

07/06 Organisation

Organisationsuntersuchungen – Grundsatz

Leitsätze

(1) Behörden sollten die im Organisationshandbuch des Bundes ausführlich beschriebenen Methoden und Werkzeuge nutzen, um systematische und methodisch korrekte Organisationsuntersuchungen zu ermöglichen.

(2) Für jede Organisationsuntersuchung müssen konkrete, messbare Ziele vorgegeben werden (Projektziele). Die Untersuchung muss sich zudem an den Behördenzielen orientieren.

(3) Bei den drei wichtigsten Organisationsuntersuchungen ist folgende Reihenfolge zwingend zu beachten:

Zweckkritik < vor > Vollzugskritik < vor > Personalbedarfsermittlung

(4) Die Ergebnisse von Organisationsuntersuchungen sollten schriftlich festgehalten, zügig umgesetzt und evaluiert werden. Wesentliche Untersuchungsergebnisse, wie Aufgabenkataloge und Prozessdarstellungen, sind fortlaufend anzupassen. Sie sind wesentliche Voraussetzungen für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess.

(5) Die Umsetzung der Ergebnisse von Organisationsuntersuchungen führt in der Regel zu Veränderungen der Behördenorganisation. Sie sind finanzwirksame Maßnahmen, für die angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorgeschrieben sind.

Hintergründe

Organisationsuntersuchungen sind systematische Betrachtungen von Organisationen oder Teilen von Organisationen. Der Bundesrechnungshof hat in seinen Prüfungen festgestellt, dass viele Behörden keine Organisationsuntersuchungen durchgeführt hatten oder die Untersuchungen viele Jahre zurücklagen.

(1) Die Behörden beschränkten ihre Untersuchungen in der Regel auf einzelne Organisationseinheiten, ohne Schnittstellen zu anderen Arbeitsbereichen zu

berücksichtigen. Da auch die laufende Organisationsarbeit nicht ausreichte (→ Leitsatz 07/05 „Organisationsarbeit“), wiesen die Prozesse und Strukturen der Behörden durchgängig Defizite auf.

Bei einigen Behörden entsprachen die organisatorischen Maßnahmen nicht den Anforderungen an eine systematische Organisationsuntersuchung. Oft wurde die Aufbauorganisation ohne Ist-Aufnahme und ohne umfassende Analyse, teilweise aus rein personalwirtschaftlichen Gründen, geändert. Eine systematische, methodische Herangehensweise (vgl. Organisationshandbuch) war nicht zu erkennen. Die Untersuchungsergebnisse waren aufgrund methodischer Mängel oft nicht belastbar.

(2) Mit ihren Organisationsuntersuchungen verfolgten die Behörden zumeist die konkreten Projektziele (z. B. Verringerung des Personaleinsatzes in einem Antragsverfahren). Die Behördenziele beachteten sie dabei aber häufig nicht. So ist es möglich, dass zwar der Personalaufwand für das Antragsverfahren deutlich reduziert wird, das Behördenziel, Anträge innerhalb einer festgelegten Frist zu bearbeiten, danach aber nicht mehr erreicht wird.

(3) Bevor ein Prozess untersucht wird, ist auf der Grundlage eines Aufgabenkatalogs mit einer Zweckkritik sicherzustellen, dass die jeweilige Aufgabe für die Zielerreichung einer Behörde überhaupt erforderlich ist und von der Behörde selbst wahrgenommen werden muss (→ Leitsatz 07/02 „Aufgabenkritik“). Nur dann lohnt sich der Aufwand, den Prozess der Aufgabenerledigung zu untersuchen und zu optimieren (Vollzugskritik → Leitsatz 07/01 „Analyse und Optimierung von Geschäftsprozesse 1 / Grundlagen“). Die Personalbedarfsermittlung muss auf optimierten Prozessen aufsetzen. Anderenfalls würde der Personalbedarf für unwirtschaftliche Prozesse festgeschrieben.

Die geprüften Behörden hielten die methodisch notwendige Untersuchungsreihenfolge häufig nicht ein. Sie forderten z. B. Planstellen und Stellen, ohne geprüft zu haben, ob die Aufgaben weiterhin notwendig sind, und ohne die Aufgabenerfüllung optimiert zu haben.

(4) Die Behörden dokumentierten ihre Untersuchungsergebnisse und deren Umsetzung meist unvollständig, uneinheitlich und teilweise unübersichtlich. Die vollständige und zügige Umsetzung der Untersuchungsergebnisse konnte daher nicht sichergestellt werden. Die Dokumentationen waren weitgehend nicht als Grundlage für die Evaluierung der Untersuchungsergebnisse geeignet. Um den

Aufwand für die Dokumentation gering zu halten, sollten die Behörden klar strukturierte Dokumente oder Vorlagen nutzen.

Aufgabenkataloge und Prozessdokumentationen aktualisierten die Behörden überwiegend nicht (→ Hintergründe zum Leitsatz 07/02 „Aufgabenkritik“ sowie zum Leitsatz 07/01 „Analyse und Optimierung von Geschäftsprozesse 1 / Grundlagen“). Diese für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess relevanten Dokumente waren daher schnell veraltet und unbrauchbar. In diesen Fällen waren umfassende Neuerhebungen erforderlich, die bei einer regelmäßigen Fortschreibung hätten vermieden werden können.

(5) Nach den Verwaltungsvorschriften zu § 7 Bundeshaushaltsordnung gehören zu den finanzwirksamen Maßnahmen auch „*Organisationsänderungen in der eigenen Verwaltung*“. Die Umsetzung der Ergebnisse von Organisationsuntersuchungen hat durchgängig organisatorische Veränderungen zur Folge. Auch die Organisationsuntersuchungen selbst können, z. B. durch einen hohen Personalaufwand, eine finanzwirksame Maßnahme sein. Viele Behörden haben jedoch keine Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchgeführt (→ Leitsatz 01/03 „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen – Grundsatz“).

Anmerkungen

Das vom Bundesministerium des Innern und vom Bundesverwaltungsamt herausgegebene „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ – kurz: Organisationshandbuch – enthält umfangreiche Informationen zum Aufbau von Organisationsuntersuchungen. Das Organisationshandbuch wird fortlaufend überarbeitet und aktualisiert. Es ist online verfügbar unter www.orghandbuch.de.