

Erich Krems, Berlin

Planung und Organisationsarbeit¹

Organisations- und Rationalisierungsmaßnahmen sind in Berlin federführend Aufgaben der Senatsverwaltung für Inneres. Dafür stehen mir in meiner Abteilung rd. 80 Mitarbeiter zur Seite, die im wesentlichen drei große Sachgebiete bearbeiten:

- Stellenplan und generelle personalwirtschaftliche Angelegenheiten;
- Durchführung von Organisationsuntersuchungen sowie die
- Bürorationalisierung und -technik.

Die Planung und der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung in der Berliner Verwaltung wird von einer anderen Abteilung des Hauses gesteuert.

Stellenwirtschaft

Für die Bearbeitung des Stellenplanes hat Berlin ein den besonderen Bedürfnissen der Verwaltung eines Stadtstaates angepasstes Verfahren entwickelt. Danach wirtschaften die Bezirksämter und die Senatsverwaltungen innerhalb ihres festgesetzten Stellenrahmens weitestgehend selbständig und eigenverantwortlich.

Ziele der Organisationsuntersuchungen

Die Organisationsuntersuchungen dienen dazu, die Ablauf- und Aufbauorganisation festzustellen und effizienter zu gestalten. Mit den Methoden der Arbeitswissenschaft werden das Aufgabenvolumen und die dazugehörigen Tätigkeiten überprüft, d. h. es wird eine Bestandsaufnahme der zu leistenden Arbeiten in ihren Erscheinungsformen, ihren Umständen und ihren Verrichtungen vorgenommen. Jede Untersuchung führt in der Regel zu einer Personalbemessungsgrundlage. Diese Untersuchungen werden ebenfalls seit 1963 durchgeführt. Dabei werden nicht nur speziell ausgebildete Mitarbeiter der Verwaltung, sondern auch private Organisatoren oder Organisationsfirmen eingesetzt.

Parallel dazu laufen die Bemühungen, die Arbeit durch die Verwendung zeitgerechter Organisationsmittel und den Einsatz technischer Hilfsmittel zu vereinfachen und zu beschleunigen, d. h. wirtschaftlich zu gestalten.

¹ Veröffentlicht in: Mäding, Erhard / Knöpfle, Franz (Hrsg.), Organisation und Effizienz der öffentlichen Verwaltung. Beiträge und Diskussionsberichte zu einem internationalen Symposium am 29./30. Oktober 1973 im Rathaus zu Augsburg. Köln (KGSt) 1974, S. 93-98.

Online-Quelle: http://www.olev.de/good-practice/orga/OrgArbeit_Berlin_1973.pdf

Planung der Organisationsarbeit

Organisationsarbeit ist in die Zukunft gerichtet. Sie ist gleichzeitig eingebettet in den breiten Fächer aller Aktivitäten, die von der öffentlichen Verwaltung im Sinne des Bürgers vollzogen werden müssen. Dadurch treten sowohl in zeitlicher als auch in sachlicher Beziehung Abhängigkeiten zu anderen Verwaltungstätigkeiten auf. Bei einem Bestand von über 110 000 Stellen in der Berliner Verwaltung befassen sich viele Mitarbeiter in den verschieden- // 94 // sten Verwaltungen „von Amts wegen“ mit der Organisationsarbeit. Soll Organisationsarbeit unter Berücksichtigung der eben genannten Aspekte ihre Aufgabe, Zusammenhänge effizient zu gestalten, optimal erfüllen, muss sie selbst vernünftig geplant und mit entsprechenden Bemühungen anderer abgestimmt sein.

In Berlin hat die Planung der Organisationsarbeit drei wesentliche Elemente, die voneinander abhängig sind:

- Aufgabenplanung
- Aufwandsplanung
- Informationssystem.

Die Planung der Organisationsarbeit in meiner und durch meine Abteilung erfolgt nach einem einheitlichen funktionellen Gliederungssystem. Das relativ einfache Planungssystem hat für die Mitarbeiter einen hohen Nutzen – durch Vermeidung von Doppelarbeit, Frühkoordination, Straffung von Arbeitsabläufen –; es hat sich somit als wirtschaftlich erwiesen.

Elemente der Organisationsplanung

Aufgabenplanung auf Abteilungsebene

Die Aufgabenplanung wird einmal jährlich durchgeführt. Sie stellt eine auf die jeweilige Planperiode bezogene Operationalisierung der in der Regierungserklärung vorgegebenen bzw. der sonstigen (vor allem gesetzlich vorgeschriebenen) Ziele dar. Geplant wird zunächst auf Referatsebene unter Beteiligung aller Mitarbeiter. Die sachkundigen Mitarbeiter geben sich dabei ihre Ziele selbst vor, wobei sie die inhaltlich-zeitliche Realisierungschance selbst einzuschätzen haben. Der jeweilige Extrakt der Referatsplanung fließt in eine Diskussion der abteilungsinternen Leitungsebene ein. Hier folgt die Endabstimmung (Prioritätensetzung) unter der Bedingung eines engen Ressourcenrahmens.

In die Aufgabenplanung fließen ein:

- Vorhaben aus der Regierungserklärung,
- Zwischenzeitlich sich ergebende politische Zielsetzungen,
- Vorhaben, die durch Eigeninitiative oder Anstoß von anderer Seite entweder unmittelbar verwirklicht werden können oder durch Einwirkung auf andere mittelbar der Zielerfüllung dienen,
- Vorhaben, die einen erheblichen Informationswert für andere Referate bzw. Mitarbeiter haben können,
- Routinevorhaben, die voraussichtlich erheblichen Personalaufwand erfordern werden.

In die Aufgabenplanung werden grundsätzlich keine Aktivitäten der laufenden Verwaltung (Routineangelegenheiten) aufgenommen. Anschließend wird sie mit der politischen Leitung des Hauses erörtert und „verabschiedet“. Liegt die Aufgabenplanung fest, wird sie allen Mitarbeitern zugänglich ge- // 95 // macht, um zum einen die evtl. notwendige Feinabstimmung bei bestimmten, mehrere Sachgebiete und Sachbearbeiter betreffenden Aufgaben zu ermöglichen und um zum anderen alle Mitarbeiter in die Lage zu versetzen, bei ihren vielfältigen Außenkontakten Informationen über die Abteilungsaktivitäten geben zu können.

Aufwandsplanung

Zusammen mit der Aufgabenplanung wird die zeitliche und personelle Beanspruchung durch die Einzelaufgabe zu schätzen versucht. Der Zeitaufwand wird in Mann-Jahren festgesetzt. Ein Mann-Jahr wird derzeit mit 89 000 Jahresarbeitsminuten definiert. Die kleinste Einheit ist dabei 0,1 MJ; eine weitere Dezimalisierung empfiehlt sich nicht, weil damit eine Genauigkeit angedeutet wird, die in der Planungsrealität nicht erreichbar ist. Bei der Aufwandsplanung wird auch der voraussichtliche Beginn der Maßnahme festgesetzt, so dass ein konkreter Zeitrahmen für die Aufgabenerfüllung vorgegeben ist. Die Leitung kann nun festlegen, mit welcher Personalausstattung eine Aufgabe zu erledigen ist; dies wird zwar in erster Linie von der Dringlichkeit abhängen, kann sich aber auch aus der Sache selbst ergeben.

Die Summe aller projektbezogenen Mann-Jahre zuzüglich eines Zuschlages für Routineaufgaben (ca. 15 %) sowie eine „taktische Zeitreserve“ von ebenfalls rd. 10 % für nicht zu konkretisierende, jedoch im Laufe des Planungszeitraumes mit Sicherheit zu erwartende zusätzliche Aufgaben, ergibt den Personalbedarf für das betreffende Jahr.

Bei einzelnen Projekten, die sehr komplexe Problemkreise berühren, kann nicht auf eine detaillierte Zeitermittlung und Festsetzung des Arbeitsablaufs durch Netzpläne verzichtet werden.

Informationssystem

Die dritte Säule geplanter Organisationsarbeit in Berlin ist ein einfaches Informationssystem, das sowohl der Leitung der Abteilung als auch jedem einzelnen Mitarbeiter die Möglichkeit gibt, sich schnell über den jeweiligen Erledigungsstand bestimmter Aufgaben zu unterrichten.

Für jedes begonnene Projekt wird eine Projektkarte angelegt. Auf der Projektkarte wird so kurz wie möglich, aber so umfassend wie nötig die Aufgabe skizziert. Weiterhin enthält die Karte den Zeitpunkt des Bearbeitungsbeginns und den federführenden Mitarbeiter. Durch eine einfache Farbsymbolik wird der Erledigungsstand für das Projekt angezeigt:

- grüner Punkt: Projekt ist in der Zielplanung enthalten
- roter Punkt: Projekt ist abgeschlossen
- roter Punkt + Wellenlinie: Projekt ist abgeschlossen, jedoch Daueraufgabe
- blauer Punkt: Zeitliche Verzögerung bei der Bearbeitung.

Auf einen Hinweis auf die voraussichtliche Bearbeitungsdauer wurde verzichtet, um das Informationssystem nicht von vornherein mit dem Vorwurf des Kontrollinstruments zu belasten.

Die Projektkarten werden unter den funktionellen Gliederungsaspekten der Abteilung an einer Tafel befestigt, die sich in einem von allen Mitarbeitern häufig besuchten Raum befindet. Derzeit sind an der Tafel Karten für rd. 200 Projekte angebracht.

Der Vorteil der Tafel liegt in der Aktualität - sie stellt eine laufende Fortschreibung der Zielplanung dar - und in der Sichtbarmachung aller Abteilungsvorgänge; sie erfordert einen relativ geringen Aufwand (personelle Bindung: 1 Mann-Tag pro Monat). Dieses Informationssystem ist allerdings auch sehr stark von der subjektiven Bereitschaft eines jeden einzelnen Mitarbeiters abhängig.

Darüber hinaus ergibt sich durch die Transparenz der Aufgaben eine Motivierung der Mitarbeiter. Einzelaufgaben können von dem Sachbearbeiter selbst in größere Zusammenhänge eingeordnet werden. Die Arbeit des Einzelnen wird einem größeren Kreis bekannt und führt zu zusätzlichen Kontakten zwischen den Referaten. Anfängliche Widerstände gegen die Offenlegung konnten bald überwunden werden.

Auch in Bezug auf die Zielplanung ist die Tafel vorteilhaft: Sie ermöglicht am Jahresende eine schnelle Kontrolle der Zielerfüllung.

Unabhängig von der Abteilungsplanung ist für den Bereich der Organisationsuntersuchungen eine detaillierte Vorausschau notwendig.

Planung der Organisationsuntersuchungen

Die Vielzahl der ständig durchzuführenden Organisationsuntersuchungen und eine größere Anzahl der eingesetzten Mitarbeiter machen es erforderlich, für bestimmte Zeitabschnitte Art und Dauer der Organisationsuntersuchungen festzulegen und dabei sowohl Zielsetzungen und Verfahren als auch Abschlusstermine und zeitliche Reihenfolge der einzelnen Projekte sowie den jeweiligen Personaleinsatz zu konkretisieren. Damit erhält die Organisationsplanung den Zweck, auf verschiedenen Ebenen und zu verschiedenen Zeiten frühzeitig Entscheidungen über die Ziele der jeweiligen Maßnahmen und über den Einsatz der Mitarbeiter herbeizuführen.

Ausgangspunkt der planerischen Überlegungen sind die oben erwähnte Zielplanung der Abteilung und die Ressourcenverteilung. Bei der Festlegung des erforderlichen Aufwandes fließen die politischen Zielsetzungen (Regierungserklärungen, Beschlüsse des Hauptausschusses, Entscheidungen des Senators oder des Senatsdirektors, ressortübergreifende Absprachen zwischen Senatoren oder Senatsdirektor) in die Überlegungen ein und werden neben der Art der Untersuchung und den speziellen Daten aus den konkreten Untersuchungsgegenständen Grundlage der Vorausschau.

Im Mittelpunkt des gesamten Planungsprozesses steht die einzelne Projektplanung. Sie spielt sich im Rahmen der aus der Globalplanung erarbeiteten // 97 // Daten ab und legt das konkrete Projektziel sowie den sachlogischen Ablauf der Untersuchung in Phasen (Ist-Aufnahme, Analyse, Erarbeitung von Soll-Vorschlägen, Realisierung) sowie die Untersuchungs- und Darstellungsmethoden (Aufgabenfolgepläne, Aufgabengliederungspläne, Interviews und Aufzeichnungen, Netzpläne bei den Balkendiagrammdarstellungen) fest. An diesen Daten orientiert sich die Terminplanung, für die neben der Zielsetzung, der Aufgabenumfang, die Art der erforderlichen Methoden, auch festgesetzte Zeitwerte sowie Kosten- und Nutzen-Überlegungen maßgebend sind. Bei den festgesetzten Zeiten kann es sich um ressortübergreifende Terminfestlegungen handeln, wie sie etwa für die Dienstkräftenmeldung im Land Berlin, für die Haushaltsberatung im Senat, für die Hauptausschussberatungen festliegen oder um die grundsätzliche Vereinbarung, keine Untersuchung länger als ein Jahr laufen zu lassen, da gewonnene Ist-Werte auch in der Realisierungsphase große Aktualität besitzen müssen. Diese detaillierten Daten werden in einem iterativen Prozess zu einer fortgeschriebenen Referatsplanung verdichtet,

deren Aussagekraft damit wesentlich über derjenigen der anfangs erstellten globalen Übersicht liegt. Durch laufende Mitarbeitergespräche wird die Durchführung der Referatsplanung ständig überwacht. Abweichungen werden schnell festgestellt. So lässt sich bei einer größeren Anzahl gleichzeitig laufender Organisationsuntersuchungen zu jeder Zeit ablesen:

- die z. Z. laufenden Organisationsuntersuchungen,
- die z. Z. laufende Untersuchungsphase,
- die Dauer einzelner Untersuchungsphasen,
- Abweichungen vom vorgesehenen Ablauf,
- der vorgesehene Endtermin,
- der gegenwärtige und künftige Mitarbeiterereinsatz,
- die künftigen Projekte innerhalb eines bestimmten Zeitabschnitts.

Eine Änderung des Plans wird in der Regel erst dann vorgenommen, wenn trotz Inanspruchnahme von Pufferzeiten, weiterer paralleler Arbeitsgänge, Vermeidung von Wartezeiten und Leerzeiten oder anderer Unterbrechungen und einer Erhöhung von Arbeitskapazitäten Terminverschiebungen notwendig sind.

Gemessen an der guten Aussagekraft einer solchen Planung für den Einsatz von fast 30 Mitarbeitern und der z. Z. 30 laufenden Organisationsuntersuchungen ist der verhältnismäßig geringe Planungsaufwand (wöchentlich mindestens ein Mitarbeitergespräch, monatlich eine Gesamtabstimmung) durchaus vertretbar.

Abstimmung der Organisationsuntersuchungen

Nach Abschluss der Planungsphase werden die Projekte innerhalb der Innenverwaltung mit den Maßnahmen abgestimmt, die auf dem Gebiet der Planung und des Einsatzes der elektronischen Datenverarbeitung beabsichtigt sind.

Die Abstimmung mit den anderen Stellen außerhalb der Innenverwaltung wird im Rahmen der turnusmäßigen Dienstbesprechungen mit den leitenden Mitarbeitern der Haupt- und Bezirksverwaltungen sichergestellt. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die vom Rechnungshof durchgeführten bzw. beabsichtigten Organisationsanalysen einzelner Bereiche ebenfalls mit der Aufgabenplanung meiner Abteilung abgestimmt sind. Hierzu finden in halbjährlichen Abständen Besprechungen mit dem Rechnungshof statt. Dadurch ergeben sich für die von Organisationsgutachten überzogenen Bereiche keine Doppeluntersuchungen.