

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Otto Fricke,
Jürgen Koppelin, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/3860 –**

Moderne Managementmethoden für eine moderne Verwaltung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die von den Fraktionen der CDU/CSU und FDP getragene Bundesregierung hat mit dem Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz vom 22. Dezember 1997 den Grundstein für eine effiziente und moderne Verwaltung gelegt. Mit der Einführung der Kosten-Leistungs-Rechnung (KLR) sollte ein Benchmarking der Verwaltung sowie eine größtmögliche Transparenz der Verwaltungskosten erreicht werden. Dabei stand das Bestreben im Vordergrund, einen sparsamen und verantwortungsbewussten Umgang mit den Steuergeldern der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten.

Die KLR gewährleistet die Vergleichbarkeit der Verwaltungskosten von Behörden und ist damit eine wichtige Voraussetzung für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit und eine optimierte Ressourcenplanung. So wird ein Vergleich der Kosten gleichartiger Produkte verschiedener Behörden möglich; aber auch die Entscheidung, ob eine Dienstleistung überhaupt von öffentlicher Hand erbracht werden muss, wird erleichtert (Make-or-buy-Entscheidung). Durch den Vergleich der Verwaltungsleistungen kann der Einsatz von Personal- und Sachressourcen optimiert und die Wirtschaftlichkeit einer Behörde wesentlich erhöht werden. Sollen Finanzmittel möglichst effizient eingesetzt werden, kommt der KLR als einem der Hauptinstrumente des Controllings eine besondere Bedeutung zu.

Die Anwendbarkeit der KLR in Bundesbehörden wird von Experten weitgehend bestätigt. So stellte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) am 3. Juli 2001 fest: „Es ist prinzipiell davon auszugehen, dass sich alle Bereiche der öffentlichen Verwaltung für die Kosten- und Leistungsrechnung eignen.“ Während die Bundesregierung in der Broschüre „Moderner Staat – Moderne Verwaltung/Praxisbeispiel: KLR beim Bundesamt für Strahlenschutz“ die erfolgreiche Einführung der Kosten-Leistungsrechnung in der Bundesverwaltung darlegt, steckt die Einführung der KLR in den Bundesministerien immer noch im Anfangsstadium.

Vorbemerkung der Bundesregierung

I. Umfassende Zielsetzung von Verwaltungsmodernisierung

Mit dem Modernisierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat die Bundesregierung gleich zu Beginn der 14. Legislaturperiode einen Paradigmenwechsel gegenüber dem bis dahin verfolgten Ansatz des „Schlanken Staates“ vollzogen. Unter dem Leitbild des „aktivierenden Staates“, der eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft anstrebt, hat auch der Einsatz moderner Managementmethoden in der Bundesverwaltung eine umfassendere Zielsetzung erhalten.

Zum einen aktivieren Staat und Verwaltung fortlaufend ihr Reformpotenzial zu einem effizienteren und effektiveren Umgang mit den Ressourcen. Zum anderen ermöglicht eine moderne Verwaltung Bürgerinnen und Bürgern mehr Freiräume für eine aktive Beteiligung an gesellschaftlichen Entwicklungen und selbstverantwortliches Handeln.

Die Strategie der Bundesregierung zur Modernisierung ihrer Verwaltungen als Daueraufgabe eines leistungsfähigen, modernen öffentlichen Dienstes geht damit über die schematische Implementierung betriebswirtschaftlicher Instrumente weit hinaus.

Zu dieser Reforminitiative konnte die Bundesregierung bereits zum Ende der 14. Legislaturperiode zahlreiche Erfolge nachweisen, die in der Bilanz 2002 „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ dargestellt sind. Dieser Weg wird kontinuierlich fortgesetzt. Mit Kabinettsbeschluss vom 16. Juni 2004 „Modernisierung der Bundesverwaltung – Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ hat die Bundesregierung weitere Schwerpunkte gesetzt: Unter dem Dach des Programms werden modernes Verwaltungsmanagement, Bürokratieabbau und E-Government gebündelt. Sie bilden drei Säulen, deren Stärken in ihrer Verbindung liegen. Gemeinsam bilden sie ein tragfähiges Fundament auch für künftige Reformen und Innovationen in der öffentlichen Verwaltung. Die Akzente liegen nun besonders auf der weiteren Verbesserung und Vereinfachung der Geschäftsprozesse und einem stärkeren Adressatenbezug des Verwaltungshandelns.

Die aktuelle Modernisierungsstrategie des Bundes steht damit im Kontext internationaler und nationaler Erfahrungen, die den Anfang der 90er-Jahre auch in Deutschland begonnenen „New Public Management (NPM)“-Reformen eine zu einseitig betriebswirtschaftliche Ausrichtung attestieren. Ihr zum Teil eher technokratisches Problem- und Reformverständnis verhindert, in ausreichendem Maße nach den politisch-demokratischen Anforderungen einer Modernisierung – zum Beispiel Stärkung der politischen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger – und den Erfolgsbedingungen für die Organisationsreform – zum Beispiel die Einbeziehung der Beschäftigten – zu fragen. Auch unterliegt die Verwaltung einer rechtsstaatlichen und demokratischen Steuerung und Kontrolle. Bei der Übertragung betriebswirtschaftlicher Managementmethoden auf die Verwaltung müssen daher die Erfordernisse demokratischer Kontrolle und Transparenz beachtet werden.

II. Integrierter Einsatz von Steuerungsinstrumenten in der Bundesverwaltung

Die „neuen“ Steuerungsinstrumente, darunter die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR), haben sich in den Behörden grundsätzlich bewährt. Ihre Einführung darf jedoch nicht ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des verfahrensmäßig Machbaren gesehen werden. Ausschlaggebend sind der Steuerungsbedarf und die Eignung der Instrumente. Wenn sie sich für den Behördeneinsatz als nur bedingt oder nur für bestimmte Einsatzszenarien geeignet erwiesen haben, ist ihre Anpassung zu prüfen. Auch die angestrebte Verzahnung von Zielsystemen,

zum Beispiel in Form von Leitbildern und Zielvereinbarungen einerseits mit KLR-Produkten sowie weiteren Kennzahlen und Indikatoren im Sinne einer Balanced Scorecard andererseits, ist adäquat auf die jeweiligen Erfordernisse der Organisation zu beziehen. Über die Gestaltung ihres Einsatzes und ihre Verknüpfung ist dabei stets unter Kosten-Nutzen-Erwägungen zu entscheiden.

Auch Erfahrungen auf der kommunalen Ebene und in den Ländern zeigen, dass NPM oder das Neue Steuerungsmodell keine Allheilmittel zur Lösung von Problemlagen in der Verwaltung darstellen. Es gilt deshalb, auch diese Erfahrungswerte – auch bei der Einführung der KLR – zu berücksichtigen und verstärkt die Besonderheiten des politischen Prozesses – vor allem im Bereich der Ministerialverwaltung – in Rechnung zu stellen. Auch hier ist der Nutzen ins Verhältnis zum erforderlichen Aufwand zu stellen. Erfahrungen zeigen, dass die Kosten nicht unterschätzt werden dürfen.

Zielsysteme dienen insbesondere einer ergebnis- und teamorientierten Führung sowie der Stärkung von Verantwortung, Kreativität und Eigeninitiative der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Außerdem tragen sie zur Kontrolle, Sicherung und Verbesserung der Qualität der Arbeitsergebnisse bei. In diesem Sinne betreibt die Bundesregierung in ihren Verwaltungen ein umfassendes Qualitätsmanagement und baut es anforderungsgerecht aus.

Um einen optimalen und dauerhaften Beitrag zur Verwaltungsmodernisierung zu leisten, müssen die Steuerungsinstrumente aufeinander abgestimmt sein und sich ergänzen. So steht Controlling (Fragen 5 und 6) im Zusammenhang mit der Festlegung von Zielen, zum Beispiel in Form von Zielvereinbarungen mit und in den Behörden (Fragen 7 bis 9 und 31 bis 33). In die Festlegung von Kennzahlen und Indikatoren sind funktionspezifische Controlling-Instrumente wie Haushaltscontrolling, Projektcontrolling, Verfahrenscontrolling und Controlling im Bereich der fachspezifischen Qualitätsmanagementsysteme zu integrieren. Neben dem Controlling des operativen Verwaltungshandelns soll auch der Einsatz von Wirkungsfaktoren zur strategischen Steuerung geprüft werden. Stand bisher die Fragestellung „Machen wir die Dinge richtig?“ im Vordergrund, wird nun stärker die Frage „Machen wir die richtigen Dinge?“ zu beantworten sein. Die Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente hängt im Übrigen ganz entscheidend davon ab, ob eine Behörde vorrangig Repetitiv- oder Unikataufgaben wahrnimmt. Sie bestimmen Art und Umfang der steuerungsrelevanten Ergebnisse, die die Instrumente liefern können.

Die schematische Abfrage nach der Nichteinführung einzelner Instrumente (Fragen 2 – Leitbild, 6 – Controlling bzw. 7 – Zielvereinbarungen mit Behörden) lässt ebenfalls außer Acht, dass Behörden durchaus vergleichbare Maßnahmen durchführen, die ihre spezifischen Strukturen berücksichtigen. So sind einzelne Steuerungsinstrumente oder auch Managementverfahren bei Behörden dann nicht starr einzuführen, wenn diese kürzlich umstrukturiert wurden oder eine Umstrukturierung oder Überführung in eine andere Organisationsform geprüft wird (Aufsetzen auf der neuen Struktur, Priorität für Organisationsentwicklungsprozess). Das Gleiche gilt für Behörden, für die Erfahrungen von Pilotbehörden abgewartet werden sollen oder die mit Priorität einzelne Instrumente eingeführt und andere daher zurückgestellt haben (effektive und effiziente Gestaltung der Einführung). Soweit neue Steuerungsinstrumente nicht eingeführt sind, finden die hergebrachten Verfahren sinnvolle Anwendung.

III. Die Bilanzierung im Kontext von Fortschrittsberichten der Bundesregierung

Die Antwort umfasst Behörden, die im Bundeshaushalt mit einem eigenen Kapitel dargestellt sind, und zwar einschließlich der zugehörigen Flächenverwaltungen. Darunter befinden sich 27 Mittel- und 324 Ortsbehörden (ohne Streitkräfte). Der dargestellte Einführungsstand bezieht sich auf die neuen Steuerungsinstrumente entsprechend der Bilanz 2002 „Moderner Staat – Moderne

Verwaltung“. In die strategische Weiterentwicklung des modernen Verwaltungsmanagements werden die hergebrachten Verfahren des Steuerns über Ziele in der Bundesverwaltung integriert und angepasst. Hierzu gehören die gesetzliche Aufgabenzuweisung, die Festlegung von Zielen in Koalitionsvereinbarungen, Regierungserklärungen und Kabinettsbeschlüssen sowie die Haushaltsaufstellung und -durchführung einschließlich zugehöriger Mechanismen zur Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle.

Tendenziell sind größere Behörden und die Flächenverwaltungen mit der Einführung der Steuerungsinstrumente weiter fortgeschritten. Daher ist der prozentuale Einführungsstand bezogen auf das Stellensoll der Bundesverwaltung höher als der bezogen auf die Behördenanzahl, die bei den entsprechenden Fragen angegeben ist.

Eine detaillierte Darstellung des Einführungsstandes der KLR in der Bundesverwaltung enthält der Fortschrittsbericht an den Rechnungsprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages, den das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit Schreiben vom 17. Januar 2005 vorgelegt hat¹ und auf den verwiesen wird. Über die Weiterentwicklung der Säule Modernes Verwaltungsmanagement im Rahmen des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ wird im Frühjahr 2005 ein weiterer Bericht vorgelegt.

Aktuelle und weiterführende Informationen zur Verwaltungsmodernisierung des Bundes stellt die Bundesregierung auf der Internetseite www.staat-modern.de zur Verfügung.

1. Welche Bundesministerien bzw. Bundesbehörden haben mittlerweile Leitbilder analog des in der Broschüre „Moderner Staat – Moderne Verwaltung/ Bilanz 2002“ vorgestellten Leitbildes des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) eingeführt?

Zum jetzigen Zeitpunkt haben 226 (von 445) Behörden Leitbilder definiert. Bei dieser Aufstellung wurden aufgrund der Weiterentwicklung dieses Instruments nun ausschließlich Behörden berücksichtigt, die eine programmatische Zielsetzung in Bezug auf ihre Behördenaufgaben erarbeitet haben.

2. Welche Bundesbehörden haben noch kein eigenes Leitbild definiert und was sind die Gründe für diese Verzögerung?

213 Bundesbehörden. Auf die in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Gründe wird verwiesen.

Bei den Bundesgerichten sind wesentliche Leitlinien – wie Wahrung der Rechtseinheit, Rechtssicherheit und Fortbildung des Rechts – in die Konzepte zur Personalführung und -entwicklung eingeflossen.

3. Wie hoch sind die Gesamtausgaben der Bundesregierung für die Ausarbeitung und Einführung der Leitbilder?

Die von der Bundesregierung bereitgestellten Ressourcen reichen von der Bindung eigener personeller Kapazitäten (Ausgaben der HGr. 4) bis hin zum gesamten Spektrum der IT (TGr. 55). Sie sind somit nicht titelscharf veranschlagt. Im KLR-Produktkatalog der internen Produkte des allgemeinen Verwaltungsbereichs ist die Ausarbeitung und Einführung von Leitbildern nicht als eigenes Produkt vorgesehen, da die Ausgaben vergleichsweise gering sind und der mit

¹ Ausschussdrucksache 15/348.

einer so starken Differenzierung verbundene Erfassungsaufwand das Aufwand-Nutzen-Verhältnis der KLR in Frage stellte. Unter dem Aspekt der Steuerung können die KLR-Ergebnisse der Produkte des allgemeinen Verwaltungsbereichs einerseits Effizienzsteigerungen ermöglichen, treten jedoch andererseits nur als auf die Fachaufgaben umzulegende Verwaltungskosten in Erscheinung, was eine sehr differenzierte Erfassung ebenfalls nicht sinnvoll erscheinen lässt.

Die Erarbeitung des Leitbildes einer Behörde sollte in einem moderierten Prozess mit breiter Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erfolgen. Die Ausgaben sind im Wesentlichen Personalkosten, in geringem Umfang Kosten für Moderation. Sie sind angemessen im Hinblick auf die Vorteile eines zielorientierten Verwaltungshandelns der Behörde. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten für die kontinuierliche Anpassung und Überarbeitung der Leitbilder ein?

Die Bundesregierung schätzt diese Kosten als gering ein, solange die Aufgaben einer Behörde und ihre Rahmenbedingungen sich nicht gravierend ändern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Welche Bundesministerien haben außer dem in der Broschüre „Moderner Staat – Moderne Verwaltung/Bilanz 2002“ aufgeführten BMF und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) mittlerweile ein Controlling eingeführt?

Außer dem BMF und dem Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) haben das Auswärtige Amt (AA) und die Bundesministerien des Innern (BMI), für Wirtschaft und Arbeit (BMWA), für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), für Bildung und Forschung (BMBF) und für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ein Controlling bereits eingeführt bzw. befinden sich in der Planungsphase.

6. Welche Bundesbehörden haben noch kein Controlling eingeführt und welches sind die Gründe dafür?

Insgesamt haben 19 (von 445) Bundesbehörden noch kein Controlling eingeführt. Weitere 295 Behörden sind in der Planungsphase. Auf die in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Gründe wird verwiesen.

Ein Good-Practice-Beispiel für erfolgreiche Controlling-Einführung ist die bislang dreistufig organisierte und zum 1. Januar 2005 in die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) überführte Bundesvermögensverwaltung. Durch den nach ergebnisverantwortlichen Geschäftsbereichen organisierten Aufbau der Bundesanstalt ist eine Abflachung der Hierarchiestufen sowie eine Verschlan-
kung der Ministerialverwaltung erreicht worden. Die Bundesanstalt hat das gesetzlich übertragene Ziel, eine einheitliche Verwaltung des Liegenschaftsvermögens des Bundes nach kaufmännischen Grundsätzen vorzunehmen und nicht betriebsnotwendiges Vermögen wirtschaftlich zu veräußern. Sie stellt damit das Kompetenzzentrum des Bundes für Immobilien dar und versteht sich für die Ressorts als Dienstleister in allen immobilienwirtschaftlichen Fragen. Hierzu gehören weitere immobilienbezogene Aufgaben, beispielsweise die forstliche Betreuung der militärisch genutzten Liegenschaften sowie die Betreuungsaufgaben im Rahmen des Aufenthaltes der ausländischen Streitkräfte. Mit der Gründung der BImA wurden die Instrumente der kaufmännischen Unternehmensfüh-

rung eingeführt. Sie stellt einen Wirtschaftsplan auf und bucht nach den Regeln der doppelten Buchführung. Im Rahmen des internen Rechnungswesens wird die KLR Daten für das Controlling liefern. Hierdurch wird eine Transparenz über die Kosten und Erlöse geschaffen, die eine wirtschaftliche Unternehmenssteuerung ermöglicht.

Bei den Streitkräften (Kapitel 14 03) ist Controlling bei 394 der 640 Behörden etabliert, bei den übrigen 246 befindet es sich in Planung.

7. Mit welchen Behörden ihres Geschäftsbereiches hat die Bundesregierung noch keine Zielvereinbarung getroffen und welches sind die Gründe dafür?

Mit 226 (von 429²) Bundesbehörden haben die Obersten Bundesbehörden noch keine Zielvereinbarung getroffen. Auf die in der Vorbemerkung der Bundesregierung genannten Gründe wird verwiesen. Keine Zielvereinbarungen wurden mit einigen der Behörden abgeschlossen, bei denen sich Aufgaben und Ziele klar aus den gesetzlichen Grundlagen ergeben.

8. Mit welchen Behörden hat die Bundesregierung mittlerweile Zielvereinbarungen getroffen?

Mit 203 Behörden wurden Zielvereinbarungen getroffen. Die Angabe bezieht sich auf Zielvereinbarungen zwischen nachgeordneten Behörden und ihrer jeweils direkt vorgesetzten Behörde. Bei dieser Aufstellung fanden aufgrund der Weiterentwicklung dieses Instruments nun ausschließlich solche Zielvereinbarungen Berücksichtigung, die zeitliche, qualitative und wirtschaftliche Ziele umfassen.

9. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die Kosten und den Verwaltungsaufwand für die Einführung und Überprüfung der Zielvereinbarungen ein?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Bedeutung der KLR für eine verbesserte Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung?

Die KLR, deren Einführung seit 1998 für die Bundesverwaltung in § 7 Abs. 3 BHO gesetzlich verankert ist, stellt die Informationsbasis für stärker wirtschaftlich orientierte Entscheidungen dar. In Ergänzung zum bestehenden Haushaltssystem schafft sie eine Verknüpfung zwischen den von der Verwaltung erbrachten Leistungen und den dafür aufzubringenden Kosten. Durch diese Verknüpfung entsteht Klarheit, wofür die staatlichen Mittel in welcher Höhe verwendet werden. Damit ist es unter anderem möglich, kostendeckende Entgelte und Gebühren zu ermitteln. Auch sind Verantwortlichkeiten bei der Leistungserstellung besser zuordenbar.

Des Weiteren wird durch die KLR der gesamte Ressourcenverbrauch der Verwaltung periodengerecht abgebildet, vor allem durch die Einbeziehung von Abschreibungen und Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten. Durch diese überjährige Betrachtungsweise sowie die Einbeziehung zukünftiger Haushalts-

² 445 Behörden abzüglich BK, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), Bundesbeauftragte für Kultur und Medien (BKM) und Bundesministerien.

belastungen schafft die KLR Kostentransparenz und ermöglicht eine längerfristige und vorausschauende Steuerung der Verwaltung.

Das durch die KLR geförderte Kostenbewusstsein kann zur Verbesserung von Aufbau- und Ablauforganisationen führen. Bereits im Rahmen der Produktbildung werden beispielsweise Doppelzuständigkeiten identifiziert oder bestimmte Tätigkeiten im Hinblick auf ihre Notwendigkeit hinterfragt.

Verwaltungen, die ähnliche Dienstleistungen erbringen, können sich durch Benchmarking vergleichen. Dazu sind Daten aus der KLR notwendig. Die durch ein „Lernen vom Besten“ gewonnenen Erkenntnisse können zu Effizienzsteigerungen führen.

Mittels der KLR kann für die Verwaltung die Entscheidung erleichtert werden, ob Dienstleistungen überhaupt von öffentlicher Hand erbracht werden müssen („make-or-buy“).

Durch die Bereitstellung von Kosteninformationen werden den Führungskräften der Verwaltung Entscheidungshilfen geboten, die diese für die finanzielle Steuerung verwenden können. Damit ist die KLR ein wesentliches Element eines Controllings.

11. In welchen Bundesbehörden und -ministerien ist die KLR eingeführt und welche Erfahrungen sind dabei gemacht worden?
12. Warum ist die KLR noch nicht in allen Bundesministerien eingeführt?
13. Wie beurteilt die Bundesregierung den Sachverhalt, dass die KLR noch nicht in allen Bundesministerien eingeführt ist, insbesondere in Bezug auf die Aussage des BMF, dass die KLR prinzipiell für alle Bereiche der öffentlichen Verwaltungen geeignet ist?

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung und den dort genannten Fortschrittsbericht zum Einführungsstand der KLR wird verwiesen.

Die KLR ist gemäß § 7 Abs. 3 BHO und § 4 Abs. 7 GGO in geeigneten Bereichen einzuführen. Sie ist ein Rechnungswesen, das die Kosten bzw. Erlöse der Tätigkeiten der Verwaltung abbildet. Da jede Verwaltung tätig ist, also im Regelfall Dienstleistungen „produziert“, kann prinzipiell auch eine KLR eingeführt werden. Ausnahmen können Verwaltungseinheiten sein, für die die Einführung eines KLR-Systems aufgrund ihrer geringen Größe nicht gerechtfertigt wäre. In den Ministerien gestaltet sich die KLR-Einführung auf Grund ihrer Aufgabenstruktur schwieriger als in den nachgeordneten Bereichen. Im Übrigen treffen die Behörden die Entscheidung über die Geeignetheit für eine KLR – auch unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten – in eigener Verantwortung. Dies gilt auch für die Ministerien.

14. Bis wann wird die Bundesregierung die KLR in ihrem gesamten Zuständigkeitsbereich eingeführt haben?

Die KLR hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung in der Bundesverwaltung gewonnen. Diese drückt sich unter anderem in dem hohen Anteil an Personalstellen aus, die von der KLR erfasst sind. Wann die KLR vollständig eingeführt sein wird, ist derzeit nicht absehbar. Die bereits unternommenen Anstrengungen der Einführung der KLR werden fortgeführt.

15. Wie hoch ist die Summe der öffentlichen Mittel, welche die Bundesregierung bislang für die Einführung der KLR in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgegeben hat, und welche Einsparungen stehen dem gegenüber?

Die von der Bundesregierung bereitgestellten Ressourcen für die Einführung der KLR reichen von der Bindung eigener personeller Kapazitäten (Ausgaben der HGr. 4) bis hin zum gesamten Spektrum der IT (TGr. 55).

Eine vollständige Nennung der Ausgaben für die KLR ist nicht möglich, weil die KLR selten als alleiniges Instrument eingeführt wurde und wird. Oftmals wurden mit der KLR inhaltlich und technisch vernetzte Systeme implementiert, die als Einheit betrachtet werden müssen (zum Beispiel Beschaffungswesen, Logistik, Personalverwaltung).

Die Einführung der KLR in der Bundesverwaltung zielte zunächst weniger auf messbare Einsparungen im Haushalt ab als vielmehr auf die Initiierung eines nachhaltigen Modernisierungsprozesses zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Leistungsfähigkeit der Behörden. Allein der Einführungsprozess als solcher hat in erheblichem Umfang zur Aufdeckung und Umsetzung von Optimierungspotenzialen beigetragen. Die Daten fließen in Controlling-Systeme ein (z. B. Balanced Scorecard oder Zielvereinbarungsprozesse) und stehen als Basis für Entscheidungen zur Verfügung. Darüber hinaus werden Daten aus der KLR zur leistungsorientierten Haushaltsplanung herangezogen (Produkthaushalte) und Ressourcen bedarfsgerechter verteilt. Der Nutzen reicht von der Ermittlung kostendeckender Gebühren und Entgelte über die Schaffung von Leistungsvergleichen (Benchmarking) bis hin zur Zusammenführung ganzer IT-Landschaften.

16. Wie viel Prozent der institutionell geförderten Zuwendungsempfänger der Bundesregierung führen eine KLR durch und wie wichtig ist für die Bundesregierung der Umstand, dass potentielle Zuwendungsempfänger eine KLR betreiben?

Die Bundesregierung hat derzeit 189 institutionell geförderte Zuwendungsempfänger bei verschiedenen Ressorts. Gemessen am Stellensoll, sind 79 Prozent der Zuwendungsempfänger von der KLR erfasst.

Es befinden sich

6 Prozent in der Planung,

16 Prozent in der Einführung,

23 Prozent im Wirkbetrieb,

34 Prozent im Wirkbetrieb mit validen Daten.

21 Prozent der Gesamtstellen sind nicht von der KLR erfasst.

Programmhaushalte bei Forschungseinrichtungen erfordern seit 2005 eine funktionierende KLR, da die Zuwendungen nur auf Basis von KLR-Daten gewährt werden. Dies hat die KLR-Einführung bei 10 Prozent der Zuwendungsempfänger und 2 Prozent der Stellen befördert.

Die Bundesregierung begrüßt die KLR-Einführung bei diesem hohen Anteil der Zuwendungsempfänger. In der Gruppe der Zuwendungsempfänger mit mehr als 49 Stellen pro Einrichtung beträgt der Anteil der KLR-Einführung sogar 83 Prozent. Das Vorhandensein einer KLR bei potenziellen Zuwendungsempfängern ist wünschenswert.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die im Rahmen der Einführung der KLR im Bundesamt für Strahlenschutz gemachten Erfahrungen und welche Konsequenzen leitet sie daraus für die Einführung der KLR in anderen Bundesbehörden ab?

Die im Rahmen der Einführung der KLR gemachten Erfahrungen im Bundesamt für Strahlenschutz sind positiv: Die Einführung wurde in kurzer Zeit und mit geringem Aufwand betrieben. Die KLR stellt eine gute Erkenntnisquelle mit hohem Nutzen und geringen Erfassungskosten dar. Die Zeiterfassung basiert auf einer Eigenentwicklung, die bei Bedarf auch anderen Behörden zur Verfügung gestellt werden kann.

Die Bundesregierung ist bestrebt, sowohl die Erfahrungen des Bundesamtes für Strahlenschutz als auch anderer beispielhafter Behörden zu nutzen. In diesem Zusammenhang wurden in der Vergangenheit Pilotbehörden, die einen Querschnitt der Bundesverwaltung darstellen, bei der KLR-Einführung mit dem Ziel gefördert, durch Übertragung der Erfahrungen auf andere Bereiche die KLR effizient in der Bundesverwaltung einzuführen.

18. Wie viele Initiativen der Beschäftigten hat die Bundesregierung im Rahmen der Initiative „Idee 21“ aufgreifen können und auf welche Summe beziffert sich das Einsparvolumen der gemachten Vorschläge?

Die Bundesregierung hat 3 660 Initiativen mit einem Einsparvolumen von 14 469 T Euro aufgreifen können. Hierbei sind die vom Inkrafttreten der Rahmenrichtlinie für ein modernes Ideenmanagement in der Bundesverwaltung Januar 2002 bis einschließlich Oktober 2004 positiv entschiedenen Vorschläge berücksichtigt. Das pro Jahr durchschnittlich erzielte jährliche Einsparvolumen beträgt folglich 5 107 T Euro. Hinzu kommt das bei einer Vielzahl der Initiativen nicht konkret bezifferbare Einsparvolumen.

Auch hier geht der Nutzen dieses Managementinstruments über den rein betriebswirtschaftlichen hinaus. Das moderne Ideenmanagement ist ein Instrument zur Förderung der Mitarbeitermotivation und darf daher nicht auf die Summe der eingesparten Kosten reduziert werden. Die Rahmenrichtlinie bietet vielfältige Möglichkeiten, die Innovationskraft der Beschäftigten durch gezielte Maßnahmen effektiv zu fördern. Hierin sieht die Bundesregierung eine sinnvolle Verknüpfung von Effizienzgewinn (durch Optimierungsvorschläge) und Personalentwicklung (durch Beteiligung und Motivation).

19. Wie hoch sind die für die Initiative „Idee 21“ aufgewendeten Mittel?

Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

20. In welchen Bereichen hat die Bundesregierung bereits ein Benchmarking von Behörden durchgeführt und welche Ergebnisse sind dabei herausgekommen?
21. In welchen Bereichen plant die Bundesregierung künftig ein Benchmarking durchzuführen?
22. Wie hoch sind die Kosten für bislang durchgeführte Benchmarking-Untersuchungen und welche Einsparungen stehen dem gegenüber?

Die Bundesregierung hat Benchmarking bei allgemeinen Verwaltungsprodukten, unter anderem der Beihilfearbeitung, bei Passangelegenheiten, bei gleich-

artigen Fachaufgaben in mehreren Außenstellen und bei Fachhochschulaufgaben durchgeführt.

Bei Verwaltungsprodukten konnten zur Leistungserstellung erforderliche Prozesse optimiert werden. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung der im Beihilfebenchmarking erzielten Ergebnisse in den beteiligten Behörden zu erheblichen Einsparungen geführt hat. So konnten im Bundesamt für Finanzen (BfF) die durchschnittlichen Bearbeitungskosten für Beihilfeanträge aktiver Beamter, bezogen auf das Jahr 1996, um rund 61 Prozent, die für Beihilfeanträge von Versorgungsempfängern um rund 51 Prozent gesenkt werden, obwohl sich der Umfang der einzelnen Anträge und damit der Aufwand zur Bearbeitung eines Antrages durch die zwischenzeitlich erfolgte Verdoppelung der Antragsgrenze nicht unwesentlich erhöht hat.

Bei Fachaufgaben wurden Benchmarkingmethoden intern anlassbezogen angewendet, um bei Außenstellen und bei Referaten, die innerhalb einer Abteilung vergleichbare Aufgaben verrichten, die Ursachen für unterschiedliche Arbeitseffektivität und Bearbeitungsdauer zu ermitteln. Als Ergebnis des Benchmarking „Passangelegenheiten“ wurden den Auslandsvertretungen Empfehlungen zu Ablauforganisation, Aufgabenteilung, Fortbildung, Unterbringung und technischer Ausstattung, Auftreten gegenüber den Kunden und Aktenführung zur Verfügung gestellt. Die FH Bund und acht weitere Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes der Länder haben in einem Benchmarking-Club schwerpunktmäßig die Themen Evaluation der Lehre, KLR, IT-Ausstattung sowie E-Learning behandelt.

Ferner gibt es Erfahrungsaustausche („Vom Besten lernen“, Good Practice) zu vielen Themen. Ergänzend zum Benchmarking werden Erfolgskontrollen durch Messung von Kennzahlen und Indikatoren über einen bestimmten Zeitraum (Monitoring) durchgeführt.

Bezüglich der angefallenen Kosten wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen. Als Voraussetzung für die Vergleichbarkeit sind die Kriterien zur Bewertung eines Verwaltungsprodukts festzulegen (z. B. Produktkosten gemäß KLR, Fehlerquote, Bearbeitungszeit, Adressatenorientierung); Kennzahlen und Indikatoren gemäß Balanced Scorecard müssen definiert und verfügbar sein.

Die Bundesregierung hat Benchmarking-Aktivitäten in den Bereichen „Allgemeine Verwaltungsprodukte“ („Personalfluktuations“, „Fort- und Weiterbildung“ und „Haushalt“), „Dienstliegenschaften“, „Beihilfebearbeitung“, „Kindergeldbearbeitung“ und „Personalausstattung der Auslandsvertretungen“ begonnen bzw. bereitet diese vor.

23. Wie hoch ist die Summe der öffentlichen Mittel, welche die Bundesregierung seit der 14. Legislaturperiode für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen ausgegeben hat, und welche Ressorts waren bislang davon betroffen?

Die Untersuchungen werden in der Regel durch die Behörden selbst durchgeführt, teils auch durch das Bundesverwaltungsamt (BVA) oder Externe. Die ausgegebenen Mittel sind im Wesentlichen Personalkosten in den Organisationsreferaten der Behörden und nicht gesondert erfasst. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

24. In welchen Bereichen plant die Bundesregierung künftig Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen durchzuführen?

Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen sind klassische Instrumentarien der Organisationsentwicklung. Wie in allen dynamischen Bereichen stellt die Organisationsentwicklung auch in der Bundesverwaltung einen kontinuierlichen Prozess dar: Reorganisation und Neuorganisation sind ständige Begleiter dynamischer Aufgabenentwicklungen und Aufgabenkritik. Auch sind sie Daueraufgaben gemäß BHO³. Zusätzlich erfolgen Umstrukturierungen aus politischen Gründen, z. B. aufgrund neuer Ressortzuschnitte oder zur Umsetzung von Entscheidungen des Gesetzgebers. Die Anpassung der Aufbau- und Ablauforganisation sowie die effiziente Bereitstellung bedarfsorientierter Personalressourcen stellen deshalb eine Daueraufgabe in allen Bundesressorts dar. Die Anforderungen an eine möglichst effektive Steuerung der Verwaltung werden in Zukunft noch weiter steigen. Ziel der Bundesregierung ist es daher, die Instrumente Organisationsuntersuchung und Personalbedarfsermittlung mit weiteren modernen Steuerungsinstrumenten zu verknüpfen. Nur so können die knapper werdenden Ressourcen optimal, d. h. bedarfsgerecht, den zu erledigenden Aufgaben schnell und flexibel zugewiesen werden. Im Sinne des Leitbildes des aktivierenden Staates werden also nicht nur Einsparungen, sondern auch verbesserte Ressourcen-Allokation bezweckt.

25. Welche Einsparungen konnten im Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung in der 14. und 15. Wahlperiode durch Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen realisiert werden?

Auf den „Bericht der Bundesregierung über den Stand der Personalbedarfsermittlung (PBE) in der Bundesverwaltung“ vom 31. Dezember 2003 (umfasst den Zeitraum 1996 bis 2003) an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses wird verwiesen⁴.

26. Wie hoch sind die von der Bundesregierung bislang für das System FAVORIT (Flexibles Archivierungs- und Vorgangsbearbeitungssystem im IT-gestützten Geschäftsgang) ausgegebenen Mittel?

Im Jahr 1995 wurde erkannt, dass sich das Verfahren der Verwaltung und Einziehung von Ausbildungsdarlehen durch technische Unterstützung erheblich effektiver und effizienter gestalten lässt. Das Bundesverwaltungsamt (BVA) hat daher ein am Markt verfügbares integriertes Dokumenten-Management- und Archivsystem gemäß verwaltungsspezifischer Anforderungen zu FAVORIT®-OfficeFlow erweitern und anpassen lassen.

Für die Entwicklung einschließlich der Online-Funktionalitäten (BAföG online und Bildungskredit online) wurden seit 1998 ca. 5 264 T Euro aufgewendet. Hinzu kommen Mittel in Höhe von 8 381 T Euro zur Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten sowie zur Anpassung an neue fachliche und technische Anforderungen. Dem stehen allein beim BVA jährliche Einsparungen von mehr als 5 Mio. Euro gegenüber, hinzu kommen Einsparungen bei anderen FAVORIT-Nutzern.

³ Vergleiche VV Nr. 4.6.1 zu § 17 BHO.

⁴ Ausschussdrucksache 15/206.

27. Lässt sich dieses System auch in anderen Bereichen der Bundesregierung nutzen?

Grundsätzlich ja.

Seit 1996 gibt es Bestrebungen zur Einführung von Dokumenten-Management und elektronischer Archivierung (DOMEA) in der Bundesverwaltung. Dabei setzt die Bundesregierung auf die Vorgabe von Funktionalitäts- und Qualitätsanforderungen. Vom Ansatz, eine einheitliche Software für die gesamte Bundesverwaltung auszuwählen, wurde insbesondere aus wettbewerbsrechtlichen Gründen abgesehen.

Vielmehr hat die Koordinierungs- und Beratungsstelle der Bundesregierung für Informationstechnik in der Bundesverwaltung im BMI (KBSt) das Konzept Papierarmes Büro (DOMEA-Konzept) sowie den DOMEA-Anforderungskatalog vorgelegt. Derzeit erfüllen elf Produkte diese Anforderungen, darunter FAVORIT-OfficeFlow. DOMEA-Konzept und DOMEA-Anforderungskatalog ermöglichen es den Behörden, Dokumenten-Management- und Archivsysteme unter Berücksichtigung ihrer spezifischen zusätzlichen Anforderungen im Wettbewerb zu beschaffen.

Trotz des Einsatzes unterschiedlicher Vorgangsbearbeitungssysteme ist der Dokumentenaustausch zwischen Behörden nicht eingeschränkt. Dieser ist auf der Basis eines (inzwischen von der Innenministerkonferenz verabschiedeten) XML-Datenaustausch-Sets gewährleistet.

28. Inwieweit konnten bei der Einführung des elektronischen Dokumenten-Management-Systems DOMEA beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) auf Erfahrungen mit dem System FAVORIT zurückgegriffen werden?

Im Bundesministerium der Justiz (BMJ) ist das elektronische Dokumenten-Management-System DOMEA im Jahre 1999 als Registraturanwendung zur Unterstützung der Schriftgutverwaltung eingeführt worden. Die zuvor eingesetzte IT-gestützte Registraturanwendung war technisch veraltet und musste mit dem Regierungsumzug nach Berlin durch eine Lösung ersetzt werden, die im weiteren Ausbau die schrittweise Einführung der elektronischen Akte und der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung nach dem DOMEA-Konzept der KBSt zuließ. Zum Zeitpunkt der Einführungsentscheidung im BMJ im Januar 1999 entsprach diesem Konzept neben der DOMEA-Software lediglich das Workflowsystem FAVORIT-OfficeFlow. Beide Systeme wurden vom BMJ sorgfältig evaluiert. Nach umfassender Würdigung und Bewertung der Wirtschaftlichkeit, der Projektrisiken, des Entwicklungsstandes der Software und ihrer Zukunftssicherheit wurde schließlich eine Produktentscheidung zugunsten von DOMEA getroffen. Ein wesentlicher Gesichtspunkt dabei war, dass FAVORIT-OfficeFlow keine fertige und standardisierte IT-Registaturkomponente hatte und – anders als bei DOMEA – für die Einführung noch kein technisches Feinkonzept vorlag. Bei der anschließenden Konzeption der Einführung der IT-gestützten Vorgangsbearbeitung hat das BVA das BMJ beratend unterstützt und dabei seine Erfahrungen mit FAVORIT-OfficeFlow eingebracht.

29. Warum kann das BMJ nicht das System FAVORIT bzw. das Bundesverwaltungsamt nicht das System DOMEA nutzen und sind für andere Bundesbehörden weitere Softwarelösungen vorgesehen?

Auf die Antworten auf Fragen 27 und 28 wird verwiesen.

30. Wie hoch sind die bislang angefallenen Kosten für das System FAVORIT und das System DOMEA?

Hinsichtlich FAVORIT-OfficeFlow wird auf die Antwort zu Frage 26 verwiesen.

Es gibt derzeit elf am Markt verfügbare Produkte, die dem DOMEA-Anforderungskatalog entsprechen. Beim Einsatz dieser Produkte werden – wie bei Software üblich – Lizenzgebühren für die Nutzung fällig. Sie berechnen sich üblicherweise nach der Anzahl der Arbeitsplätze, an denen das Produkt genutzt wird. Daneben fallen erhebliche Einführungskosten an, insbesondere für Schulung, Installation, Customizing der Software und Hardware. FAVORIT-OfficeFlow ist eine Eigenentwicklung des Bundes, so dass einerseits keine Lizenzgebühren anfallen, andererseits der Aufwand für Pflege und Weiterentwicklung der Software nicht der Preisbildung am Markt unterliegt.

31. Welche Bundesministerien und Bundesbehörden haben mit ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zielvereinbarungen getroffen?

163 (von 445) Behörden, 24 davon sind im Planungsstadium. Bei dieser Angabe finden aufgrund der Weiterentwicklung dieses Instruments nun ausschließlich individuell zwischen Vorgesetzten und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (z. B. Abteilungsleitung und Referatsleitungen, Referatsleitung und Bediensteten) abgeschlossene Zielvereinbarungen Berücksichtigung. Viele Behörden haben regelmäßige Mitarbeitergespräche etabliert, die Zielvereinbarungen optional enthalten.

32. Welche Erfahrungen hat die Bundesregierung mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen gemacht?

Das Instrument der Zielvereinbarungen ist anerkannt und gilt als geeignetes Führungsinstrument. Aufgrund klarer, fest umrissener Zielvorgaben lässt sich der Arbeitsansatz der Verwaltung deutlich zielgerichteter – und damit effektiver und effizienter – gestalten.

Die Einführung des Instrumentes der Zielvereinbarungen wurde von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern positiv aufgenommen. Die Beschäftigten sind offen für dieses Instrument und wirken engagiert am Abschluss von Zielvereinbarungen mit. Es wurden sowohl die Eigenverantwortung als auch der Handlungsspielraum erhöht.

33. Haben die getroffenen Zielvereinbarungen zu einer nachweisbaren Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung geführt?

Das Arbeiten mit Zielvereinbarungen ist Teil eines Umstellungsprozesses, in dem sich Behörden zu modernen Dienstleistern entwickeln. Zielvereinbarungen unterstützen eine an Zielen und Ergebnissen orientierte Arbeitsweise. Sie dienen der Leistungssteigerung sowie der Erhöhung von Arbeitszufriedenheit und Motivation der Beteiligten durch die partnerschaftliche Vereinbarung der zu erreichenden Ziele. Die Möglichkeiten größerer Eigenverantwortung, Selbstständigkeit und Entscheidungsspielräume fördern qualitäts- und kostenbewusstes Denken und Handeln. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 3 verwiesen.

