰⁰ http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_25062014_DokNr20110981762.htm, 2015.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Planungsinstrument

Die Planungsphase bildet die Grundlage für die begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen müssen mindestens Aussagen zu folgenden Teilaspekten enthalten:

- Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfs,
- Ziele, Prioritätsvorstellungen und mögliche Zielkonflikte,
- relevante Lösungsmöglichkeiten und methodenabhängig die damit verbundenen Einnahmen und Ausgaben bzw. deren Nutzen und Kosten (einschl. Folgekosten), auch soweit sie nicht in Geld auszudrücken sind,
- finanzielle Auswirkungen auf den Haushalt,
- Eignung der einzelnen Lösungsmöglichkeiten zur Erreichung der Ziele unter Einbeziehung der rechtlichen, organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung der Risiken und der Risikoverteilung,
- Zeitplan für die Durchführung der Maßnahme,
- Kriterien und Verfahren für Erfolgskontrollen (vgl. Nr. 2.2).

Ist das angestrebte Ziel nach dem Ergebnis der Ermittlungen oder aus finanziellen Gründen nicht in vollem Umfang zu verwirklichen, so ist zu prüfen, ob das erreichbare Teilziel den Einsatz von Mitteln überhaupt rechtfertigt und ob die geplante Maßnahme besser zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt werden sollte. Besteht für den Erwerb oder die Nutzung von Vermögensgegenständen eine Wahlmöglichkeit zwischen Kauf-, Miet-, Leasing-, Mietkauf- und ähnlichen Verträgen, so ist vor dem Vertragsabschluss zu prüfen, welche Vertragsart für die Verwaltung am wirtschaftlichsten ist. Ein Mangel an Haushaltsmitteln darf nicht dazu führen, dass nicht die wirtschaftlichste Beschaffung (ggf. auch durch die Verwaltung selbst), sondern eine alternative Beschaffung vorgenommen wird (z.B. Begründung eines Dauerschuldverhältnisses statt Kauf).

2.2

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Instrument der Erfolgskontrolle

Die Erfolgskontrolle ist ein systematisches Prüfungsverfahren. Sie dient dazu, während der Durchführung (begleitende Erfolgskontrolle) und nach Abschluss (abschließende Erfolgskontrolle) einer Maßnahme ausgehend von der Planung festzustellen, ob und in welchem Ausmaß die angestrebten Ziele erreicht wurden, ob die Maßnahme ursächlich für die Zielerreichung war und ob die Maßnahme wirtschaftlich war. Erfolgskontrollen sollen auch dazu führen, dass Bedarfe und Möglichkeiten des Um- bzw. Nachsteuerns rechtzeitig erkannt werden.

Bei Maßnahmen, die sich über mehr als zwei Jahre erstrecken, und in sonstigen geeigneten Fällen sind nach individuell festzulegenden Zeiträumen oder zu Zeitpunkten, an denen abgrenzbare Ergebnisse oder Teilrealisierungen einer Maßnahme zu erwarten sind, begleitende Erfolgskontrollen durchzuführen. Sie liefern vor dem Hintergrund zwischenzeitlich eingetretener ökonomischer, gesellschaftlicher und technischer Veränderungen die notwendigen Informationen für die Entscheidung, ob und wie die Maßnahme fortgeführt werden soll.

Von der begleitenden Erfolgskontrolle ist die laufende Beobachtung (Monitoring) zu unterscheiden. Im Gegensatz zum systematisch angelegten umfassenden Prüfungsverfahren der Erfolgskontrolle ist sie eine fortlaufende gezielte Sammlung und Auswertung von Hinweisen und Daten zur ergänzenden Beurteilung der Entwicklung einer Maßnahme.

Alle Maßnahmen sind nach ihrer Beendigung einer abschließenden Erfolgskontrolle zu unterziehen.

Methodisch besteht zwischen begleitender und abschließender Erfolgskontrolle kein Unterschied.

Die Erfolgskontrolle umfasst grundsätzlich folgende Untersuchungen:

-

Zielerreichungskontrolle

Mit der Zielerreichungskontrolle wird durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) festgestellt, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist. Sie bildet gleichzeitig den Ausgangspunkt von Überlegungen, ob die vorgegebenen Ziele nach wie vor Bestand haben.

-

Wirkungskontrolle

Im Wege der Wirkungskontrolle wird ermittelt, ob die Maßnahme für die Zielerreichung geeignet und ursächlich war. Hierbei sind alle beabsichtigten und unbeabsichtigten Auswirkungen der durchgeführten Maßnahme zu ermitteln.

-

Wirtschaftlichkeitskontrolle

Mit der Wirtschaftlichkeitskontrolle wird untersucht, ob der Vollzug der Maßnahme im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch wirtschaftlich war (Vollzugswirtschaftlichkeit) und ob die Maßnahme im Hinblick auf übergeordnete Zielsetzungen insgesamt wirtschaftlich war (Maßnahmenwirtschaftlichkeit).

Erfolgskontrollen sind auch durchzuführen, wenn die Dokumentation in der Planungsphase unzureichend war. In diesem Fall sind die benötigten Informationen nachträglich zu beschaffen.

2.3

Methoden (Verfahren) der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ^{*)}

2.3.1

Allgemeines

Bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist die nach den Erfordernissen des Einzelfalls einfachste und wirtschaftlichste Methode anzuwenden. Zur Verfügung stehen einzelwirtschaftlich und gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren. Welches Verfahren anzuwenden ist, bestimmt sich nach der Art der Maßnahme, dem mit ihr verfolgten Zweck und den mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen.

Gesamtwirtschaftlich orientierte Verfahren sind für alle Maßnahmen mit erheblichen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen geeignet. Einzelwirtschaftlich orientierte Verfahren sind geeignet für Maßnahmen, die sich in erster Linie auf den betrachteten Verwaltungsbereich (z.B. Ministerium, Behörde) beziehen.

2.3.2

Einzelwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen mit nur geringen und damit zu vernachlässigenden gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind grundsätzlich die finanzmathematischen Methoden der Investitionsrechnung (Kapitalwertmethode) zu verwenden. Nicht monetär fassbare Einflussfaktoren können durch eine Nutzwertanalyse berücksichtigt werden.

Für Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen können auch Hilfsverfahren (z.B. Kostenvergleichsrechnungen, Angebotsvergleiche) durchgeführt werden.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung selbst, d.h. der Umfang sowie der Erstellungsaufwand, in einem angemessenen Verhältnis zur finanzwirksamen Maßnahme steht.

2.3.3

Gesamtwirtschaftliche Verfahren

Für Maßnahmen, die nicht zu vernachlässigende gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben, sind gesamtwirtschaftliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (z.B. Kosten-Nutzen-Analyse) durchzuführen.

2.4

Verfahrensvorschriften

2.4.1

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind grundsätzlich von der Organisationseinheit durchzuführen, die mit der Maßnahme befasst ist.

2.4.2

Alle Arbeitsschritte einschl. Annahmen, Datenherkunft und Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind nachvollziehbar zu dokumentieren und zu den Akten zu nehmen. Bei Maßnahmen mit nur geringer finanzieller Bedeutung kann von diesem Dokumentationsumfang abgesehen werden.

2.4.3

Zu den Unterlagen nach § 24 gehören auch Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

2.4.4

Die oder der Beauftragte für den Haushalt entscheidet, über welche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sie oder er zu unterrichten ist. Sie oder er kann sich an den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beteiligen und die Berücksichtigung einer Maßnahme bei der Aufstellung der Voranschläge und bei der Ausführung des Haushaltsplans von der Vorlage von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abhängig machen.

3

Interessenbekundungsverfahren ^{*)}

In geeigneten Fällen ist privaten Anbietern die Möglichkeit zu geben darzulegen, ob und inwieweit sie staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten nicht ebenso gut oder besser erbringen können (Interessenbekundungsverfahren).

Ein Interessenbekundungsverfahren kommt bei der Planung neuer und der Überprüfung bestehender Maßnahmen oder Einrichtungen in Betracht. Es ermöglicht eine Erkundung des Marktes nach wettbewerblichen Grundsätzen (d.h.: Beachtung von Transparenz, Nichtdiskriminierung, Gleichbehandlung).

Das Ergebnis des Interessenbekundungsverfahrens ist im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit den sich bietenden staatlichen Lösungsmöglichkeiten zu vergleichen, um eine wirtschaftliche Bewertung zu gewährleisten.

Wenn sich danach ergibt, dass eine private Lösung voraussichtlich wirtschaftlich ist, ist ein Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Interessenbekundungsverfahrens vorzusehen. Das Vergabeverfahren - im Gegensatz zum unverbindlichen Interessenbekundungsverfahren - endet grundsätzlich mit einer Entscheidung über Zuschlagserteilung oder Aufhebung. Das Interessenbekundungsverfahren ersetzt nicht das Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere nicht die im Vergaberecht vorgesehenen Teilnahmewettbewerbe.

Ein Absehen von der Öffentlichen Ausschreibung bzw. dem Offenen Verfahren ist auch nach Durchführung eines Interessenbekundungsverfahrens nur nach den in den Vergaberegeln vorgesehenen Ausnahmen zulässig.

4

Kosten- und Leistungsrechnung

Dauerhafte Aufgabe der öffentlichen Verwaltung ist es, das Verhältnis von Kosten und Leistungen bei der Aufgabenwahrnehmung zu verbessern. Grundlage dafür ist die Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung ^{*)}

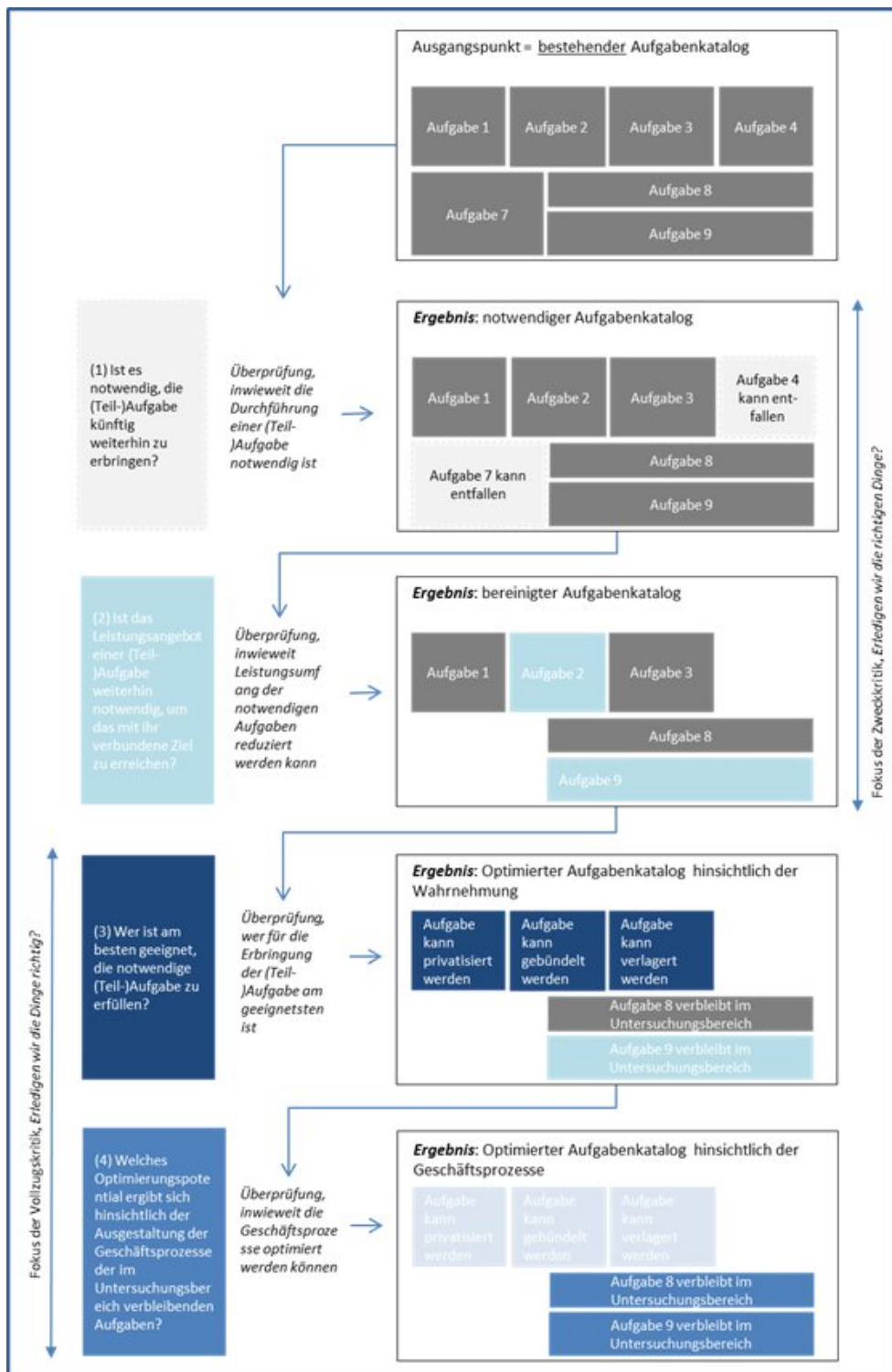
Die mit der Kosten- und Leistungsrechnung erzielten Ergebnisse machen entstandene Kosten und erbrachte Leistungen transparent. Ebenso wird eine wirksame Planung, Steuerung und Kontrolle ermöglicht. Auch die Haushaltsplanung und -ausführung kann durch die Kosten- und Leistungsrechnung unterstützt werden. Ebenso ist durch Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung eine Ermittlung von kostendeckenden Gebühren und Entgelten realisierbar.

Beispiel zur Kapitalwertmethode:

t	Et	At	Et - At	AbzF	Barwert
0	- €	100.000,00 €	- 100.000,00 €	1	- 100.000,00 €
1	28.000,00 €	- €	28.000,00 €	0,92592593	25.925,93 €
2	30.000,00 €	- €	30.000,00 €	0,85733882	25.720,16 €
3	35.000,00 €	- €	35.000,00 €	0,79383224	27.784,13 €
4	32.000,00 €	- €	32.000,00 €	0,73502985	23.520,96 €
5	35.000,00 €	- €	35.000,00 €	0,6805832	23.820,41 €
					26.771,59 €
i	0,08				

Mit Kreditaufnahme in Höhe des Kapitalwertes zu Beginn des Investitionszeitraums:

t	Et	At	Et - At	AbzF	Barwert
0	- €	126.771,59 €	- 126.771,59 €	1	- 126.771,59 €
1	28.000,00 €	- €	28.000,00 €	0,92592593	25.925,93 €
2	30.000,00 €	- €	30.000,00 €	0,85733882	25.720,16 €
3	35.000,00 €	- €	35.000,00 €	0,79383224	27.784,13 €
4	32.000,00 €	- €	32.000,00 €	0,73502985	23.520,96 €
5	35.000,00 €	- €	35.000,00 €	0,6805832	23.820,41 €
					- 0,00 €



Ablauf einer Aufgabenkritik aus www.orghandbuch.de

Beispiel eines Produktsteckbriefs im Geschäftsbereich BMI aus 2005:

- 3.5 Kosten- und Leistungsrechnung

Produkt-Charakteristika	
Teil der Produktgruppe	Organisation und betriebswirtschaftliche, finanzielle Steuerung
Produktziel	Unterstützung der Führung mit KLR-Informationen
Produktkurzbeschreibung und -inhalt	• Sammeln und aufbereiten von KLR-Daten • KLR-Berichtswesen • Aufrechterhalten und weiterentwickeln des fachlichen KLR-Systems
ggf. Rechtsgrundlage	
Verantwortlicher Produktersteller	
Zielprodukte/Schlüssel	
Produktempfänger	
Mitarbeiterkapazitäten	

Kennzahlen für das Produkt			
Zähleinheit/Anzahl Kostenträger (zu zählende Einheiten/ Erfassungs- und Erhebungsdaten)	• Stunden • Anzahl der Beschäftigten		
	Statistik vorhanden in einem DV-System	• ja • ja	• nein • nein
Kennzahlen und Vergleichsmöglichkeiten	• Kosten pro Beschäftigten		

Qualitätskriterien für das Produkt	
Qualitätsmerkmale (objektive und subjektive)	• Termintreue • Datenqualität (Vollständigkeit und Plausibilität) • Flexibilität (z.B. Reaktionszeit bei Änderungswünschen) • Adressatenzufriedenheit

- 3.6 Controlling

Produkt-Charakteristika		
Teil der Produktgruppe	Organisation und betriebswirtschaftliche, finanzielle Steuerung	
Produktziel	Unterstützung der Führung mit Controllinginformationen	
Produktkurzbeschreibung und -inhalt	• Aufbau und Anwendung eines Kennzahlensystems • Erstellen und abschließen von Zielvereinbarungen • Zielgruppenspezifisches aufbereiten betriebswirtschaftlicher Daten aus der KLR und anderer Informationsquellen • Beraten der Entscheidungsträger • Weiterentwickeln von Controllinganwendungen	
ggf. Rechtsgrundlage		
Verantwortlicher Produktersteller		
Zielprodukte/Schlüssel		
Produktempfänger		
Mitarbeiterkapazitäten		

Kennzahlen für das Produkt	
Zähleinheit/Anzahl Kostenträger (zu zählende Einheiten/ Erfassungs- und Erhebungsdaten)	• Stunden • Beschäftigte Statistik vorhanden · ja · nein in einem DV-System · ja · nein
Kennzahlen und Vergleichsmöglichkeiten	• Kosten pro Beschäftigten

Qualitätskriterien für das Produkt	
Qualitätsmerkmale (objektive und subjektive)	• Genauigkeit der Aussagen und Empfehlungen • Grad der Umsetzung • Termintreue

Schlagwortregister

- § 7 BHO 5
- Ablauforganisation 97
- Absatz 17
- Aktivitäten 96
- Analyse-Synthese-Konzept 55
- Anschaffungswert 30
- Arbeit 56
- Arbeitskreis 95
- Artenteilung 56
- Auf- und Abzinsungsfaktor 39
- Aufbau- und Ablauforganisation 54
- Aufbauorganisation 54
- Aufgabe 56
 - Quantifizierbare 68
- Aufgabenkritik 60
 - Vollzugskritik 61
 - Zweckkritik 61
- Aufgabensynthese 64
- Auftrag 56
- Aufwand 25
- Ausführungsstelle 66
- Ausgaben 24
- Balanced Scorecard (BSC) 151
- Barwert 40
- Benchmarking 148
- Beschaffung 17
- Betrieb 11
- Betriebe
 - Öffentliche Betriebe 13
 - PRIVATE BETRIEBE 12
- betriebliche Grundfunktionen 17
- Betriebsergebnis 23
- Betriebstypen 15
- Bilanzierung 23
- Budget 133
- Budgetierung 137
- Bürokratie 120
- Bürokratiemodell 119
- Business Process Reengineering 106
- Controlling 133, 144
 - Operatives 145
 - Strategisches 144
- Controlling-Regelkreis 150
- Dezentralisierung 133, 137
- Dienstleistungszentren der
 - Bundesverwaltung 103
- Disposition 53
- Dispositive Entscheidungen 19
- Effektivität 4, 130
- Effizienz 4, 130
- Einliniensystem 77
- Einnahmen 24
- Einzelkosten 141
- Entstaatlichung 62
- Ertrag 25
- Extremumprinzip 3
- Feedback-Kultur 132
- Finanzierung 18
- Finanzperspektive 153
- Flussdiagramm 110
- Formalziele 10
- Führungsprozesse 101
- Funktionsmeisterprinzip 79
- Funktionssystem 80
 - Unechtes 81
- Geld-Güter-Kreislauf 16
- Gemeinkosten 141
- Geschäftsprozessorganisations-Projekt (GPO-Projekt) 107
- Geschäftsprozess 96
- Geschäftsprozessoptimierung 99
- Geschäftsverteilungsplan 86
- Globalbudget 138
- Improvisation 53
- Inputsteuerung 122
- Inстанz 66
- Institution 51
- Investition 29
- Job Enlargement 60
- Job Enrichment 60
- Job Rotation 60
- Kameralistik 23, 123
- Kapitalkosten 31
 - Abschreibungen 31
 - Kalkulatorische Zinsen 32
- Kapitalwert 40
- Kapitalwertmethode 38
- Kennzahl 148
- Kernprozesse 102
- Kompetenzzentren 104
- Kongruenz- bzw. AKV-Prinzip 65
- kontinuierlicher
 - Verbesserungsprozess 116
- Kontraktmanagement 131
- Koordinationsfunktion 146
- Kosten 26
 - fixe Kosten 35
 - Kalkulatorische Kosten 26

- variable Kosten 35
- Kosten- und Leistungsrechnung 25
- Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) 139
- Kostenartenrechnung 141
- Kostenstelle 140
- Kostenstellenrechnung 142
- Kostenträger 140
- Kostenträgerrechnung 142
- Kostenvergleichsrechnung 30
- kritische Menge 38
- Kundenperspektive 153
- Leistungen 26
- Leitbild 134
- Leitungsspanne 74
- Leitungssystem 77
- Management 18
 - Dimensionen des Managements 19
 - Management als Funktion 19
 - Management als Institution 18
- Management-Zyklus 20
- Matrix-Organisation 82
- Matrix-Projektorganisation 93
- Maximumprinzip 3
- Mehrliniensystem 79
- Mengenteilung 56
- Minimumprinzip 3
- Mission 134
- Neues Steuerungsmodell (NSM) 124
- New Public Management (NPM) 124
- Normalarbeitszeit 71
- Nutzwertanalyse 42
- Operative Entscheidungen 18
- Opportunitätskosten 26
- Optimumprinzip 3
- Organigramm 84
- Organisation 48
 - funktionale Organisation 51
 - prozessorientierte Organisation 51
- Organisation ad rem 65
- organisatorisches Gleichgewichts 54
- Outcome 130
- Output 128
- Outputorientierung 125
- Outputsteuerung 131
- PDCA-Zyklus 21
- Personalbedarfsermittlung 67
- Privatisierung 62
 - Formelle 62
 - Funktionale 63
 - Materielle 62
- Produkt 128
- Produkte
 - Externe 128
 - Interne 128
- Produktion 17
- Produktionsfaktor
 - Information 23
- Produktionsfaktoren 21
 - Arbeit 22
 - Betriebsmittel 22
 - Dispositiver Faktor 22
 - Elementarfaktoren 22
 - Werkstoffe 22
- Produktkatalog 128
- Produktorientierter Haushaltsplan 133
- Produktsteckbrief 129
- Projekt 89
- Projektmanagement 90
- Projektorganisation 92
- Prozessarten 101
- Prozessgestaltung 106
- Prozess-Leistung 96
- Prozessquelle 96
- Prozessenke 97
- Prozessstruktur 96
- Prozessteam 107
- Public Governance 126
- Public Management. 126
- Public Private Partnership (PPP) 63
- Qualitative/ nicht-monetäre Verfahren 28
- Quantitative/ monetäre Verfahren 28
- Querschnittseinheiten 81
- Rationalitätssicherungsfunktion 146
- Sachziele 10
- Shared Service Center 81
- SMART-Regel 7
- Spezialisierung 57
 - nach dem Objekt 57
 - nach dem Rang 57
 - nach der Phase 57
 - nach der Verrichtung 57
 - nach der Zweckbeziehung 57
- Stabliniensystem 78
- Stabs-Projektorganisation 94
- Stabsstelle 66
- Stelle 64
- Stellenarten 66
- Stellenbeschreibung 87
- Stellenbildung 64
- Steuerung

Operative 132	Verwaltungsbetriebe 13
Strategische 132	Vision 134
Strategische Entscheidungen 18	Wirksamkeitscontrolling 132
Supportprozesse 102	Wirkung 130
Task Force 92	Wirkungsorientierung 125
Unternehmen 12	Wirtschaftlichkeitsempfehlung 46
Öffentliche Unternehmen 14	Wirtschaftlichkeitsprinzip 3
private 12	Zielbeziehungen 9
Unterstützungsprozesse 102	Ziele 7
Verteilzeiten 69	Zielsystem 8
Persönliche 70	Zielvereinbarung 136
Sachliche 70	Zielvereinbarungen 133

Impressum:



Hochschule des Bundes
für öffentliche
Verwaltung

Hochschule des Bundes
für öffentliche Verwaltung

- Wissenschaftlicher Dienst -
Willy-Brandt-Straße 1, 50321 Brühl