

Geschäftsprozesse und ihre Bedeutung bei Organisationsuntersuchungen, Kennzahlenvergleichen und Stellenbewertungen

Verfasser: Martin **Götz**

Inhaltsübersicht	Seite
1 Geschäftsprozesse	31
1.1 Betriebswirtschaftliche Steuerungsansätze	31
1.2 Prozessdefinition	32
1.3 Strukturierung der Prozesse	33
2 Ansätze der Prozessanalyse, Methoden der Prozesserhebung und -dokumentation	34
2.1 Ansätze der Prozessanalyse	34
2.2 Prozesserhebung	34
2.3 Prozessdokumentation	35
3 Prozessbasierte Stellenbemessung	36
3.1 Motivation	36
3.2 Vorgehen	37
3.3 Stellenbemessung	39
3.4 Praxisbeispiele	40
3.5 Weitere Fragestellungen zur Stellenbemessung	50
4 Kennzahlen	51
5 Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen	52
5.1 Stellenbeschreibungen	52
5.2 Stellenbewertungen	53
6 Organisation und Zuständigkeiten	56
7 Zusammenfassung	56
8 Literaturhinweise	57

1 Geschäftsprozesse

Begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen und steigende Ansprüche der Bürger als Adressaten kommunalen Handelns rücken die Optimierung der Geschäftsprozesse der Kommunen immer stärker in den Fokus. Die Akzeptanz kommunalen Verwaltungshandelns wird wesentlich auch von der Effizienz und der Effektivität der Arbeitsabläufe beeinflusst. Nicht zuletzt liefern die aus der Prozessarbeit gewonnenen Erkenntnisse und Ergebnisse auch wertvolle Hinweise für die Organisationsarbeit und das Controlling. Liegen die Vorteile optimierter Geschäftsprozesse auf der Hand, bedarf die Umsetzung doch methodischen Vorgehens und gegebenenfalls kompetenter Beratung. Hierzu soll der folgende Beitrag Hilfestellung sein und Hinweise geben.

1.1 Betriebswirtschaftliche Steuerungsansätze

In Anlehnung an die Entwicklungen in der privaten Wirtschaft (Lean Management) und analog zu Modernisierungsbestrebungen der Verwaltung in anderen Ländern hatte die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) schon in den 1990er Jahren die Ideen des „New Public Management“ aufgegriffen. Daraus wurde das Konzept „Neues Steuerungsmodell“ als Grundlage für eine umfassende kommunale Verwaltungsreform entwickelt. Es integriert betriebswirtschaftliche Ansätze in die Verwaltungskultur und unterstützt somit den Wandel von der Funktions- zur Produkt- bzw. Prozessorientierung.

Die beiden Aufgabenwahrnehmungsformen und ihre Unterschiede können kurz durch ihre wesentlichen Eigenschaften beschrieben werden.

Prägende Eigenschaften der Funktionsorientierung sind:

- das Hierarchieprinzip, starke Regelgebundenheit aufgrund enger gesetzlicher Vorgaben
- Verrichtungsspezialisierung bei der Leistungserstellung
- Trennung von Fach- und Ressourcenverantwortung
- aufbauorganisatorische Aspekte bilden den Rahmen für die Abläufe

Diese Art der Aufgabenwahrnehmung verhindert in starkem Maße Verwaltungswillkür, unterstützt damit die Einhaltung des Rechtsstaatsprinzips und sorgt für Stabilität und Kontinuität.

Hauptmerkmale der prozessorientierten Organisation sind:

- Orientierung am Zielobjekt und damit Fokussierung auf Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung
- übergreifende/integrative Wertschöpfungsketten mit geringen Organisations- und Medienbrüchen
- flache Hierarchien mit kurzen Informationswegen

- Wahrnehmung ausschließlich notwendiger Tätigkeiten (Reduzierung der Aufgaben)
- Betrachtung der Beschäftigten/Leistungsersteller als entscheidendes Qualitätskriterium (Mitarbeiterorientierung)

Beide Formen, Aufgaben wahrzunehmen, haben Vor- und Nachteile. Den Forderungen nach Effizienz, Effektivität, Qualität und Flexibilität konnte die klassische Organisationsform nicht umfassend folgen, so dass die Veränderung der Organisationsform und der Verwaltungskultur hin zur Prozessorientierung notwendig wurde.

Anders als bei privaten Dienstleistungsunternehmen sind der Verwaltung allerdings Grenzen gesetzt. Betriebswirtschaftliche Steuerungsansätze erfordern als Informationsinput unter anderem auch Marktsignale von Kunden und Wettbewerbern. Die öffentliche Verwaltung nimmt aber in großem Maße Aufgaben wahr, für die keine echte Nachfrage im betriebswirtschaftlichen Sinne besteht. Hinter dem Verwaltungshandeln steht das Gemeinwohlprinzip. Einer privatwirtschaftlichen Kundenorientierung steht damit auch die starke – rechtsstaatlich determinierte – Regelgebundenheit des Verwaltungshandelns entgegen. Beide Aspekte können nicht den Wandel der Verwaltung von der bürokratischen Organisation zu öffentlichen Dienstleistungsunternehmen ausschließen, bestimmen aber seine rechtlichen Grenzen.

Ergänzend sei bemerkt, dass Begriffe wie „Produkte“, „Leistungen“, „Kunden“ in vielen Bereichen, etwa der Eingriffsverwaltung, ungewollt euphemistisch klingen können. Der Adressat einer Gewerbeuntersagung oder einer Beseitigungsanordnung wird sich nicht wie ein Kunde fühlen und den hoheitlichen Verwaltungsakt nicht unbedingt als Produkt begreifen. Gleichwohl bleiben wir im Folgenden beim Sprachgebrauch der Organisationslehre.

Der Weg von der Funktions- zur Prozessorientierung erfordert verschiedene Schritte. Ein Schritt ist dabei die Identifikation und Beschreibung der notwendigen Produkte/Leistungen sowie der Prozesse.

1.2 Prozessdefinition

Was sind Prozesse? In der Fachliteratur wird zwischen Prozessen und Geschäftsprozessen unterschieden. Der Begriff Geschäftsprozess wird dabei kontrovers diskutiert.

Alle Definitionen weisen aber folgende Gemeinsamkeiten auf:¹

- Geschäftsprozesse haben ein Ziel (oder auch mehrere), das sich aus den Unternehmenszielen ableitet.
- Die Gesamtaufgabe eines Geschäftsprozesses kann in Teilaufgaben zerlegt werden (im Extremfall kann ein Geschäftsprozess auch aus nur einer Aufgabe bestehen).
- Die Aufgaben werden von Aufgabenträgern wahrgenommen, die Inhaber von Stellen sind, die wiederum in Organisationseinheiten gruppiert sind.
- Die Aufgaben werden entweder manuell, teilautomatisiert oder automatisiert erfüllt.

¹ Staud, Unternehmensmodellierung – Objektorientierte Theorie und Praxis mit UML 2.0., 2010

- Ein Geschäftsprozess läuft oft quer zur klassischen Aufbauorganisation, d. h. er tangiert unter Umständen mehrere Abteilungen.
- Für die Erfüllung der Aufgaben werden die Unternehmensressourcen benötigt.
- Geschäftsprozesse benötigen zu ihrer Realisierung Informationsträger aller Art.

Die KGSt definiert den Prozess als eine Abfolge von Aktivitäten zur Leistungserstellung. Er wird durch ein auslösendes Ereignis (Auslöser/Impuls) in Gang gesetzt. Am Prozessende steht ein Ergebnis, in der Verwaltung also eine Leistung oder ein Produkt. Diese(s) wird einem oder mehreren (internen/externen) Abnehmern zur Verfügung gestellt.²

Bei der Prozessorientierung steht das Ergebnis im Mittelpunkt. Zwischen der Zufriedenheit des Leistungsabnehmers bzw. Kunden und dem dazugehörigen Prozess besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. In einem Prozess werden alle Aktivitäten gebündelt, die für die Erstellung des Ergebnisses erforderlich sind. Prozesse können von einem oder mehreren Sachbearbeitern innerhalb einer Organisationseinheit abgewickelt werden oder sich auch über Organisationsgrenzen hinweg erstrecken. In der Fachliteratur wird bei einem organisationsübergreifenden Prozess von einem „Geschäftsprozess“ gesprochen. Diese Differenzierung übernimmt die KGSt nicht, da sie aus ihrer Sicht keinen Mehrwert für die Organisationsarbeit in der Praxis bietet.

1.3 Strukturierung der Prozesse

Die Geschäftsprozesse bei Unternehmen werden in aller Regel in Kern-, Management- und Supportprozesse unterteilt. Diese Klassifizierung findet ihren Ursprung in der Qualitätsmanagementnorm der Normenreihe EN ISO 9000 ff.

In der öffentlichen Verwaltung wird überwiegend die Einteilung der KGSt übernommen.

Die KGSt unterscheidet die drei Prozessklassen Leistungserstellungs-, Stütz- und Steuerungsprozesse.

- Prozesse, deren Ergebnis an einen externen Kunden (z. B. Bürger, Unternehmen) gehen, werden als Leistungserstellungsprozesse bezeichnet.
- Wenn interne Kunden die Zielgruppe der Dienstleistung sind, handelt es sich um Stützprozesse. Sie stellen Dienstleistungen und Ressourcen bereit und unterstützen dadurch die Leistungserstellungsprozesse. Ohne sie ist eine Leistungserstellung für externe Kunden nicht möglich.
- Eine dritte Klasse, die der Steuerungsprozesse, schafft die Voraussetzungen für die Leistungserstellung. In ihnen werden Rahmen vorgegeben, Ziele und Standards formuliert, Strategien bestimmt und Entscheidungen getroffen.

Da Stützprozesse ursächlich für Probleme bei der Leistungserstellung sein können, sind die Wechselwirkungen zwischen den Prozessklassen zu beachten, damit Verbesserungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden können. Soweit z. B. der Einsatz der Software zu erheblichen

² KGSt®-Bericht Nr. 3/2011, S. 9

Zeitverlusten im Leistungserstellungsprozess führt, wäre zunächst als Ursache hierfür der schlecht funktionierende Stützprozess zu optimieren, um eine Verbesserung beim Leistungserstellungsprozess herbeiführen zu können.

2 Ansätze der Prozessanalyse, Methoden der Prozesserhebung und -dokumentation

2.1 Ansätze der Prozessanalyse

Im Bereich der öffentlichen Verwaltung wird der empirische Ansatz der kontinuierlichen Verbesserung der Prozesse präferiert. Bestehende Prozesse werden im Rahmen einer Organisationsuntersuchung zunächst ermittelt und analysiert. Die Analyse beinhaltet die Untersuchung auf Schwachstellen und Verbesserungspotenziale, welche in Form von optimierten Prozessen in einem Soll-Konzept modelliert und dokumentiert werden. Dabei werden die Erfahrungen und Anregungen der betroffenen Beschäftigten von Beginn an integriert, so dass die Umsetzung der Veränderungen später wesentlich weniger Widerstand ausgesetzt und das soziale Gefüge der Organisation nicht erheblich gestört wird.

Eine weitere Herangehensweise, das so genannte „Business Process Reengineering“ (BPR) nach Hammer und Champy, sei nur insoweit erwähnt, als dass Ansätze dieser Form bei jeder Prozesserhebung durch ein grundsätzliches Überdenken der Notwendigkeit der Prozesse und deren Aktivitäten in jeder Organisationseinheit stattfinden sollten. Das genannte Konzept an sich verfolgt den Ansatz einer radikalen Neugestaltung der Prozesse von Grund auf. Dabei werden die bestehenden Prozesse weder detailliert erfasst und analysiert noch schrittweise verbessert. Die Organisation und die notwendigen Prozesse werden grundlegend neu entwickelt.³

2.2 Prozesserhebung

Die Erhebung der Aufgaben oder Prozesse erfolgt in der Regel vom Groben zum Detail. Diese Vorgehensweise vereinfacht die Erhebung und unterstützt die Vollständigkeit und Richtigkeit der Daten. Nicht jede Detailfrage muss schon im ersten Schritt geklärt werden. Im Laufe der Diskussion und der Ist-Analyse des Prozesses (vor allem bei der Schwachstellenanalyse) stellt sich heraus, für welche Schritte oder Teilprozesse noch Beschreibungen ergänzt werden müssen.

Um Prozesse analysieren und optimieren zu können, sind bei Prozessen, die für Stellenmessungen, -beschreibungen und -bewertungen sowie Kennzahlen genutzt werden sollen, Informationen zu den einzelnen Aktivitäten notwendig. Die Ermittlung dieser Informationen sollte strukturiert und so kleinteilig erfolgen, dass die Untersuchungsergebnisse schlüssig nachvollzogen werden können.

Erhebungstechniken sind Interview, Workshop, Fragebogen, Dokumentenanalyse und Laufzettel.

³ vgl. Hammer/Champy, Business Reengineering: Die Radikalkur für das Unternehmen, 2003

Wichtig, aber oftmals schwierig in der Praxis zu ermitteln sind Prozesszeiten. Die KGSt empfiehlt die Aufnahme oder zumindest die valide Schätzung der Zeiten, denn nur dann können

- der Personalbedarf oder die Personalkosten eines Prozesses und
- die Durchlaufzeit eines Prozesses

unterschieden werden. Für eine prozessbasierte Stellenbemessung, Stellenbeschreibungen oder -bewertungen wie für Kennzahlen sind die Bearbeitungszeiten unabdingbar.

Die Erhebung der Zeiten erfolgt auf Basis der detailliert ermittelten Aufgaben mit Hilfe einer geeigneten Erhebungstechnik (Methoden und Techniken). Als Erhebungstechniken können hier Dokumentenanalyse, Interview, Selbstaufschreibung, Laufzettelverfahren, Multimomentaufnahme, Zeitaufnahme am Arbeitsplatz, analytisches Schätzen oder ein Workshop sowie eine Mischung verschiedener Techniken infrage kommen.

Die Ermittlung der Mengen beziehungsweise Fallzahlen für Aufgaben oder Prozesse geschieht vorrangig über vorhandene Statistiken. Diese sind häufig bereits zur Feststellung von bei Prozessen unterschiedlich vorkommenden Aktivitäten erforderlich. Liegen solche nicht vor, muss die Bearbeitungsmenge ausgezählt oder geschätzt werden.

2.3 Prozessdokumentation

Die Ziele der Prozessdokumentation sind vielfältig. Sie ist Ausgangsbasis für Prozessanalysen und -optimierungen, dient der Einarbeitung von Mitarbeitern und wird für Ressourcenplanung und Aufgabenverteilung genutzt.

In der Praxis kann beobachtet werden, dass so gut wie alle Organisationen zwar über eine detaillierte, graphisch aufbereitete Dokumentation ihrer Aufbauorganisation verfügen, jedoch nicht über eine entsprechende Dokumentation ihrer Prozesse. Sind Prozesse dokumentiert, weichen die Dokumentationsformen voneinander ab, so dass Verständlichkeit, Wiederverwendbarkeit und Vergleichbarkeit darunter leiden. Eine stringente Anwendung und kontinuierliche Verbesserung der Prozesse sowie die Nutzung der Dokumentation für andere Zwecke ist in solchen Fällen erschwert oder unmöglich. Für die prozessbasierte Stellenbemessung wie für Vergleiche sind einheitliche Dokumentationen wesentliche Grundlage. Damit können nicht zuletzt erneute Erhebungen und Doppelarbeiten vermieden werden.

Um dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, empfiehlt es sich, die Dokumentation/Modellierung von Prozessen möglichst standardisiert und einheitlich vorzunehmen. Grundsätzlich sollte die Dokumentation der Prozesse primär graphisch erfolgen. Zu diesem Zweck existieren verschiedene Modelle und Metamodelle, die zur visuellen Beschreibung von Prozessen geeignet sind.⁴

Der Innovationsring des Bayerischen Landkreistags (Pilotprojekt „Verwaltungsreform“) hat zur Prozessaufnahme und zum Vorgehen zur Prozessoptimierung einen Leitfaden erstellt. Dieser „Leitfaden zur Analyse und Optimierung von Verwaltungsprozessen in den Landratsämtern“ (Stand Oktober 2014) liefert einen Rahmen für eine einheitliche Vorgehensweise bei der Prozessoptimierung.⁵

⁴ Organisationshandbuch Bund, Abschnitt 6.2.4 Prozessmodelle, Stand 05.02.2015

⁵ <http://www.bay-landkreistag.de/Landkreistag/BayerischerInnovationsring.aspx>

Vom Bayerischen Kommunalen Prüfungsverband wird für die Darstellung der Geschäftsprozesse der Modellierungsstandard „FaMoS“ genutzt. Der Standard wird auch in der KGSt-Prozessbibliothek genutzt. Der Modellierungsstandard wurde durch die b.i.t.consult GmbH im Auftrag des Kompetenzzentrums Digitale Verwaltung Nordrhein-Westfalen (KDV NRW) und d-NRW im Zeitraum von 2008 bis 2010 mit rund 25 Kommunen in Nordrhein-Westfalen entwickelt und erprobt. Ziel des „FaMoS“ war es, den Kommunen in Nordrhein-Westfalen eine insbesondere für nicht IT-versierte Bereiche leicht verständliche Prozessbeschreibungssprache zur Verfügung zu stellen, um Prozesse verwaltungsübergreifend vergleichen und gegebenenfalls standardisieren zu können. Damit sollte die Basis für eine interkommunale Zusammenarbeit geschaffen werden. „FaMoS“ ist eine produktneutrale Modellierungsmethode.

3 Prozessbasierte Stellenbemessung

Der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit ist zwingende Handlungsgrundlage der öffentlichen Verwaltung. Deshalb sollte einer Stellenbemessung eine Geschäftsprozessoptimierung vorhergehen oder mindestens begleitend durchgeführt werden. Ansonsten wird nicht der wirkliche Bedarf ermittelt, sondern nur der für die Erledigung der Aufgabe nach den bisherigen Prozessen.

Ziele der prozessorientierten Organisationsgestaltung sind neben der Senkung von Kosten und Durchlaufzeiten eine höhere Produkt-/Leistungsqualität. Zum Erreichen dieser Ziele bedarf es standardisierter und klar strukturierter Abläufe mit eindeutigen Zuständigkeiten.

Prozesse sollen schlank, transparent, überschaubar, eindeutig und um Fehler bereinigt sein. Jede Tätigkeit im Prozess soll direkt oder zumindest indirekt zur Wertschöpfung beitragen, d. h. dem (Zwischen-)Produkt einen messbaren Mehrwert verleihen.

Dabei ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung an verschiedene rechtliche und organisatorische Rahmenbedingungen gebunden ist.

3.1 Motivation

Die Verpflichtung zur Ermittlung des Stellenbedarfs ergibt sich jeweils schon aus der Gemeinde-, Landkreis- und Bezirksordnung für den Freistaat Bayern, wonach die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen ist, sowie der Vorgabe in § 6 Abs. 1 KommHV-Kameralistik und § 5 KommHV-Doppik, wonach die erforderlichen Stellen im Stellenplan auszuweisen sind. Ohne eine Berechnung des Stellenbedarfs ist die Erforderlichkeit der Stellen in vielen Bereichen der Verwaltungen kaum nachvollziehbar darzustellen.

Abgesehen von den haushaltsrechtlichen Verpflichtungen sind häufig Überlastungsanzeigen von Mitarbeitern, Stellenanforderungen der Organisationseinheiten, die Übertragung neuer Aufgaben, Veränderungen in der Zuständigkeits- und Aufgabenzuordnung oder größere organisatorische Veränderungen unter anderem mit den Zielen einer bürgerfreundlichen Verwaltung Auslöser für Stellenbemessungen, meist im Rahmen von Organisationsuntersuchungen.

3.2 Vorgehen

Bei einer Geschäftsprozessanalyse und -optimierung als Schwerpunktthema der Organisationsuntersuchung stehen die Abläufe/Prozesse des Untersuchungsbereichs oder der gesamten Organisationseinheit im Blickfeld. Darauf aufbauend wird die Stellenbemessung durchgeführt.

Soweit keine Prozesse aus vorhergehenden Untersuchungen oder aus Prozessbibliotheken vorliegen, müssen diese zunächst identifiziert werden. Eine Hilfestellung bietet das Studium verschiedener Dokumente (Dokumentenanalyse), beispielsweise der Produktkatalog oder auch der Geschäftsverteilungsplan. Mitunter können die Prozesse auch aus aktuellen Stellenbeschreibungen in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der betroffenen Einheiten erarbeitet werden. So werden die Mitarbeiter von Anfang an in den Untersuchungsprozess eingebunden. Eine der großen Schwierigkeiten in einem Geschäftsprozess-Projekt liegt in der klaren Abgrenzung eines Prozesses. Selten ist der Gegenstand eines Projekts von vornherein klar eingegrenzt und definiert. Wenn zum Beispiel die Prozesse „Anmeldung zur Eheschließung“ oder „ambulante Hilfen zur Erziehung gewähren“ untersucht werden, stellen sich die Fragen: Was gehört noch zum Prozess und was nicht? Wo werden sinnvollerweise Teilprozesse gebildet? Die Antworten zu diesen Fragen beschreiben gleichzeitig die Grenzen zu den vor- und nachgelagerten Prozessen.

Die Erhebung und Dokumentation der existierenden Prozesse sind die grundlegende Basis der weiteren Untersuchungsschritte. Sind alle Prozesse der Organisation erkannt, sollten sie in einer Prozesslandkarte (Prozessmodelle) dokumentiert werden.

Im Anschluss erfolgt die Eingrenzung des Untersuchungsbereichs in Form der Priorisierung der Prozesse. Dabei werden die Kernprozesse der Organisation ermittelt beziehungsweise diejenigen, die im Rahmen der Untersuchung vordringlich einer Analyse und/oder Optimierung bedürfen. Zur Ermittlung können die folgenden Kriterien dienen:

- Ressourcenbindung des jeweiligen Prozesses (materiell, personell)
- politische/strategische Bedeutung des Prozesses
- zeitnahe Umsetzungsmöglichkeiten
- Auswirkungen möglicher Prozess- beziehungsweise Prozessergebnis-Optimierungen für die Kunden
- bereits bekannte Schwachstellen beziehungsweise Risikopotenziale
- Zeitpunkt der letzten Analyse/Optimierung

Methodisch kann die Priorisierung der Prozesse über die ABC-Analyse oder Portfolioanalyse erfolgen.

Bei der Auswahl ist die Wichtigkeit von einzelnen Prozessen in einer Organisation zur weiteren Unterscheidung von Bedeutung. Die KGSt nennt diese Prozesse „die Schlüsselprozesse“. Hier ist der Blickwinkel auf die Auswahl der für den Erfolg der Organisation wesentlichen Prozesse

gerichtet. Die oben genannten Kriterien können mit den nachfolgenden Ergänzungen noch näher verdichtet werden:

- Haushalt konsolidieren: alle Prozesse, die ressourcenintensiv sind
- Interkommunale Zusammenarbeit: alle Prozesse, bei denen zwei oder mehr Kommunen Möglichkeiten und Interesse an einer Zusammenarbeit haben und Synergien heben können
- Verbesserung des Service-Niveaus (extern): alle Prozesse mit direktem Kundenkontakt
- Verbesserung des internen Service-Niveaus: alle Stützprozesse
- Beschleunigung von Genehmigungen: Genehmigungsverfahren und die dahinter liegenden Prüf-, Abstimmungs-, Informations- und Beratungsprozesse

Die detaillierte Aufnahme der zu optimierenden Prozesse findet während der Hauptuntersuchung statt. Geeignete Techniken sind in den Organisationshandbüchern des Bundes und der KGSt dargestellt.⁶

Infolge der engen Verzahnung der Geschäftsprozessoptimierung mit der Einführung, Nutzung oder Anpassung von IT-Systemen ist entsprechendes IT-Fachwissen notwendig. Um alle Möglichkeiten und Optimierungspotenziale, aber auch die technischen Grenzen richtig ermitteln zu können, müssen von Anfang an entsprechend qualifizierte Beschäftigte aus dem IT-Bereich eingebunden werden. Nur durch das integrative Zusammenwirken von Prozess-, Organisations- und IT-Verantwortlichen können Optimierungspotenziale erkannt und praxisnahe Lösungen für eine Umsetzung erarbeitet werden.

Sind die vorhandenen Prozesse hinsichtlich ihrer Schwachstellen analysiert, findet die eigentliche Optimierung statt. Dabei wird nach Möglichkeiten gesucht, die Prozesse um vorhandene Fehler und Schwachstellen zu bereinigen oder diese zumindest zu reduzieren.

Lösungsansätze für die Geschäftsprozessoptimierung sind:

- Reduzieren von Prozessschritten und Teilprozessen
- Reduzieren von Schnittstellen und Medienbrüchen
- Aufnehmen zusätzlich erforderlicher Prozessschritte (fachliche Standards)
- Automatisieren von Prozessschritten
- Herbeiführen von Standardisierungen
- Anpassen der Organisationsstruktur

Mit diesem Vorgehen können Schwachstellen erkannt und Optimierungsmaßnahmen eingeleitet werden. Gleichzeitig wird Transparenz bezüglich Prozess, Schnittstellen und Zuständigkeiten geschaffen. Die weitere Verbindung mit einer Stellenbemessung liefert einen validen Input für den Stellenbedarf und eine wirtschaftliche und zielgerichtete Aufgabenverteilung.

⁶ Organisationshandbuch Bund, Abschnitte 4.4 Vorgehensweise bei der Geschäftsprozessanalyse und Geschäftsprozessoptimierung und 4.5 Werkzeuge für die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen und KGSt@-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, Kapitel 15

3.3 Stellenbemessung

Zur Dokumentation der Prozesse reicht es zunächst, diese schriftlich durchzuführen. Soweit der Prozess im Rahmen von Workshops auf Pinnwänden erstellt wurde, könnten diese fotografiert und die Fotodokumentation als Arbeitsunterlage verwendet werden. Darüber hinaus sollte der Prozess mit einem für die Verwaltung geeigneten Programm visualisiert⁷ werden. Abhängig dürfte die Anschaffung eines Programms vom Umfang und wirtschaftlichen Nutzen in der jeweiligen Verwaltung sein. Soweit nur wenige Prozesse jährlich visualisiert werden, können diese mit vorhandenen Bürokommunikationsprogrammen erstellt werden.

Um eine Stellenbemessung durchführen zu können, sind Informationen zu den einzelnen Aktivitäten notwendig. Dabei helfen Techniken zur Informationsermittlung.⁸ Besonders schwierig in der Praxis ist die Ermittlung der Prozesszeiten. Für die Aufnahme können verschiedene Methoden infrage kommen. Während die Liege- und Transportzeiten grundsätzlich durch eine valide Schätzung ermittelt werden können, sollten für die Bearbeitungszeiten – soweit möglich – die Erhebungstechniken gewählt werden, die das genaueste Ergebnis unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bieten.

Als Erhebungstechniken stehen grundsätzlich zur Verfügung:

- Selbstaufschreibung
- Multimomentaufnahme
- Zeitaufnahme
- Laufzettelverfahren
- Analytisches Schätzen

Die Erhebungstechniken unterscheiden sich in der Art und Weise ihrer Durchführung sowie im erforderlichen Aufwand sowohl beim Untersuchungsteam als auch beim Untersuchungsbe- reich. Denn je nach Erhebungstechnik sind umfangreiche Vorbereitungen (Einweisung der Be- schäftigten des Untersuchungsbereichs, Testerhebungen) sowie Nachbereitungen (umfangrei- che Datenauswertungen) erforderlich.

Eine allgemein gültige Aussage, wann welche der zur Verfügung stehenden Erhebungstechni- ken einzusetzen ist, gibt es nicht. Für die Auswahl sind folgende Kriterien wichtig:

- Aufgabenart (z. B. quantifizierbare Aufgaben, dispositiv-kreative Aufgaben)
- Anspruch an die Datengüte
- Aufwand-Nutzen-Relation des Vorgehens (Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes)
- zeitliche Rahmenbedingungen und Vorgaben

⁷ Bundesverwaltungsamt (BIT) – CC VBPO. Arbeitshilfe „Geschäftsprozessmodellierung in der Öffentlichen Verwaltung“, Version 2.0. Februar 2010

⁸ KGSt®-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, Kapitel 15

Unter dem Blickwinkel der Datengüte ergibt sich folgende Rangfolge der zur Verfügung stehenden Erhebungstechniken:

Zeitaufnahme vor Multimomentaufnahme vor Selbstaufschreibung oder Laufzettelverfahren vor Analytischem Schätzen.⁹

Diese Erhebungstechniken sind auch bei den Prozessen oder Tätigkeiten einschlägig, die nicht weiter auf Optimierungsmöglichkeiten hin untersucht und nicht visualisiert werden.

Soweit nicht das komplette Aufgabenspektrum über Prozesse erfasst wird oder werden kann, sind ergänzend Tätigkeitskataloge zu erstellen. Dies sind Auflistungen von Tätigkeiten, die im betreffenden Bereich der Verwaltung notwendig sind, um die Aufgaben sachgerecht zu erledigen. Die Tätigkeitskataloge sind ebenfalls im Rahmen der Organisationsuntersuchung mit den Mitarbeitern zu erarbeiten, vorhandene zu besprechen sowie Bearbeitungszeiten zu erheben. Gegebenenfalls kann auf mittlere Bearbeitungszeiten zurückgegriffen werden, deren Validität örtlich zu hinterfragen wäre.

Die Geschäftsprozessmodellierung ermöglicht es, bei Prozessen, bei denen nicht alle Aktivitäten oder Teilprozesse in jedem Fall vorkommen, im Ergebnis sowohl den prozentualen Anteil, mit dem diese bezogen auf die Gesamtzahl der Fälle auftreten, als auch die für diese Aktivität oder den Teilprozess notwendige Bearbeitungszeit abzubilden. Damit können abschließend der Anteil dieser Aktivität oder des Teilprozesses am Gesamtprozess sowie die Gesamtbearbeitungszeit nachvollzogen werden.

Beispiel: Bei Prozess A kommt eine Aktivität nur in 10 % der Fälle vor. Diese Aktivität nimmt dann jeweils einen Zeitbedarf von 60 Minuten in Anspruch. Die übrigen Aktivitäten können unter Beachtung der fachlichen Standards in 45 Minuten bearbeitet werden. Die mittlere Bearbeitungszeit würde im Beispielfall bei 51 Minuten für alle Fälle liegen.

Durch die Visualisierung der Prozesse mit entsprechender Darstellung der Aktivitäten sowie der Aufnahme der Durchlauf- und Bearbeitungszeiten kann die Berechnung der Bearbeitungszeiten, die mittlere Bearbeitungszeit, nachvollzogen werden.

Die Qualität der Ergebnisse einer Stellenbemessung hängt immer wesentlich von der Zuverlässigkeit und der Vollständigkeit der ermittelten Aufgaben, der Repräsentativität der erhobenen Fallzahlen und der mittleren Bearbeitungszeiten ab. Die detaillierte Erhebung der Prozesse und der Bearbeitungszeiten der einzelnen Aktivitäten liefert eine wesentliche Grundlage.

3.4 Praxisbeispiele

Die beiden nachfolgenden Praxisbeispiele sind Leistungserstellungsprozesse. Am Beispiel „Eheschließung vornehmen“ wird ersichtlich, welche Komponenten einen besonderen Service für den Bürger darstellen und welchen zeitlichen Umfang diese haben. Das Beispiel würde sich intern dazu eignen, die Gebühren zu hinterfragen, den Umfang der Serviceorientierung neu festzulegen oder zu bestätigen. Es käme auch für einen interkommunalen Vergleich der Klärung der unterschiedlichen Zeitbedarfe für diese Leistung in Frage.

⁹ Organisationshandbuch Bund, Abschnitt 5.2.1.3 Hauptuntersuchung

Bei der Aufnahme der Prozesse ist deshalb vorweg jeweils auch festzulegen, welche Informationen benötigt werden, um Stellenbemessung durchführen, Kennzahlen bilden und Aussagen für Stellenbeschreibungen oder -bewertungen treffen zu können. Wenn die Prozesse als Arbeitshilfen zur Einarbeitung genutzt werden sollen, so sind die jeweils notwendigen Standards, Hilfsmittel und Schnittstellen grundsätzlich ausführlich zu beschreiben. Allerdings muss jeweils beachtet werden, dass auch die Aufnahme, Optimierung und Modellierung von Prozessen nicht alle Fragestellungen in diesen Feldern klären kann. Prozesse können in den Bereichen Stellenbemessung, -beschreibungen und -bewertungen sowie Kennzahlen zu mehr Transparenz beitragen und die Tätigkeit der Beteiligten erheblich unterstützen.

Zum besseren Verständnis sollen die nachfolgenden Praxisbeispiele dienen.

– **Eheschließung vornehmen**

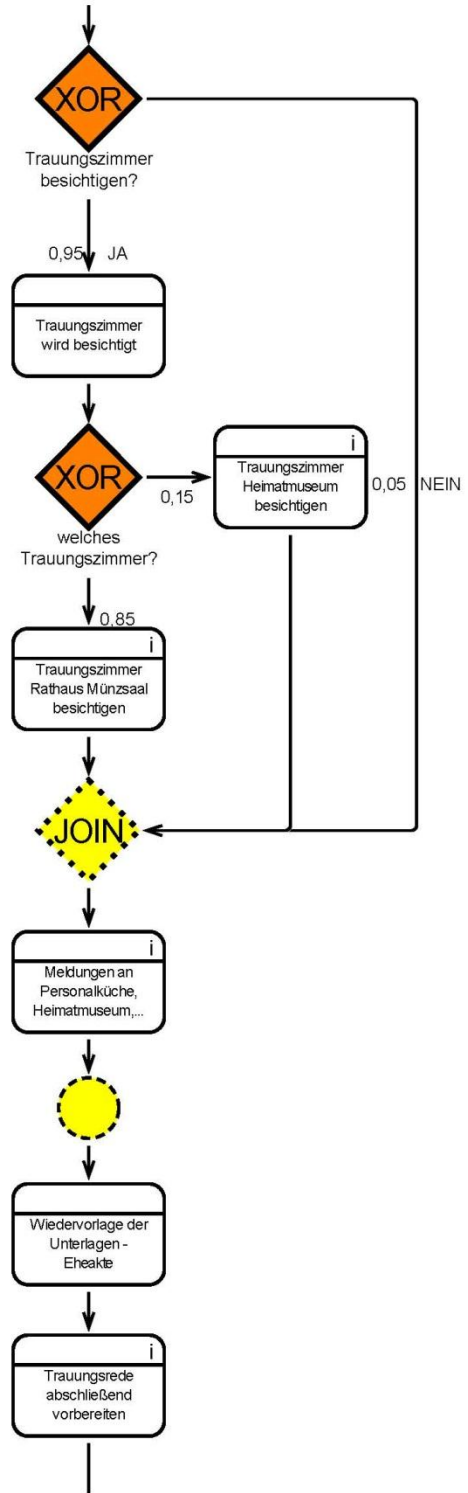
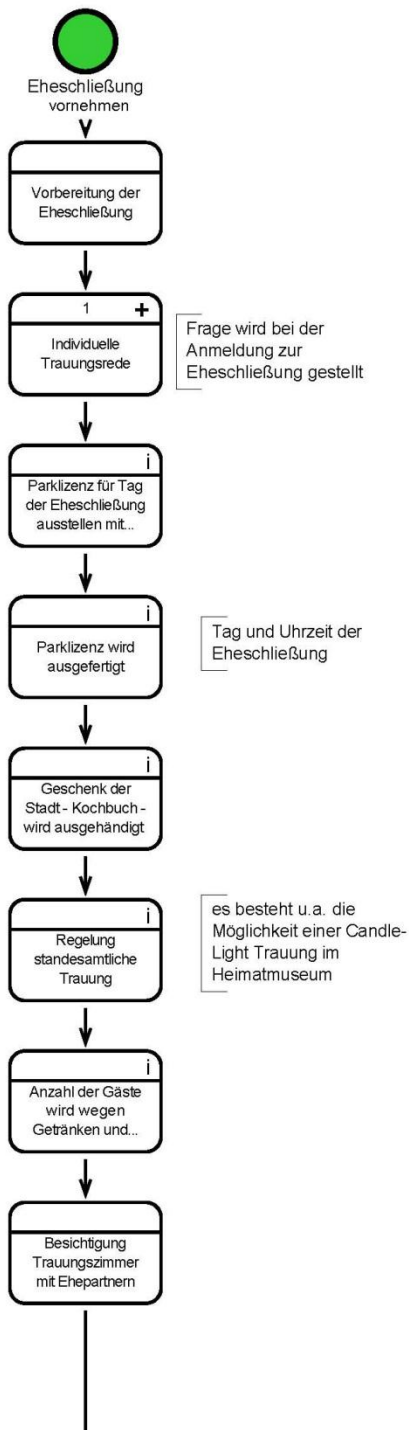
Die textliche Darstellung mit Bearbeitungszeiten sowie die visuelle Darstellung sind hier nicht umfassend identisch. Es handelt sich um zwei Prozesse ähnlichen Inhalts.

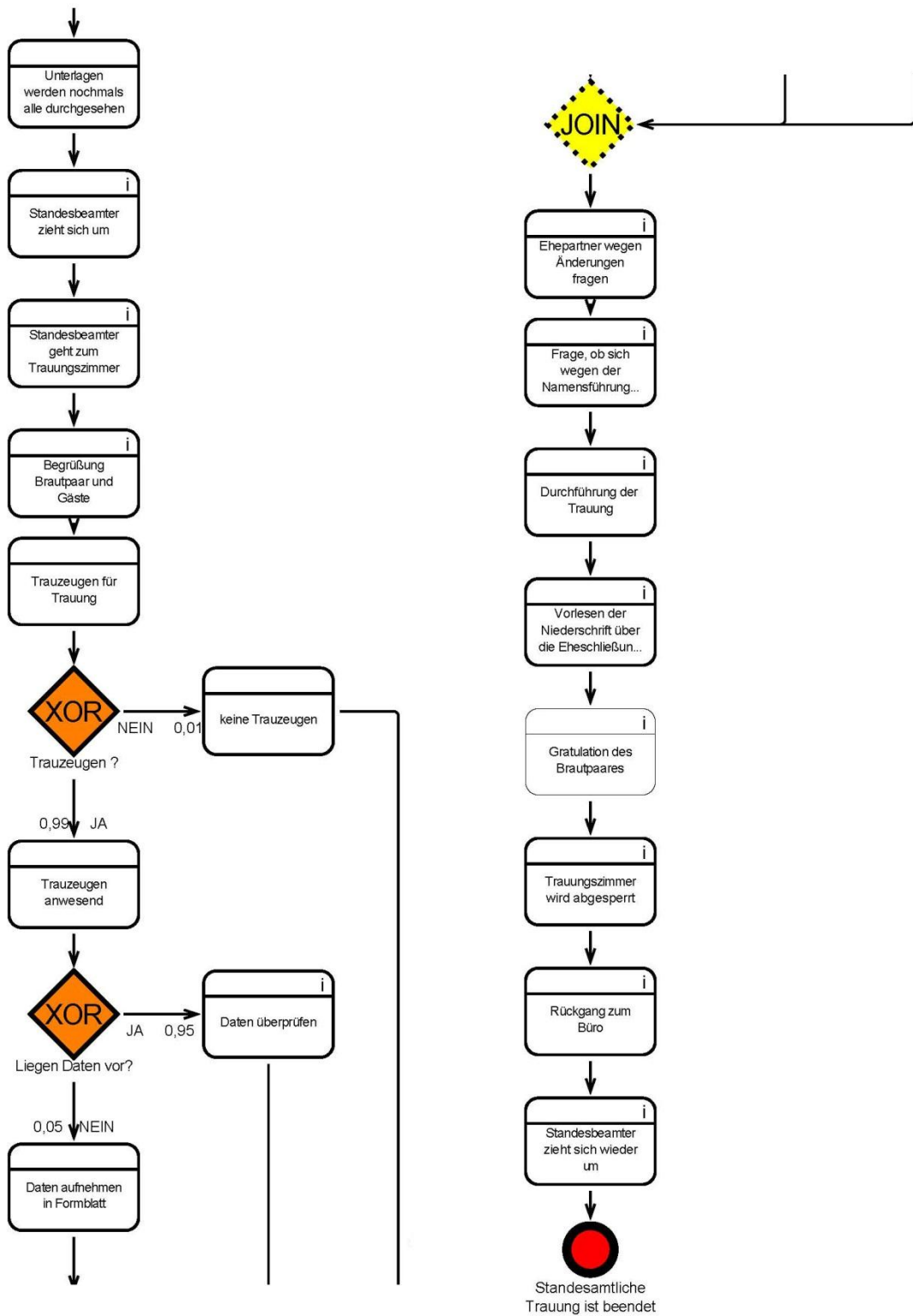
Dieses Beispiel dient in erster Linie dazu aufzuzeigen, welche Ausprägungen bei der Modellierung von Prozessen zu beachten sind, um eventuell notwendige Kapazitäten für einen vor Ort gewünschten Standard ermöglichen zu können.

Eheschließung vornehmen						
Teilprozess (TP)	Rolle/ Akteur	Aktivität	Instrumente/ Dokumente	Bearbeitungszeit (mBZ) in Min pro TP	Gewichtung der Fallkonstellationen in % pro TP	Bemerkungen
Hinweis: Anmeldung zur Eheschließung gesonderter TP						
1 Vorbereitung des Termins zur Vornahme der Eheschließung/ Lebenspartnerschaft	Standesbeamter	Termin klären; Fragen entsprechend dem Fragenkatalog	Formblatt Fragen	3	100	soweit Termin nicht sofort geklärt werden kann, später telefonisch
	künftige Ehepartner/ Lebenspartner	Samstagstrauung Anzahl Gäste, Auswahl Trauungszimmer, soweit Wunsch nach Besichtigung, wird dies im Rahmen des Gesprächs durchgeführt, Anzahl Parklizenzen, soweit Bedarf besteht, Fragen nach Trauungsrede (wird Rede mit persönlicher Note gewünscht?), Fragen zum Ringetausch und Bedarf an Gläsern		5	100	Zeitbedarf für Fragen mit entsprechenden Hinweisen zu Möglichkeiten und eventuellen Gebühren
		Wunsch nach Besichtigung Trauungszimmer Gebäude 1		15	60	
		Wunsch nach Besichtigung Trauungszimmer Gebäude 1 und 2		30	30	
		Parklizenzen (üblich bis zu fünf)		2	90	
		individuelle Trauungsrede (ja rd. 50 %, dann Hinweise auf Vorlage von Stichpunkten zu gewünschten Inhalten - hier wird kurze Unterstützung zu möglichen Inhalten gegeben)		5	50	Zeitbedarf für Ausarbeiten wird gesondert angesetzt
		Bedarf an Gläsern (wegen Sektempfang oder Sekt nach Vornahme der Trauung), soweit ja, Anzahl und Mitteilung an zentrale Dienste		3	70	

Teilprozess (TP)	Rolle/ Akteur	Aktivität	Instrumente/ Dokumente	Bearbeitungszeit (mBZ) in Min pro TP	Gewichtung der Fallkonstellationen in % pro TP	Bemerkungen
2 Trauungsrede und Termin vorbereiten	Standesbeamter künftige Ehepartner/ Lebenspartner	Hinweise der Ehepartner erhalten, soweit nicht zum besprochenen Termin, telefonische Nachfrage		3	10	rd. 50 % bei denen telefonische Nachfragen notwendig werden, verzichten auf eine individuelle Rede
		telefonische Nachfrage Ausarbeitung Trauungsrede		45	45	
		Anpassung Trauungsrede, soweit keine individuelle gewünscht wird (Rede wird nach ca. 100 Trauungen jeweils komplett überarbeitet); Zeitbedarf hierfür 240 Min, deshalb jeweils Zuschlag von 2,4 Min je Fall		7,4	55	

Teilprozess (TP)	Rolle/ Akteur	Aktivität	Instrumente/ Dokumente	Bearbeitungszeit (mBZ) in Min pro TP	Gewichtung der Fallkonstellationen in % pro TP	Bemerkungen
3 Eheschließung vornehmen	Standesbeamter	Unterlagen nochmals durchsehen und zusammenstellen		5	100	
		Umziehen vor der Eheschließung		10	100	
		Weg zum Trauungszimmer Gebäude 1		3	90	
		Weg zum Trauungszimmer Gebäude 2		7	10	
	künftige Ehepartner/ Lebenspartner Trauzeugen/ Gäste	Begrüßung Paar und Gäste		7	10	
		Aufnahme von Daten der Trauzeugen, soweit noch nötig		5	5	
		Kontrolle der Identität der Trauzeugen, Eintragung der Daten in Formblatt		3	100	
		Frage, ob sich Änderungen gegenüber der Anmeldung ergeben haben		1	100	grundsätzlich keine Änderungen
		Namensführung abklären		5	100	kann auch später durchgeführt werden
		Trauung mit Trauungsrede		12	100	
		Ringetausch		2	90	
		Niederschriften vorlesen, unterzeichnen lassen und beurkunden		3	100	
		Anstoßen mit Partner und Gästen		5	80	
		eventuell Foto mit Brautpaar		5	50	
		Verabschieden		5	100	
		Gläser wegräumen		5	100	
Raum absperren		1	100			
Rückgang zum Büro und umziehen aus 1		13	90			
Rückgang zum Büro und umziehen aus 2		17	10			



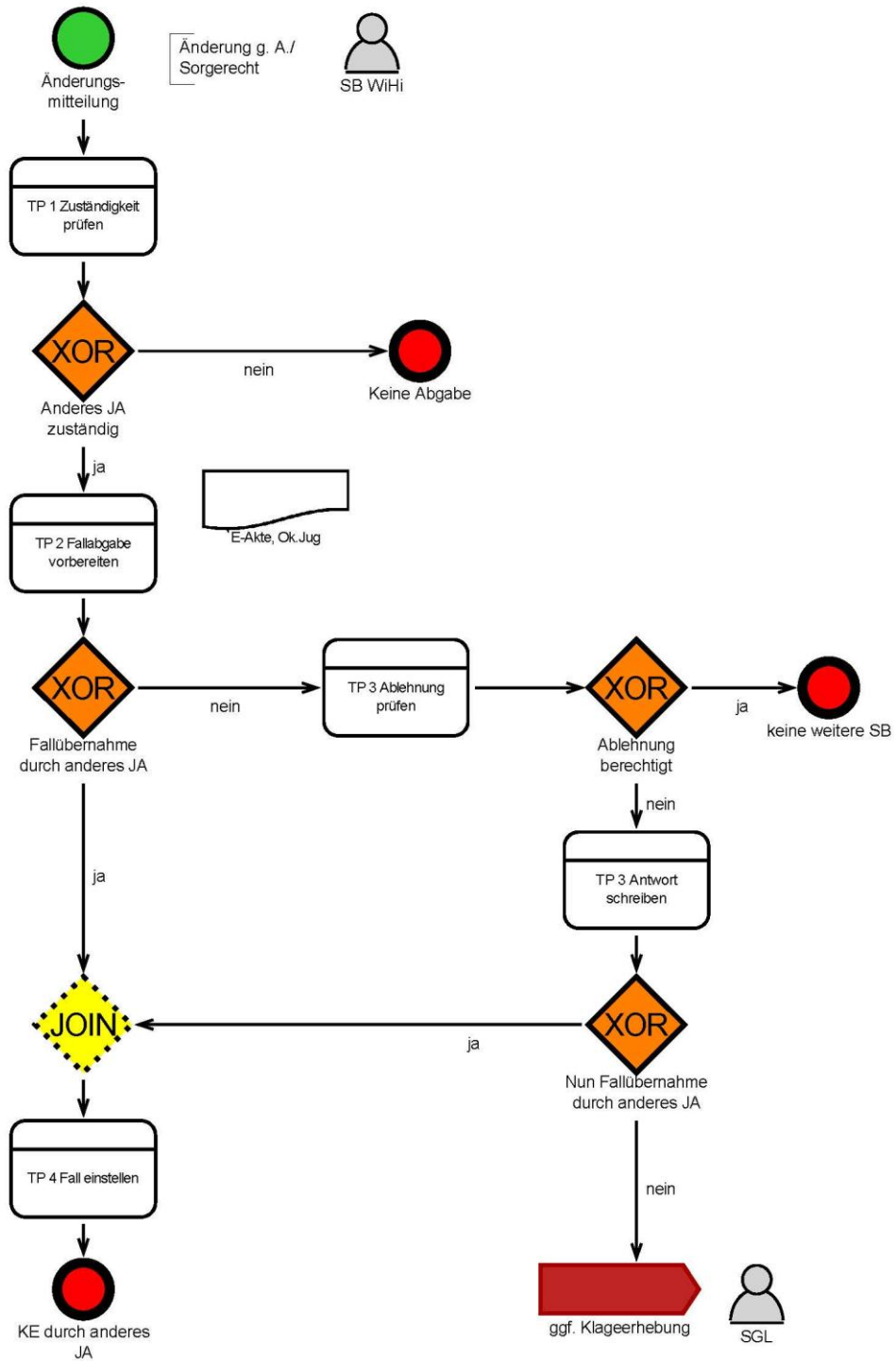


– Fallübergabe an ein anderes Jugendamt







Geschäftsprozess Fallübergabe an anderes Jugendamt						
Teilprozess (TP)	Rolle/ Akteur	Aktivität	Instrumente/ Dokumente	Bearbeitungszeit (mBZ) in Min pro TP	Gewichtung der Fallkonstellationen in % pro TP	Bemerkungen
1 Zuständigkeit prüfen	SB WiHi ¹⁰ , Personen- sorge- berechtigte	Mitteilung der Änderung des gewöhnlichen Aufenthalts der Antragsteller geht ein (von Antragsteller oder von Dritten)	in Papierform, E-Mail, telefonisch, Vorsprache			
	ASD, zust. JA	Adresse und Umzugszeitpunkt überprüfen (EWO-Auskunft, bayernweites Melderegister, gegebenenfalls Niederschrift mit Eltern aufnehmen)	EWO- Auskunft	10	100	
2 Fallabgabe vorbereiten	Personen- sorge- berechtigte	Eltern auf Antragstellung beim zuständigen Jugendamt hinweisen				
	zust. JA	Mitteilung über Zuständigkeits- wechsel und Anmeldung des Kostenerstattungsanspruchs an zuständiges Jugendamt senden Rücksprache mit zuständigem JA nach Antragstellung der Eltern über Zeitpunkt der Über- nahme, gegebenenfalls Über- sendung weiterer Unterlagen	Ok.Jug, Akte	35	90	nach Antrag- stellung der Eltern und nach Über- nahme durch das neue JA

¹⁰ Wirtschaftliche Jugendhilfe

Teilprozess (TP)	Rolle/ Akteur	Aktivität	Instrumente/ Dokumente	Bearbeitungszeit (mBZ) in Min pro TP	Gewichtung der Fallkonstellationen in % pro TP	Bemerkungen
3 Ablehnung prüfen	SB WiHi	Ablehnung der Kostenerstattung von anderem Jugendamt geht ein; Sachverhalt prüfen; Antwortschreiben In Absprache mit SGL	Ok.Jug, Akte			Ansatz für erstes Antwortschreiben Wird Fall danach immer noch nicht übernommen, geht die weitere Sachbearbeitung auf den SGL über.
				60	10	Ansatz für SB
				20	10	Ansatz für SGL
4 Fall einstellen	SB WiHi	Fall in EDV einstellen, Höhe des Erstattungsanspruchs feststellen	Ok.Jug			
	Personensorgeberechtigte	Einstellungsbescheid an Eltern/Elternteil versenden, Abdruck an KiTa Erstattungsanforderung an zust. JA senden, Annahmeanordnung erstellen, WV zur Überprüfung, ob Erstattungsbetrag eingegangen ist.	Vorlagen Ok.Fis			
				30	90	Gesamtbearbeitungszeit für TP 4



Legende:

-  = Startereignis, Prozess auslösendes, steuerndes Ereignis
-  = Endereignis, Prozess beendendes steuerndes Ereignis
-  = Bearbeitungszustand, Zwischenergebnis der Prozessdurchführung
-  = Aktivitäten-Flussverbinder, verbindet die Objekte im Prozessablauf
-  = (exklusive) entweder/oder-Verzweigung
-  = Zusammenführung paralleler oder alternativer Prozesspfade

3.5 Weitere Fragestellungen zur Stellenbemessung

Für die Stellenbemessung müssen neben den im Rahmen von Prozessen möglichen Leistungen auch Tätigkeiten oder sonstige Zeiten berücksichtigt werden, für die sich die prozessbasierte Stellenbemessung nicht oder nur bedingt eignet.

Diese Fragestellungen betreffen überwiegend:

- Bemessung von Führungs- und Leitungsaufgaben
- Vertretungen
- besondere Funktionen (Gleichstellungsbeauftragte u. a.)
- Projektarbeiten
- Dienstreisen und Reisezeiten
- sachliche und persönliche Rüstzeiten
- Rufbereitschaft
- Höchstwartezeiten

Diese Aufgaben, Funktionen oder Zeiten können überwiegend nach Informationen, die in den Interviews gewonnen werden, allgemein gültigen Pauschalen, gesetzlichen oder politischen Vorgaben oder tariflichen Bestimmungen bemessen werden.

Beispiele:

Gleichstellungsbeauftragte

Die Rechtsstellung und Freistellung der/des Gleichstellungsbeauftragten sind in Art. 16 des Bayer. Gleichstellungsgesetzes niedergelegt. Ob und in welchem Umfang Aufwand, der über die nach diesen Normen beanspruchbaren Freistellungen hinaus für die besondere Funktion geleistet wird, bei der Stellenbemessung berücksichtigt werden kann, ist über die Auslegung der Normen gemeinsam mit dem Auftraggeber der Untersuchung situativ festzulegen.

Höchstwartezeiten in Bürgerservicebereichen

Bei einer Vorgabe von Politik und Verwaltung beispielsweise, dass kein Bürger grundsätzlich länger als 20 Minuten für die Bearbeitung seines Kundenanliegens warten soll, müsste parallel zur prozessbasierten Stellenbemessung eine weitere Berechnung gegebenenfalls nach der „Warteschlangentheorie“ durchgeführt werden. Diese Methode ist eines der Hauptgebiete des so genannten „Operations Research“ (OR), das mit Hilfe mathematischer Verfahren Entscheidungsprozesse unterstützt.

4 Kennzahlen

Kennzahlen¹¹ ersetzen intuitive Urteile durch nachprüfbare Daten. Sie schaffen eine Vergleichsbasis und erlauben damit objektive Vergleiche

- über die Zeit (Periodenvergleiche/Zeitreihenvergleiche):
„Gibt es auffällige Veränderungen zu den Vorjahren? Sind wir besser geworden? Wie ist der Trend?“
- mit anderen (Benchmarking intern und extern):
„Wie sind wir im Vergleich zu anderen? Wie entwickeln wir uns im Vergleich mit anderen? (Fallen wir zurück, holen wir auf?)“
- mit Soll-Werten (Plan-Werten; Soll-Ist-Vergleiche):
„Haben wir unsere Ziele erreicht? Wie ist die voraussichtliche Entwicklung?“

Kennzahlen sind deshalb ein unverzichtbares Element guten Managements. Für die öffentliche Verwaltung sind sie unverzichtbar, um die Erfüllung der Verpflichtung zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln (Art. 61 Abs. 2 GO und entsprechende Artikel der Landkreis- und Bezirksordnung) erkennen und nachweisen zu können.

Die Verwendung von Kennzahlen in den kreisfreien Städten haben Kroll/Proeller 2012 untersucht. Die Ergebnisse der Studie und unsere Erkenntnisse aus der Praxis zeigen, dass

- Finanz- und einfache Leistungskennzahlen dominieren, während die Bildung aussagekräftiger Wirkungskennzahlen noch eine Herausforderung ist,
- Führungskräfte mehrheitlich Kennzahlen gegenüber positiv eingestellt sind und in ihnen noch mehr Potenzial sehen, ohne dieses Potenzial jedoch umfassend zu nutzen,
- ein Bedarf besteht, Messsysteme von Kennzahlen für eine effektive Steuerung weiterzuentwickeln.¹²

Kennzahlenwerte sind aber nicht selbsterklärend: „Daten sprechen nicht“, Kennzahlenwerte bedürfen immer der Interpretation. Das gilt oft schon deshalb, weil nicht der Faktor selbst gemessen wird, sondern nur Indikatoren, z. B. nicht die Qualität der Bescheide, sondern die Zahl von Widersprüchen. Wird dies nicht beachtet, können Kennzahlen zu schädlichen Fehlsteuerungen führen. Die bei der Verwendung von Kennzahlen möglichen Probleme sowie geeignete Beispiele zur Auslegung und Interpretation sind im Online-Verwaltungslexikon entsprechend dargestellt.¹³

Ein Ziel der Prozessoptimierung ist die Gewinnung von Kennzahlen nicht zuletzt zu interkommunalen Vergleichen. Damit diese Kennzahlen verifiziert verglichen werden können, sind die Grundlagen zu schaffen, die eine Vergleichbarkeit ermöglichen. Insoweit sind für die Verwendung von Kennzahlen aus der Prozessarbeit einheitliche Vorgaben bei der Erstellung sowie der

¹¹ Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 2.95; <http://www.olev.de/k/kennz.htm>

¹² Kroll/Proeller, Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie, 2012, S. 26, 32

¹³ <http://www.olev.de/k/kennz.htm>, a. a. O.

Dokumentation und günstigenfalls der Visualisierung der Prozesse Voraussetzung. Einen Rahmen hierfür beschreibt der bereits zitierte Leitfaden des Bayerischen Innovationsrings. Kennzahlen und Vergleiche können sowohl bei regelmäßig wiederkehrenden wie auch bei kreativen, innovativen, komplexen und/oder dynamischen Prozessen erarbeitet und durchgeführt werden.

Kennzahlen können beispielsweise Durchlaufzeiten, Liege- und Transferzeiten, Bearbeitungszeiten, Fallzahlen je Sachbearbeiter, Dauer von Besprechungszeiten oder fachliche Standards bei bestimmten Verfahren, personeller Einsatz für bestimmte Prozesse je Einwohner oder Einwohnergruppe sein.

5 Stellenbeschreibungen und Stellenbewertungen

5.1 Stellenbeschreibungen

In Stellenbeschreibungen werden organisatorische, personalwirtschaftliche und bewertungsrelevante Inhalte einer Stelle festgehalten. Sie dienen somit als zentrale Informationsbasis in Fragen des Organisations- und Personalmanagements sowie von Stellenbewertungen.¹⁴

Die Arbeitsplatzbeschreibung, bei Beamten die Dienstpostenbeschreibung, ergänzt und vertieft die Informationen aus dem Organigramm, dem Geschäftsverteilungsplan und der Stellenbeschreibung. Letztere enthält verbindliche Aussagen zur organisatorischen Einbindung einer Stelle, ihren Aufgaben und Befugnissen sowie den Beziehungen zu anderen Stellen. Die Stellenbeschreibung ist „vorweggenommenes Weisungsrecht“ im Sinne des § 106 Gewerbeordnung (GewO). Eine Kombination der Arbeitsplatzbeschreibung und der Stellenbeschreibung ist möglich.¹⁵

In der Fachliteratur wird dabei häufig nicht zwischen Stellenbeschreibung und Arbeitsplatzbeschreibung unterschieden. Die beiden Begriffe werden oft synonym verwendet. Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass die Arbeitsplatzbeschreibung auch personenbezogene Daten enthält.

Die Stellenbeschreibungen werden meist mittels Fragenkatalog im Rahmen vorgegebener Formblätter erhoben. Die Stellenbeschreibungen sollen selbstständig von den Beschäftigten oder per Interview erstellt werden. Anschließend werden die Antworten bzw. Angaben auf Plausibilität überprüft. Sich ergebende Rückfragen bei der Auswertung werden geklärt. Abschließend werden die Angaben in die Stellenbeschreibung übertragen und vom jeweils zuständigen Vorgesetzten geprüft und abgezeichnet.

Bei Organisationsuntersuchungen dienen Stellenbeschreibungen regelmäßig als Informationsquellen im Rahmen der Dokumentenanalyse, insbesondere in der Voruntersuchung. Sie stellen aber auch eine Hilfe bei der Erstellung von Aufgabengliederungen dar. Während einer Organisationsuntersuchung können Stellenbeschreibungen dort, wo bislang keine existieren, erstmals erstellt werden.

¹⁴ KGSt®-Handbuch Organisationsmanagement, 1999, Kapitel 15-5; ebenso Richter/Gamisch, Der richtige Weg zur Stellenbeschreibung, DöD 2011, 54 ff.

¹⁵ Organisationshandbuch Bund, Abschnitt 6.2.5 Arbeitsplatzbeschreibung

Die Stellenbeschreibung ist ein Dokumentationsinstrument und dient weiter dazu, die an konkreten Arbeitsplätzen von Tarifbeschäftigten wahrgenommenen Tätigkeiten zu beschreiben und zu bewerten („Eingruppierung“ nach § 17 TVÜ-VKA in Verbindung mit §§ 22, 23, 25 BAT und Anlage 3 zum BAT einschließlich der Vergütungsordnung sowie die landesbezirklichen Lohngruppenverzeichnisse gemäß Rahmentarifvertrag zu § 20 BMT-G). Durch die Tätigkeitsdarstellung und -bewertung wird der Nachweis geführt, dass der jeweilige Beschäftigte einen tariflichen Anspruch auf Zahlung nach einer bestimmten Entgeltgruppe hat, der Arbeitgeber also zur Zahlung verpflichtet ist. In diesem Zusammenhang werden sie auch als zahlungsbe gründende Unterlagen angesehen.¹⁶

Welche Hilfestellung können nun Prozesse bei der Erstellung von Stellenbeschreibungen bieten? Bei der Erhebung von Prozessen werden Informationen zum Prozessablauf (den einzelnen Aktivitäten) sowie den Prozessbeteiligten (wer erledigt welche Aktivitäten, wo gibt es welche Schnittstellen), möglichen Verzweigungen und notwendigen Nebenarbeiten (Zusammenhangstätigkeiten) und vor allem zum Prozessergebnis gewonnen. Bestehende Standards (Umfang und Tiefe der Bearbeitung), Zuständigkeiten wie auch Mengengerüste im Hinblick auf das prozentuale Vorkommen verschiedener Aktivitäten werden ebenfalls erhoben. Ergänzend werden Arbeitsmittel und gegebenenfalls Rechtsgrundlagen beschrieben und dokumentiert.

Je nach Arbeitsorganisation und Antragsgegenstand gibt es viele Entscheidungsmomente und damit Prozessvarianten, die als Prozesse bzw. Teilprozesse erhoben und dokumentiert werden sollten. Die Erteilung einer Baugenehmigung kann beispielsweise in manchen Fällen ein einfacher und in anderen Fällen ein sehr komplexer Prozess sein.

Bei Prozessanalysen im Rahmen von Organisationsuntersuchungen ist ein hoher Detaillierungsgrad Voraussetzung für eine Prozessoptimierung. Dieser Detaillierungsgrad kann für das Erstellen von Stellenbeschreibungen genutzt werden, da Prozessdarstellungen genauso wie Stellenbeschreibungen verbindliche Aussagen zur organisatorischen Einbindung einer Stelle, ihren Aufgaben und Befugnissen sowie den Beziehungen zu anderen Stellen treffen, wenn auch auf einer anderen, d. h. in der Regel höheren Detaillierungsebene.

Werden die in den Stellenbeschreibungen dargestellten Aufgaben nur sehr summarisch beschrieben, könnte ergänzend auf Prozessdarstellungen Bezug genommen und so der im Rahmen des Direktionsrechts gewünschte Regelungscharakter erreicht werden.

Genauso ist es möglich, aufgrund der Kenntnisse aus den Prozessdarstellungen in Stellenbeschreibungen bereits die Schnittstellen und Akteure sowie die interne Arbeitsverteilung klar zu beschreiben, um die Tätigkeiten im Rahmen der Stellenbewertung anschließend tarifkonform einzuordnen. Dabei kommt auch der notwendigen Abgrenzung zwischen Vorgesetztem und unterstelltem Mitarbeiter eine hohe Bedeutung zu.

5.2 Stellenbewertungen

Die Bewertung von Beschäftigten- und Beamtenstellen erfolgt nach unterschiedlichen Kriterien und Verfahren. Bei der Bewertung von Beschäftigtenstellen (hier frühere Angestellte) dürfen daher aus der Besoldung von Beamten mit derselben Tätigkeit keine Schlüsse gezogen werden. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich daher grundsätzlich auf die Bewertung

¹⁶ unter anderem Landesrechnungshof Mecklenburg-Vorpommern, Jahresbericht 2014, S. 165

von Beschäftigtenstellen ohne Stellen von Beschäftigten, die unter die Eingruppierungsregelungen des BMT-G II (Arbeiter) fallen.

Die Eingruppierung der Beschäftigten (Angestellten) bzw. die Bewertung ihrer Stellen richtet sich bis zur Vereinbarung der Eingruppierungsregelungen nach dem TVöD nach den §§ 22 ff. BAT. Die Vergütungsgruppen und Tätigkeitsmerkmale hierzu enthalten die Anlagen 1a und 1b zum BAT.

Nach § 22 BAT haben Angestellte Anspruch auf Bezahlung nach der Vergütungsgruppe, deren Tätigkeitsmerkmalen die gesamte nicht nur vorübergehend auszuübende Tätigkeit entspricht. Die gesamte auszuübende Tätigkeit entspricht den Tätigkeitsmerkmalen einer Vergütungsgruppe, wenn zeitlich mindestens zur Hälfte – sofern in einem Tätigkeitsmerkmal nicht ein geringeres zeitliches Maß bestimmt ist – Arbeitsvorgänge anfallen, die für sich genommen oder bei zusammenfassender Betrachtung die Anforderungen eines Tätigkeitsmerkmals oder mehrerer Tätigkeitsmerkmale dieser Vergütungsgruppe erfüllen.

Seit 1975 sind die einzelnen „Arbeitsvorgänge“ im Sinne der Protokollerklärung Nr. 1 zu § 22 Abs. 2 BAT zu bewerten (für sich genommen, gegebenenfalls zusammenfassend gemäß § 22 Abs. 2 UAbs. 2 Satz 2 BAT).

Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass der einzelne Arbeitsvorgang

- unter Berücksichtigung einer vernünftigen Verwaltungsübung ein nach tatsächlichen Gesichtspunkten abgrenzbares Arbeitsergebnis (Arbeitseinheit) darzustellen hat,
- tarifrechtlich selbstständig bewertbar sein muss,
- nicht in einzelne Arbeitsschritte aufgeteilt werden darf und nicht um die so genannten Zusammenhangsarbeiten, die zeitlich nicht abgetrennt und gesondert bewertet werden dürfen, bereinigt werden darf (sog. Aufspaltungs- oder Atomisierungsverbot).

Gleichartige Arbeitsvorgänge dürfen zeitlich nur dann zusammengefasst werden, wenn sie in etwa gleiche Anforderungen an die fachliche Qualifikation des Angestellten stellen. Unterschiedliche Anforderungen mit bewertungsmäßiger Auswirkung begründen im Grundsatz jeweils eigenständige Arbeitsvorgänge.

Zum Begriff, zur Abgrenzung und zur Erfassung des „Arbeitsvorgangs“ siehe im Einzelnen die Ausführungen in unseren Geschäftsberichten für die Jahre 1981 (S. 69 ff.) und 1995 (S. 57).

Damit muss klar zwischen Arbeitsvorgang und Prozess differenziert werden. Allerdings ist es in vielen Fällen nicht ausgeschlossen, dass Prozess und Arbeitsvorgang identisch sein können. Prozesse können herangezogen werden, um im Zusammenhang mit Stellenbewertungen valide Aussagen zu ermöglichen oder die interne Arbeitsverteilung so zu gestalten, dass bewertungsrelevante Fragen sowie Vorgaben der Rechtsprechung beachtet werden können.

Beispiel: Das Bundesarbeitsgericht stellt regelmäßig fest, dass für die Bestimmung eines Arbeitsvorgangs das Arbeitsergebnis maßgebend ist.¹⁷

¹⁷ ständige Rechtsprechung, etwa BAG Urteile vom 21.03.2012 – 4 AZR 266/10, Rn. 24, und vom 25.08.2010 – 4 AZR 5/09, Rn. 22 m.w.N.

Dabei kann auch die gesamte vertraglich geschuldete Tätigkeit einen einzigen Arbeitsvorgang ausmachen. Nur wenn es tatsächlich möglich ist, Tätigkeiten von unterschiedlicher Wertigkeit abzutrennen, werden diese nicht zu einem Arbeitsvorgang zusammengefasst. Wiederkehrende, gleichartige und gleichwertige Arbeitsvorgänge können zusammengefasst werden. Nicht zusammengefasst werden können jedoch Arbeitsvorgänge, die tariflich unterschiedlich zu bewerten sind. Letzteres gilt jedoch nur, wenn die unterschiedlich wertigen Arbeitsleistungen von vorneherein – sei es aufgrund der Schwierigkeit oder anderer Umstände – auseinandergehalten werden können und voneinander zu trennen sind. Dafür reicht jedoch nicht die theoretische Möglichkeit, einzelne Arbeitsschritte oder Einzelaufgaben verwaltungstechnisch isoliert auf andere Angestellte übertragen zu können, solange sie als einheitliche Arbeitsaufgabe einer Person übertragen sind. Tatsächlich trennbar sind Arbeitsschritte nicht, wenn sich erst im Laufe der Bearbeitung herausstellt, welchen tariflich erheblichen Schwierigkeitsgrad der einzelne Fall aufweist.¹⁸

Durch die Prozessbeschreibungen kann definiert werden, welche Aktivitäten (Arbeitsschritte) in welchem Schwierigkeitsgrad welchen Akteuren (Sachbearbeitern) zugeordnet werden. Wenn diese Möglichkeiten aus den Prozessbeschreibungen auch nicht für alle Arbeitsvorgänge eröffnet werden, so erleichtern sie doch die von der Rechtsprechung geforderten Festlegungen im Rahmen der Bildung von Arbeitsvorgängen. Weiter ist in Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts auch die Frage nach dem rechtserheblichen Umfang von großer Bedeutung. Diese Frage ist nicht zuletzt auch bei Stellenbewertungen vor Ort von immanenter Bedeutung. Danach ist für die Zuordnung der Tätigkeit zur Vergütungs- oder Entgeltgruppe entscheidend, ob innerhalb des Arbeitsvorgangs in rechtserheblichem Ausmaß Tätigkeiten auszuüben sind, die die tariflichen Anforderungen erfüllen und ohne die ein sinnvoll verwertbares Arbeitsergebnis nicht erzielt werden könnte.¹⁹ Nach der Rechtsprechung liegt – wenn auf ein zeitliches Moment abzustellen ist – bei einem Umfang von 10 % bis 15 % der auf den Arbeitsvorgang entfallenden Arbeitszeit ein rechtserheblicher Umfang innerhalb des Arbeitsvorgangs vor. Ein rechtserheblicher Umfang kann auch dann gegeben sein, wenn ein sinnvolles Arbeitsergebnis ohne das Erfüllen des tariflichen Merkmals gar nicht erzielt werden kann.²⁰

Bei der Erhebung der Prozesse werden für die Aktivitäten oder Teilprozesse, die nicht zu 100 % vorkommen, die jeweiligen prozentualen Gewichtungen vorgenommen. Diese und die für die Aktivitäten oder Teilprozesse erarbeiteten Bearbeitungszeiten können unterstützend zur Beantwortung der Frage nach dem rechtserheblichen Umfang beitragen.

Nicht zuletzt können aus den Prozessbeschreibungen Fragen zum Vorliegen von Tarifmerkmalen bei Arbeitsvorgängen oder Tätigkeiten anschaulicher geklärt werden.

¹⁸ vgl. insbesondere BAG, Urteil vom 23.09.2009 – 4 AZR 308/08, Rn. 20 m.w.N.

¹⁹ zu Heraushebungsmerkmalen und höheren Anforderungen BAG, Urteil vom 25.01.2012 – 4 AZR 264/10, Rn. 49; Beschluss vom 22.03.1995 – 4 AZN 1105/94; Urteile vom 18.05.1994 – 4 AZR 461/93 zu B 4 c der Gründe, vom 20.10.1993 – 4 AZR 45/93 zu III 3 b bb der Gründe m.w.N., und grdl. Urteil vom 19.03.1986 – 4 AZR 642/84 zu 6 der Gründe

²⁰ vgl. unter anderem BAG, Urteil vom 21.08.2013 – 4 AZR 933/11

6 Organisation und Zuständigkeiten

Die Prozesserhebung und -optimierung wird unabhängig von ihrem Ziel als ein Projekt zu sehen sein. Ziele sind wie bereits dargestellt unter anderem eine prozessbasierte Stellenbemessung, Stellenbeschreibungen und -bewertungen, Kennzahlen und kundenspezifische Verbesserungsmöglichkeiten wie die Durchlaufzeiten. Da ein Projekt ein zeitlich begrenztes Arbeitsvorhaben ist, sind Aufgaben und Verantwortlichkeiten konkret für das Projekt festzulegen. In dem Projekt müssen, wie auch in anderen Projekten, die Rollen von Anfang an klar sein. Zu den zentralen Rollen zählen:²¹

- Der Auftraggeber, der über den Auftrag entscheidet und das Projektergebnis abnimmt,
- der Projektleiter, der das Projekt verantwortlich und ergebnisorientiert steuert,
- das Projektteam, bestehend aus Personen, die fachlich oder methodisch Erfahrungen im Untersuchungsbereich bzw. im Prozess (Prozessvisualisierung und -modellierung) haben und
- die Projektbeteiligten, die fachliche Experten für den identifizierten Prozess sind. Sie werden bei der Visualisierung und Beschreibung des bestehenden Prozesses, der Benennung von Schwachstellen und der Identifikation von Verbesserungsansätzen beteiligt.

Wichtig ist außerdem, rechtzeitig festzulegen, wer später für die Umsetzung der Veränderungen verantwortlich sein wird.

Je nach Umfang und Häufigkeit derartiger Projekte wird der Leiter der Verwaltung, also Bezirksstagspräsident, Landrat, Bürgermeister oder Oberbürgermeister über den Auftrag entscheiden oder entsprechend bei der Entscheidung eingebunden sein. Dies betrifft die grundsätzliche Entscheidung dieser Projektarbeit wie eventuell umfassende geschäftsprozessorientierte Untersuchungen innerhalb der Verwaltung. Bei ständig wiederkehrenden Geschäftsprozessprojekten wird die für die Geschäftsprozessoptimierung zuständige Einheit über den Auftrag entscheiden. Dabei werden alle Beteiligten in das Vorhaben bereits von Anfang an eingebunden. Grundsätzlich sollte die Federführung oder Projektleitung Querschnittseinheiten zugeordnet werden. Bei Prozesserhebungen und -optimierungen mit den Zielen, diese im Rahmen von Stellenbemessung, -beschreibungen und -bewertungen sowie Kennzahlen einzusetzen, sollte der Organisation und Informationstechnik oder der Personalabteilung die Projektleitung übertragen werden. Mitarbeiter aus dem Bereich Controlling oder Finanzen wären wegen gewünschter Kennzahlen einzubinden.

7 Zusammenfassung

Das Geschäftsprozessmanagement gewinnt in der öffentlichen Verwaltung zunehmend an Bedeutung. Es beschreibt den ganzheitlichen Ansatz zur systematischen und kontinuierlichen Gestaltung und Optimierung von Prozessen und damit einhergehend von Verwaltungsstrukturen. Die Prozesse sollen unter Berücksichtigung der fachlichen Grundlagen und der kundenori-

²¹ KGSt®-Bericht Nr. 3/2011, S. 26

entierten Gestaltung auch zu einem wirtschaftlicheren Verwaltungshandeln führen. Prozessbeschreibungen und -darstellungen können im Rahmen der Organisationsarbeit

- für die Unterstützung der Organisationseinheiten für einheitliche fachliche Standards und Arbeitsweisen bei der Sachbearbeitung,
- zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter,
- zur Optimierung von Verwaltungsstrukturen (Reduzierung von Schnittstellen),
- zur Feststellung der Schwachstellen bei der Nutzung der Arbeitsprogramme (Defizite bei den Nutzern oder Fehlen von Programmmodulen),
- zur Bildung von Kennzahlen für verwaltungsübergreifende Vergleiche sowie bei Themen wie
- der Stellenbemessung, -beschreibungen und -bewertungen

eingesetzt werden. Weitere Einsatzmöglichkeiten sind denkbar.

Das Geschäftsprozessmanagement ist daher ein wesentlicher Bestandteil der Organisationsarbeit. Dieses Instrument werden wir deshalb künftig verstärkt in unsere Beratungstätigkeit einbinden. Die Stellenbemessung soll dabei – soweit aus fachlicher und wirtschaftlicher Sicht sinnvoll und gewünscht – geschäftsprozessbasiert durchgeführt werden. Vorhandene Inhaltsbeschreibungen von Tätigkeiten oder Ablaufdarstellungen werden wir auf visualisierte Prozesse umstellen. Im Rahmen individueller Beratungen bei unseren Mitgliedern oder bei überörtlichen Prüfungen werden wir Prozesse aufnehmen und diese in Zusammenarbeit mit der Verwaltung jeweils auf Optimierungsmöglichkeiten hin untersuchen. Wir wollen damit für unsere Mitglieder überörtliche Vergleichsmöglichkeiten schaffen und diese Vergleiche auch bei den Prüfungen entsprechend anonymisiert einsetzen.

8 Literaturhinweise

Bundesministerium des Innern, Das Organisationshandbuch – vom Praktiker für den Praktiker, Stand 05.02.2015; <http://www.orghandbuch.de>

KGSt®-Bericht Nr. 3/2011 „Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement“ (Teil 1)

KGSt®-Bericht Nr. 4/2011 „Von der Prozessoptimierung zum Prozessmanagement“ (Teil 2)

KGSt®-Handbuch Organisationsmanagement 1999

KGSt®-Seminar, Grundlagen der Prozessoptimierung, Seminarunterlagen

Hammer/Champy, Business Reengineering: Die Radikalkur für das Unternehmen, 2003

Bayerischer Innovationsring, Leitfaden zur Analyse und Optimierung von Verwaltungsprozessen in den Landratsämtern, Stand 29.10.2014;
<http://www.bay-landkreistag.de/Landkreistag/BayerischerInnovationsring.aspx>

Online-Verwaltungslexikon olev.de, Version 2.95; <http://www.olev.de/k/kennz.htm>

Kroll/Proeller, Steuerung mit Kennzahlen in den kreisfreien Städten – Ergebnisse einer empirischen Studie, 2012 (Veröffentlichung der Bertelsmann Stiftung);
http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/files/kroll_proeller_2012_studie_kennzahlen.pdf

Bundesverwaltungsamt (BIT) – CC VBPO. Arbeitshilfe „Geschäftsprozessmodellierung in der Öffentlichen Verwaltung“, Version 2.0. Februar 2010

Staud, Unternehmensmodellierung – Objektorientierte Theorie und Praxis mit UML 2.0., 2010