

Meldungen

Wie bundesweit 69 andere Kommunen hat der Kreis Minden-Lübbecke zum 1. Januar 2005 die alleinige Aufgabenträgerschaft für die im SGB II geregelte Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen. Auf Kreisebene untersuchte die BSL Managementberatung in den vergangenen Monaten die KomJob AöR, die Pro Arbeit gGmbH sowie das Sozialamt des Kreises. Die darüber hinaus an der Aufgabenerfüllung beteiligten Städte und Gemeinden wurden nur im Rahmen ihrer Schnittstellen zu den drei Organisationseinheiten in die Untersuchung einbezogen. Die Analyse der vorhandenen Prozessabläufe und Optimierungsvorschläge sollte zu Vorschlägen für die Aufbauorganisation unter Berücksichtigung der rechtlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen führen. Empfehlungen wurden auch zur Optimierung der Vermittlungsaktivitäten bzw. der Eingliederungsleistungen erwartet. Mit der Umsetzung der erzielten Ergebnisse wird noch im laufenden Jahr begonnen. Die BSL Managementberatung wird den Umsetzungsprozess beratend begleiten.

Während die 118. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Waldbesitz“ im Auftrag des Hessischen Rechnungshofs kurz vor ihrem Abschluss steht, hat die BSL Managementberatung bereits mit der Pilotprüfung zur 128. Vergleichenden Prüfung „Kurparke“ begonnen. Gegenstand der Prüfung sind u.a. die Einhaltung der Verkehrssicherung in den Kurparken sowie die Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung. Ein weiteres Projektteam der BSL wird zudem gemeinsam mit dem Forschungsinstitut für Wasser- und Abfallwirtschaft an der RWTH Aachen (FiW) e.V. die 119. Vergleichende Prüfung „Abfallzweckverbände“ durchführen.

Mit der Personalbedarfsermittlung in den Abteilungen Behindertenhilfe, Hauptfürsorgestelle sowie Landesjugendamt, Schulen, Koordinationsstelle Sucht des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe (LWL) wurde die BSL im März dieses Jahres beauftragt. Ziel des Projektes ist die Entwicklung eines Systems zur Steuerung der Personalkapazitäten in den genannten Abteilungen und die anschließende dauerhafte und standardisierte Implementierung des Personalbedarfsermittlung und -planung auf den gesamten LWL.

Seit April 2007 begleitet die BSL Managementberatung den Bau- und Liegenschaftsbetrieb Nordrhein-Westfalen im Rahmen der Umsetzungsphase zu einem in 2006 erstellten Gutachten. Gegenstand der durch BSL erfolgreich abgeschlossenen Untersuchung war die strategische Ausrichtung des Bau- und Liegenschaftsbetriebs. Das Gutachten beinhaltet u.a. Empfehlungen zum Aufgabenspektrum des BLB NRW und dessen Organisations- und Führungsstrukturen in der Zentrale und den Niederlassungen, die Ergebnisse der Bemessung des Personalbedarfs und Empfehlungen zur Harmonisierung von Niederlassungen und zur künftigen Aufteilung der Regionalstruktur.

Nach dem erfolgreichen Abschluss der Organisationsuntersuchung der drei Trägergesellschaften der Kindertageseinrichtungen im Bistum Trier begann die BSL im Mai mit einer flächendeckenden Stellenbewertung im Generalvikariat. Mit dem in Kraft treten einer neuen Aufbau- und Ablauforganisation auf der Grundlage eines Organisationsentwicklungsprozesses, hatte sich der Zuschnitt und das Profil zahlreicher Leitungs- und Sachbearbeiterstellen in der Bistumsverwaltung verändert.

Newsletter 2007 | 1

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser,

auch in der sechsten Ausgabe unseres Newsletters halten wir wieder interessante Themen für Sie bereit. Neben möglichen Verfahren zur Personalbemessung möchten wir Ihnen unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Prüfung kommunaler Körperschaften vorstellen.

Ankündigen darf ich an dieser Stelle, dass die BSL auch im kommenden Jahr erneut eine Kirchentagung durchführt. Am 15. Februar 2008 werden namhafte Experten und Praktiker über aktuelle Entwicklungen im Bereich der Organisation und der Verwaltung in beiden großen Kirchen in Deutschland berichten.

Die Förderung und Ausbildung qualifizierter Berater ist den Führungskräften der BSL Managementberatung sehr wichtig. Für Studentinnen und Studenten stehen Praktikplätze zur Verfügung, es besteht die Möglichkeit zur Betreuung von Diplomarbeiten und Beschäftigte werden im Rahmen ihrer Promotion unterstützt. Besonders freut es mich, dass in diesem Herbst gleich zwei Mitarbeiter ihre Dissertationen erfolgreich abgeschlossen haben.

Eine interessante und anregende Lektüre wünscht Ihnen

Ihr Reinhold Lock

Mitarbeiter der BSL veröffentlichen ihre Dissertationen

Die Dissertationen zweier BSL Mitarbeiter sind in diesem Herbst im Buchhandel erschienen. Dr. Carsten Filthuth und Dr. Sven T. Siefken konnten in ihre Arbeiten auch Erfahrungen und Kenntnisse aus ihrer Tätigkeit für die BSL Managementberatung einbringen.

Dr. Carsten Filthuth hat in seiner Dissertation mit dem Titel „Sanierungsmanagement in Kommunen“ die Möglichkeiten und Voraussetzungen erfolgreicher Sanierung kommunaler Haushalte untersucht.

Trotz konjunkturbedingter Erholung droht vielen Kommunen die finanzielle Handlungsunfähigkeit, mithin die faktische Insolvenz. Ähnlich wie zahlungsunfähige oder überschuldete Unternehmen sind sie gefordert, sich einer grundlegenden Sanierung zu unterziehen. Kommunale Entscheidungsträger stehen dabei vor der Herausforderung, Konzepte zur nachhaltigen Konsolidierung des Haushalts zu entwickeln ohne die Gemeinwohlförderung aus den Augen zu verlieren.

Dass dies trotz schwieriger Rahmenbedingungen möglich ist, zeigen die Beispiele einzelner erfolgreich sanierter Städte und Gemeinden.

Auf der Basis betriebswirtschaftlicher Erfahrungen und empirischer Kommunalstudien wird aufgezeigt,

- welche strategischen Sanierungsoptionen bestehen (Konsolidierung, Rationalisierung, Kooperation und Desintegration),
- welche strategischen, finanz- und leistungswirtschaftlichen Maßnahmen für eine nachhaltige Sanierung besonders geeignet erscheinen,
- wie der Prozess von der Sanierungsbedürftigkeits- über die Sanierungsfähigkeitsprüfung bis hin zur Implementierung des Sanierungskonzeptes zu gestalten ist
- und welche Anspruchsgruppen und Funktionsträger wie in den Sanierungsprozess einbezogen werden sollten.

Dr. Sven T. Siefken hat sich in seiner Dissertation mit den Expertenkommissionen der rot-grünen Bundesregierung von 1998 bis 2005 auseinander gesetzt. Vorgelegt hat er unter dem Titel „Expertenkommissionen im politischen Prozess“ eine umfassende Untersuchung zur Einsetzung und Arbeit von Expertenkommissionen und ihrer Rolle im politischen Prozess. In ausführlichen Fallstudien wird zunächst die Arbeit von drei Expertenkommissionen detailliert nachvollzogen und politikwissenschaftlich analysiert. Einer vertieften Betrachtung werden dabei die Einsetzung von Expertenkommissionen, ihre interne Arbeitsweise und die weitere Behandlung ihrer Ergebnisse unterzogen. Aufbauend auf den daraus abgeleiteten Erkenntnissen erfolgt eine systematische Gesamtschau aller 25 Expertenkommissionen der rot-grünen Bundesregierung. Dazu gehören viel beachtete Gremien wie die Weizsäcker-Kommission, die Süsmuth-Kommission, die Hartz-Kommission und die Rürup-Kommission, aber auch viele Gremien, die kaum ein öffentliches Echo fanden. Die Untersuchung liefert ein differenziertes Bild der Arbeit von Expertenkommissionen und ihrer Rolle im politischen Prozess, das für Praktiker in Politik und Verwaltung ebenso relevant ist wie für politisch und wissenschaftlich Interessierte.

Beide Dissertationen sind im Buchhandel oder direkt über die Verlage erhältlich.

Carsten Filthuth

Sanierungsmanagement in Kommunen

Ansätze zur Sanierung von Kommunen auf der Basis von betriebswirtschaftlichen Konzepten und empirischen Studien

Verlag Dr. Kova 2007
ISBN: 978-3-8300-3232-8

Sven T. Siefken

Expertenkommissionen im politischen Prozess

Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998 - 2005

VS Verlag 2007
ISBN: 978-3-531-15691-0

Faxantwort bitte ausgefüllt an die BSL: +49 (0)2271-4930-30

Unternehmen, Behörde, Organisation: _____

Name und Position: _____

Adresse: _____ Telefon: _____

Unser Newsletter wird zukünftig auch per E-Mail versandt, wenn Sie die weiteren Ausgaben auf diesem Weg beziehen möchten, geben Sie bitte Ihre E-Mail-Adresse an.

E-Mail: _____

Bitte senden Sie mir Informationen zum Thema:

- Privat oder Staat? Personalbedarfsermittlung
 Bitte übersenden Sie mir eine Einladung zur Tagung der BSL im Februar 2008.

Bitte senden Sie mir allgemeine Informationen über die BSL Public Sector Managementberatung GmbH zu.

Ich interessiere mich für die Managementberatung der BSL, bitte rufen Sie mich

am _____ um _____ Uhr unter obenstehender Telefonnummer an.

Impressum

Herausgeber: BSL Public Sector Managementberatung GmbH | Hauptstraße 25 | 50126 Bergheim | Tel: +49 (0)2271-4930-0 | Fax: +49 (0)2271-4930-30

E-Mail: office@bsl-psm.de | Internet: www.bsl-psm.de

V.i.S.d.P.: Reinhold Lock, Geschäftsführender Gesellschafter der BSL Public Sector Managementberatung GmbH

Redaktion: Stefan Schneider, Mitglied der Geschäftsleitung, Tel: +49 (0)2271-4930-0

Autoren dieser Ausgabe: Reinhold Lock, Julian Rasche, Stefan Schneider, Dr. Marco Kulosa

Privat oder Staat?

Unterschiedliche Wege der Prüfung kommunaler Körperschaften

Überörtliche Prüfung bedeutet die externe Kontrolle der kommunalen Körperschaften, also der Städte, Gemeinden und Kreise, der höheren Kommunalverbände, der kommunalen Gemeinschaftseinrichtungen, wie Zweckverbände, und der kommunalen Eigengesellschaften. Diese Kontrolle tritt neben die eigenen Prüfungseinrichtungen der kommunalen Körperschaften, die üblicherweise als Rechnungsprüfungsämter oder Revisionsämter bekannt sind.

Die überörtliche Prüfung hat sich in ihrer Aufgabe weit über die traditionelle Rechnungsprüfung hinaus entwickelt. Prüfung von Wirtschaftlichkeit und Effektivität sind selbstverständlicher Standard geworden, wie auch zunehmend die Beratung von Parlament und Regierung ins Blickfeld gerückt ist.

Aufgrund der alleinigen Zuständigkeit der Bundesländer für das Kommunalrecht hat sich die überörtliche Prüfung in Deutschland unterschiedlich entwickelt. Die meisten Bundesländer kennen die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften. Sie wird zentral von einer Stelle wahrgenommen, überwiegend von den Rechnungshöfen, zum Teil auch von den Innenministerien oder von eigenständigen Organisationen beziehungsweise rechtsfähigen Anstalten. Einige Bundesländer agieren mit dezentralen Prüfungsämtern auf kommunaler Ebene.

Arten der Prüfung kommunaler Körperschaften



Zwei signifikante Beispiele der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften stellen die Bundesländer Hessen und Nordrhein-Westfalen dar.

Hessen hat als eines der ersten Bundesländer neue Wege der Finanzkontrolle beschritten. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 wurde eine Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“ geschaffen, die beim Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes angesiedelt ist. Die Konstruktion als Staatsaufgabe in dieser Form gewährleistet zum einen die Unabhängigkeit gegenüber den drei Staatsgewalten, zum anderen werden die Kosten für die Prüfungen nicht von den Gemeinden, beispielsweise durch Umlagen oder dem kommunalen Finanzausgleich, sondern ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Das hessische System kennt vier Schwerpunkte:

Die reformorientierte Prüfung der **Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit** steht im Mittelpunkt. Diese Änderung des Fokus weg von der hoheitlichen Prüfung der Recht- und Ord-

nungsmäßigkeit hin zu einer kooperativ angelegten Untersuchung kommunaler Leistungen war ursprünglich durch die Finanznot der Städte und Gemeinden angestoßen worden, die vor der Herausforderung der Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation standen.

Das Gesetz verlangt eine **interkommunal vergleichende Prüfung**. Dabei werden die einzelnen Kommunen anhand ausgewählter Kennzahlen verglichen. Durch „Benchmarking“ gilt es, von den Besten zu lernen. Da im öffentlichen Sektor keine regulierenden Kräfte des Marktes vorhanden sind, hat diese Vorgehensweise den Vorteil, dass über ein Markterkundungsverfahren die Quasi-Marktposition einer kommunalen Körperschaft ermittelt wird.

Die überörtliche Prüfung in Hessen geht **zielgerichtet** vor. Weder die ganze Zahl der Kommunen noch die Gesamtheit ihrer Aufgaben werden bei einem Prüfungsthema berücksichtigt. Vielmehr wird ein Prüfungsthema auf eine kommunale Aufgabe konzentriert. Im Sinne einer Risikoprüfung wird der Umfang der Untersuchung beschränkt. Dadurch können zum einen Kosten minimiert werden, zum anderen wird durch eine schnellere Verfügbarkeit die Aktualität der Prüfungsergebnisse gewährleistet.

Das Gesetz fordert die Wahrnehmung der Prüfung nicht durch den öffentlichen Dienst sondern durch **geeignete Dritte** wie Wirtschaftsprüfer oder Unternehmensberatungen des **privaten Markts**. In einem Auswahlverfahren werden diejenigen Prüfungsbeauftragten ermittelt, die für ein spezifisches Thema die höchste Fachkompetenz vorweisen können. Die staatliche Behörde koordiniert den Prüfungsprozess, sorgt für Qualitätssicherung und die Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben. Da sie selbst keine Prüfungen vornimmt, kommt sie mit einer kleinen Kernverwaltung aus.

Anders sind die überörtlichen Prüfungen in Nordrhein-Westfalen organisiert. Dort werden diese von der Gemeindeprüfungsanstalt (GPA) durchgeführt, die am 1. Januar 2003 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts ihre Arbeit aufgenommen hat und momentan 132 Personen beschäftigt. Das Gemeindeprüfungsanstaltsgesetz (GPAG) sieht zwar vor, dass zur Erfüllung der Aufgaben auch auf die Hilfe geeigneter Dritter zurückgegriffen werden kann, de facto ist das System jedoch so angelegt, dass die Prüfungen mit eigenem Personal durchgeführt werden. Die Kosten für die Prüfung werden den Kommunen in Rechnung gestellt. Zusätzlich bietet die Gemeindeprüfungsanstalt Beratung in Sachfragen auf Honorarbasis an.

Im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Schwerpunktsetzung in Hessen zielt das System in NRW auf die Durchführung der Prüfungen durch den öffentlichen Dienst. Einer kleinen Kernverwaltung mit Koordinierungsfunktion in Hessen steht eine hohe Personalverantwortung mit Vollservice gegenüber. Um Qualität und spezifische Fachkompetenz der Prüfungsbeauftragten zu sichern bedient sich NRW nicht der Marktdynamik, sondern muss dies durch interne Kraftanstrengungen gewährleisten.

Dr. Marco Kulosa, Senior-Berater

Den Personalbedarf auf eine gesicherte Basis stellen:

Die Personalbedarfsermittlung

Die Begrenzung oder Kürzung der Personalausgaben ist ein immer wieder gewählter Weg, um die notwendigen Kostensenkungen in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Die häufig eingesetzte „Rasenmähermethode“ oder das Ausnutzen der natürlichen Fluktuation führen dabei auf lange Sicht zu erheblichen Nachteilen. Während beispielsweise die Beschäftigten der einen Organisationseinheit eine Überlastung beklagen, wäre in einer anderen Organisationseinheit weiterer Stellenabbau möglich und eigentlich sogar erforderlich.

Doch wie kann unter diesen Voraussetzungen überzeugend argumentiert werden, wenn es um die Frage geht, wie viele Mitarbeiter in den einzelnen Abteilungen wirklich benötigt werden, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen?

Stellenbemessung, Personalbemessung oder Personalbedarfsermittlung — die Bezeichnungen sind vielfältig — gemeint ist ein Bündel an Methoden, die dazu eingesetzt werden, die notwendige Personalausstattung festzustellen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt beziehungsweise für einen bestimmten Zeitraum für die Erfüllung vorgegebener Aufgaben notwendig ist.

Grundsätzlich unterschieden wird bei den Methoden zwischen der empirischen und der analytischen Personalbemessung. Die erste Methode beruht auf eigenen Erfahrungen oder Erfahrungen anderer und stützt sich auf Aussagen und Informationen, mit welcher Stellenausstattung eine bestimmte Aufgabe erledigt werden kann.

Während diese Methode in den vergangenen Jahren an Bedeutung verloren hat, rückten die verschiedenen analytischen Personalbemessungsverfahren immer mehr in den Vordergrund. Hierbei wird ein systematisches Verfahren eingesetzt, in dem eine detaillierte Betrachtung der Faktoren stattfindet, die sich auf die Personalausstattung auswirken. Dieses Verfahren berücksichtigt den Umstand, dass der Personalbedarf eine objektive vom Leistungsprogramm, der Qualität der Leistung, von Organisation (Aufbau- und Ablauforganisation), Qualifikation sowie Personalentwicklung und -führung abhängige Größe ist.

Grundlage der Berechnung des Personalbedarfs sind die Fallzahlen bzw. Arbeitsmengen je Jahr sowie die mittlere Bearbeitungszeit je Tätigkeit. Die Ermittlung der Fallzahlen erfolgt im Regelfall über eine Auswertung vorhandener Statistiken oder sonstiger Datenquellen.

Für die Ermittlung der mittleren Bearbeitungszeiten kommen verschiedene Methoden in Frage:

- **Analytisches Schätzverfahren**

Beim analytischen Schätzverfahren werden die einzelnen Aufgaben in Arbeitsschritte zerlegt und die Bearbeitungszeiten für die einzelnen Arbeitsschritte geschätzt. Dieses Verfahren empfiehlt sich für unregelmäßig auftretende Aufgaben in geringer Häufigkeit und mit geringem Zeitbedarf sowie für Aufgaben, die sich über einen größeren Zeitraum erstrecken oder erst in Zukunft anfallen werden.

- **Multimomentverfahren**

Beim Multimomentverfahren erfolgt eine punktuelle Beobach-

tung der in die Untersuchung einbezogenen Arbeitsplätze. Der Einsatz der Multimomentaufnahme setzt voraus, dass der Beobachter unmittelbar erkennen kann, welche Aufgaben beziehungsweise Tätigkeiten im Beobachtungszeitpunkt wahrgenommen werden. Angesichts der Komplexität der Aufgaben der Untersuchungsbereiche und des hohen Aufwands für das Verfahren, wird diese Voraussetzung i.d.R. nicht erfüllt sein.

- **Analytisches Berechnungsverfahren mit Selbstaufschreibung**

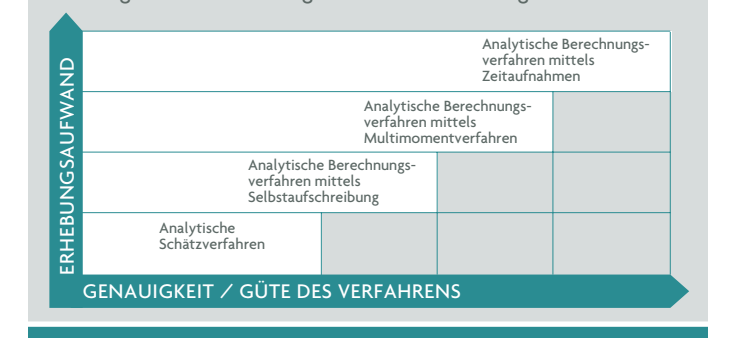
Bei dieser Methode dokumentieren die in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeitenden täglich die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben / Tätigkeiten sowie die darauf entfallende Arbeitszeit. Die Dokumentation erfolgt auf der Grundlage von Aufgaben- und Tätigkeitskatalogen in speziellen Formblättern.

- **Analytisches Berechnungsverfahren mit Zeitaufnahme**

Das Zeitaufnahmeverfahren unterscheidet sich von der Selbstaufschreibung dadurch, dass die Erfassung nicht durch die Bearbeiter selbst erfolgt. Daher sind die Manipulationsmöglichkeiten geringer. Dadurch könnte die Messung auf repräsentative Arbeitsplätze beschränkt werden. Diese Beschränkung hat jedoch den Nachteil der geringeren Akzeptanz bei den Betroffenen mit der Folge aufwändiger Diskussionen über die Repräsentativität, so dass häufig die Ausweitung auf den vollständigen Arbeitsbereich erforderlich wird.

Entscheidend für die Auswahl des Verfahrens ist die fachliche Eignung des Bemessungsverfahrens für das zu bemessende Aufgabengebiet. Darüber hinaus sollte der Aufwand zur Ermittlung des Personalaufwandes in einem angemessenen Verhältnis zur erreichten bzw. geforderten Genauigkeit stehen. Diese Forderung ermöglicht gleichzeitig die Differenzierung der Methoden zur analytischen Personalbedarfsermittlung:

Mit steigendem Aufwand für die Personalbedarfsermittlung steigt auch die Genauigkeit bzw. Güte der Ergebnisse an!



Am Anfang eines jeden Projektes zur Personalbedarfsermittlung sollte eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile der einzelnen Methoden unter Berücksichtigung der zur Verfügung stehenden Ressourcen stehen. Die BSL Managementberatung verfügt über umfangreiche Erfahrungen in der Auswahl der einzusetzenden Methoden und kann auch in dieser Phase schon zum Gelingen des Projektes beitragen.

Dipl.-Ing. Julian Rasche, Geschäftsführender Gesellschafter