

Zur Thematik der Erarbeitung von Rahmenproduktkatalogen für Kommunalverwaltungen¹

| | | |
|------|---|----|
| 1 | Vorbemerkung:..... | 2 |
| 2 | Der Wunsch der transparenten Verwaltung:..... | 3 |
| 3 | Die Methode der Projektarbeit | 3 |
| 4 | Am Anfang steht das Objekt | 3 |
| 5 | Wünsche und Vorstellungen zu kommunalen Produkten | 4 |
| 6 | Die Arbeit des Organisators und die Produkte..... | 5 |
| 6.1 | Stellenbewertung | 5 |
| 6.2 | Entscheidung über Bildung, Fusion o. ä. von Organisationseinheiten | 6 |
| 6.3 | Aufgabenkritik | 6 |
| 6.4 | Geschäftsprozessoptimierung | 6 |
| 7 | Der kommunale „Produktmarkt“ (Bemerkungen zu ausgewählten Produktdefinitionen)..... | 7 |
| 7.1 | Produktdefinition der KGSt: | 7 |
| 7.2 | Produktdefinition Nordrhein-Westfalen:..... | 8 |
| 7.3 | Produktdefinition Baden-Württemberg:..... | 8 |
| 8 | Das Aufgabenspektrum von Kommunalverwaltungen | 9 |
| 8.1 | Wo alles beschrieben ist | 9 |
| 8.2 | Zum „ob“ und „wie“ | 10 |
| 9 | Was sollte ein Rahmenproduktplan enthalten? | 10 |
| 9.1 | Zum Kontenrahmen | 10 |
| 9.2 | Zu den Inhalten der Kontenrahmen: | 11 |
| 10 | Welche Vorschriften sind zur Erarbeitung eines (Rahmen)-Produktkataloges zu beachten? ... | 12 |
| 10.1 | Welche organisatorischen Vorschriften sind zu beachten? | 12 |
| 10.2 | Tarifvertragliche/Arbeitsrechtliche Vorschriften..... | 12 |
| 10.3 | Gemeindehaushaltsverordnung (GemHV)..... | 12 |
| 11 | Pragmatische Überlegung: Was gibt es schon? | 13 |
| 12 | Zur Kostenrechnung und ihrem Detaillierungsgrad..... | 14 |
| 12.1 | Zum Leistungsbegriff, der Arbeitsplatzbeschreibung und Tätigkeiten | 15 |
| 13 | Organisationshoheit; Finanzhoheit; Selbstverwaltungsrecht | 16 |
| 14 | Anwendung der Objektorientierung zur Produktbildung..... | 16 |
| 15 | Wann ist ein Produkt tatsächlich ein Produkt? | 17 |
| 15.1 | Insbesondere zu den Verben (Semantik)..... | 19 |
| 16 | Beispiele zu kommunalen Produktdefinitionen..... | 20 |
| 17 | Produktbereich, Produktgruppe, Produkt | 21 |
| 18 | Definitionen:..... | 23 |

¹ Von Peter Hofmann, Verwaltungs-Betriebswirt (VWA)

Mit vielem Dank für die Anregungen von Herrn Prof. Dr. D. Wikarski, Fachhochschule Brandenburg an der Havel, Fachbereich Wirtschaftsinformatik, Studiengang Systemanalyse

1 Vorbemerkung:

Behörden wollen (und müssen) mehr und mehr betriebswirtschaftliche Elemente zum Gegenstand ihrer täglichen Arbeit machen. Im Gegensatz zu privaten Konzernen, die organisatorische Standards mit teilweise weltweiter Gültigkeit aus der Konzernzentrale vorgeben, existieren für Kommunalverwaltungen (noch) keine verbindlichen einheitlichen Organisationsstandards.

Es besteht hier die Gefahr, dass deshalb künftig jede einzelne Behörde mit jeweils eigenen organisatorischen Methoden tätig wird und evtl. darüber hinaus noch innerhalb der einzelnen Behörden, einzelne Abteilungen, Referate, Dezernate, Fachbereiche u.s.w. entsprechende Vorgehensweisen kreieren. Dabei muss zur Kenntnis genommen werden, dass jede spezifische Methode nur von den jeweiligen örtlichen „Insidern“ praktiziert werden kann. Eine Wissensvermittlung im Rahmen von verwaltungsbetrieblichen Ausbildungen ist damit nicht möglich.

Verständigt man sich nicht auf eine einheitliche Methode, ist eine unüberschaubare Anzahl unterschiedlicher Methoden und Vorgehensweisen zu befürchten, mit allen denkbaren Verständigungsproblemen in der Folge. Insbesondere sei auf Schwierigkeiten in Bezug auf mögliche Vergleiche im Rahmen von Länderfusionen (Vergleich des Leistungsportfolios und des jeweiligen Ressourcenaufwandes hierfür) hingewiesen.

Nur wenn eine einheitliche und standardisierte Methode für die Produktdefinition verwendet wird, sind in der Folge auch alle weiteren Arbeiten, evtl. vergleichender Art, möglich.

Die vorliegende Arbeit beleuchtet kritisch bisherige Produktkataloge und versucht den systematischen Beweis anzutreten, weshalb die mit der Arbeit mit Produkten verbundenen Ziele der Verwaltungsmodernisierung scheitern werden, wenn die bisher eingeschlagenen Wege nicht geändert werden.

2 Der Wunsch der transparenten Verwaltung:

Der „graue Schleier“, den man gemein hin mit dem Behördenumfeld assoziiert, soll gelichtet werden. Unter dem Stichwort Bürgerfreundlichkeit sollen Verwaltungsbedienstete ein neues Verhältnis zu Bürgern aufbauen, die Möglichkeiten des eGovernment sollen forciert werden, Arbeitsabläufe transparenter, und die Verwendung von –vorwiegend finanziellen- Ressourcen soll klarer werden. Mitarbeiter sollen Perspektiven erkennen (Personalmanagement) und das gesamte Behördenumfeld eben lichter, freier und flexibler gestaltet werden.

An Schlagwörtern, die all diese Wünsche beschreiben, fehlt es nicht. Allein: zur Umsetzung all dieser Wünsche fehlen ausreichende Methoden, die in der Praxis anwendbar sind (operationable Beschreibungen).

3 Die Methode der Projektarbeit

Viele Verwaltungen haben Produktkataloge erarbeitet. Allen voran die KGSt. als Initiator. Vielerorts ist nachzulesen, welche Verwaltungen sich an der Erarbeitung dieser Produktkataloge beteiligt haben, wie schwierig dies war und wie lange man gebraucht hat. Stets hat man Fachleute aus unterschiedlichen Praxisfeldern und andere an der Verwaltungsmodernisierung interessierte in einem gemeinsamen Projekt zur Produktdefinition zusammengeführt. Die Meinungen und Vorschläge dieser Mitarbeiter wurden diskutiert, abgewogen etc. und am Ende der Projektarbeit in ein gemeinsam erarbeitetes Arbeitsergebnis (der Produktkatalog) zusammengefasst.

Trotzdem muss ein solches Arbeitsergebnis lange nicht richtig sein (*„zehn Mitarbeiter ergeben eine elfte Meinung“*) und kann noch immer Fragen unbeantwortet lassen. Eher lässt eine solche Arbeitsweise auf Konsensbestrebungen vermuten und weniger auf eine analytische Arbeitsweise.

In Anbetracht des enormen Zeitaufwandes und des Engagements der Projektmitarbeiter dürfte es jedoch ein sehr schwieriger Schritt sein die „eigene“ Arbeit nochmals zu überdenken.

Auch in Anbetracht der Tatsache, dass Körperschaften des öffentlichen Rechtes gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen in Bezug auf die Verwendung ihrer Finanzmittel und anderen Ressourcen rechenschaftspflichtig sind, sind Konsensarbeitsergebnisse grundsätzlich fragwürdig, um diese Ergebnisse zu benennen.

4 Am Anfang steht das Objekt

Ein „Objekt“ hat in Forschung und Lehre viele Definitionen. Diese besitzen aber im wesentlichen Inhalt gleichartige Bedeutung.

OMG (Objekt Management Group):

Ein Objekt ist eine Sache. Es wird als ein Exemplar eines Objekttyps erstellt. Jedes Objekt hat eine eigene Identität, die von seinen Charakteristiken unabhängig ist. Jedes Objekt bietet eine oder mehrere Operationen.

Coad/Yourdon:

Objekt. Die Abstraktion eines Etwas innerhalb des betreffenden Anwendungsgebietes, die die Fähigkeit des Systems beschreibt, Informationen über dieses Etwas zu speichern und/ oder mit dem Etwas zu kommunizieren. Die Kapselung von Attributwerten und ihren exklusiven Services.

Rumbaugh:

Ein Objekt ist einfach eine Sache oder ein Konzept, die bzw. das in einem bestimmten Anwendungskontext eine Bedeutung besitzt. Wir definieren ein Objekt als Konzept, Abstraktion oder einen Gegenstand mit klaren Abgrenzungen und einer präzisen Bedeutung für das anstehende Problem. Alle Objekte besitzen eine Identität und sind klar unterscheidbar.

Vereinfachend kann man sagen:

Ein Objekt ist ein Gegenstand des Interesses. Es kann materieller oder immaterieller Art sein.

Die Objektorientierung ist ein wesentlicher Ansatz der Organisationslehre. Am geläufigsten ist der Begriff der Objektorientierung im Umfeld von Programmierern und Datenverarbeitungsfachleuten. Viele Programmierungssprachen sind heute objektorientiert. So z.B. Java, C++ und einige andere mehr.

Bei der Programmierung einer Softwarelösung für ein Gewerbeamt, wäre z.B. die Anschrift des Gewerbetreibenden für den Programmierer ein Objekt, weil die Anschrift über weitere Attribute verfügt (Straße, Hausnummer usw.). Doch hierzu kann in ergänzender Literatur nachgelesen werden.

Für das Finden von auch in der Praxis operationablen und umsetzbaren Produkten, ist das Wissen um die objektorientierte Methode von großem Wert. Doch dazu im Weiteren später.

5 Wünsche und Vorstellungen zu kommunalen Produkten

Mit der Einführung von Produkten versucht man, mehrere Fliegen mit einer Klappe zu schlagen. Neben dem Wunsch, dass man zuerst einmal ein Produkt definieren möchte, möchte man gleichzeitig wissen:

- welche Organisationseinheit dies erstellt,
- man will das Produkt beschreiben,
- man will eine Aufgabengrundlage wissen,
- Ziele,
- Zielgruppen und
- Zielarten definieren,
- Leistungszahlen der Verwaltung und
- statistische Angaben nennen
- und vieles andere mehr.

Ferner soll die „Produktliste“, „Produktblatt“ oder wie auch immer die Bezeichnungen gewählt werden, einen

- Produktbereich,
- eine Produktgruppe und
- einen Teilproduktnamen

beinhalten. Mit diesen Bezeichnungen verknüpft man den Wunsch, jeweils Oberbegriffe für eine Summe von Produkten zu definieren, schließt jedoch meist konkrete Aussagen zu organisatorischen Strukturen (Hierarchien) aus. Diese Oberbegriffe sind dann ähnlich formuliert wie die derzeitige Gliederung in Einzelpläne, Abschnitte und Unterabschnitte.

In manchen Produktplänen finden sich zudem noch Spalten für Zielvereinbarungen, Kontraktvereinbarungen oder ähnliches. Zielvereinbarungen sind stark abhängig von dem „Nachfrageverhalten“ der Bürger oder sonstigen Adressaten und von behördeninternen Schwerpunkten. Sie gehören nicht in einen Produktkatalog, sondern in den Bereich der Personalwirtschaft und der Planung.

Perspektivisch will man mit diesen Angaben die Verwaltung so modernisieren, dass die Eingangs erwähnte Transparenz erreicht wird.

Die oben beschriebenen zusätzlichen Angaben über die jeweilige Organisationseinheit, Ziele, Zielgruppen, statistische Angaben usw., betreffen das *wie* zu einer Aufgabe. Für die Definition eines Produktes ist es unerheblich, welche Ziele damit verbunden werden. Erst wenn das Produkt (z.B. „Hundeführerzeugnis.ausstellen“) als solches benannt ist, können Ziele, Zielgruppen, statistische Angaben oder Leistungsmerkmale hierzu erhoben werden.

6 Die Arbeit des Organisators und die Produkte

6.1 Stellenbewertung

Soll ein Organisator eine Stellenbewertung nach BAT-(O) vornehmen, benötigt er Angaben über die jeweiligen Aufgaben und Zusammenhangstätigkeiten, die auf einer Planstelle vorgenommen werden. Sind solche Angaben nicht vorhanden, müssen sie erhoben werden. Dies geschieht i.d.R. durch Arbeitsplatzaufzeichnungen, die sich oft über mehrere Wochen hinstrecken. Der betreffende Mitarbeiter muss dann täglich aufschreiben, was er getan hat und wie viel Zeit dafür benötigt wurde.

Am Ende dieser Aufzeichnungswochen, hat der Organisator einen Stapel Papier mit täglichen Notizen, muss dies alles lesen und sich Kriterien für eine Zuordnung von Aufgaben und Tätigkeiten einfallen lassen. Der Organisator tut also im wesentlichen nichts anderes, als aus der Summe eines Ganzen, Oberbegriffe und Unterbegriffe zu definieren und diese im weiteren inhaltlich zu beschreiben.

Wenn es jedoch schon bekannt wäre, welche Produkte der Mitarbeiter zu erstellen hat, bzw. an welchen er mitwirkt, würde es genügen, wenn der Mitarbeiter „seine“ Zusammenhangstätigkeiten dem jeweiligen Produkt zuordnet.

6.2 Entscheidung über Bildung, Fusion o. ä. von Organisationseinheiten

Es ist ein altbekannter organisatorischer Grundsatz, dass auf keinen Fall um Personen herumorganisiert werden soll (auch wenn dies in der Praxis oft anders aussieht). Die Entscheidung über Bildung, Fusion o.ä. von Organisationseinheiten kann also nur von den Fragen abhängen: *wo* wird *was wie* gemacht.

Das *wo* wissen wir bereits aus den organisatorischen Unterlagen zur vorhandenen Aufbauorganisation mit seinen Ämtern, Abteilungen usw. Das *was* (und *wie*) wissen wir nicht unbedingt aus unseren organisatorischen Unterlagen. Dies wären die Produkte, die wir definieren wollen. So bald wir wissen *was wo* gemacht wird, können wir auch gezielt nachforschen, *wie* dies gemacht wird.

Also ist es auch für solche organisatorischen Aufgaben unbedingt notwendig zu wissen, welche einzelnen Produkte erstellt werden. Da wir dies z.Zt. noch nicht wissen, bzw. dieses Wissen in den Organisationsstellen noch nicht ganzheitlich vorhanden ist, wird i.d.R. ebenso vorgegangen, wie dies bei der Aufgabe der Stellenbewertung beschrieben wurde.

6.3 Aufgabenkritik

Eine Aufgabenkritik kann ggf. viele Anforderungen beinhalten. Im Kern geht es dabei um die Frage, ob eine Aufgabe überhaupt noch, bzw. in der momentanen Art und Weise wahrgenommen werden soll. Vor allen Dingen bei der Beantwortung der Frage nach Art und Weise ist es notwendig zu wissen, welche Produkte zu einer Aufgabe gehören. Es sei hier beispielhaft hingewiesen auf die Möglichkeiten, Asylbewerber entweder mit Geld zu versorgen oder mit Lebensmittelgutscheinen.

Im Zentrum der Aufgabenkritik steht also zunächst die Frage, *welches* Produkt / Produkte soll untersucht werden. Erst dann widmet man sich dem *wie* der Aufgabenwahrnehmung.

6.4 Geschäftsprozessoptimierung

Vielerorts ist zu hören, dass unter dem Stichwort der Bürgerfreundlichkeit, kürzere Wege, flexiblere Bearbeitungen und natürlich auch eine schnellere Bearbeitung von Vorgängen angestrebt ist. Die Lösung dieser Aufgaben verlangt auch nach verbessertem Technikeinsatz (i.d.R. Fachanwendersoftware) und evtl. der Verschmelzung von Organisationseinheiten (s.o.).

Bevor dies jedoch umgesetzt werden kann, ist zu prüfen wie die einzelnen Arbeitsschritte (oder auch nach BAT-(O) Zusammenhangstätigkeiten) in der Praxis tatsächlich aussehen. Der Geschäftsprozess wird beschrieben. Beschreiben jedoch kann man nur, was man vorher definiert hat. Also ist es auch hierfür notwendig, zuerst einmal das Produkt zu kennen, das beschrieben werden soll.

7 Der kommunale „Produktmarkt“ (Bemerkungen zu ausgewählten Produktdefinitionen)

Die Definition zur Frage „was ist ein Produkt“, soll Verwaltungsmitarbeitern helfen, Produkte zu definieren und in der Folge die oben beschriebenen Modernisierungsaufgaben bearbeiten zu können. Eine Definition muss einen operationablen Charakter besitzen, tatsächlich praktizierbar und handhabbar sein. Wir denken hier an eine Formel in der Mathematik, die gelernt und anschließend praktizierbar ist. (Z.B. → Vervielfältigen ist durch addieren oder multiplizieren möglich).

Wir betrachten nun einige solcher Produktdefinitionen und werfen hierzu kritische Anmerkungen auf.

7.1 Produktdefinition der KGSt:

„Ein Produkt ist eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb des jeweils betrachteten Fachbereiches (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt werden. Es dient als Kristallisationspunkt outputorientierter Steuerung und wird dafür nach festgelegten Kriterien beschrieben.“

- Die Definition beinhaltet keine Erklärung, was eine Leistung- oder eine Gruppe von Leistungen ist.
- Die Definition geht von bereits vorhandenen Fachbereichen (als Organisationseinheiten) aus und zementiert diese damit zunächst einmal auf unbestimmte Zeit. Dies ist höchst fragwürdig, da bestehende Organisationseinheiten doch evtl. aufgelöst werden sollen, fusionieren sollen o.ä.
- Die Definition geht von „benötigen“ aus. Das bedeutet, dass der komplette Ressourcenverbrauch, der z.B. für ein Organisationsgutachten aufgewendet wird, nicht berücksichtigt wird, wenn sich herausstellt, dass das Gutachten nicht (mehr) benötigt wird.
- Die Definition überlässt es dem Leser zu entscheiden, was eine „outputorientierte Steuerung“ ist und schafft damit neue Erfordernisse, subjektive Auffassungen zu objektivieren.
- Die Definition ist für Verwaltungsmitarbeiter nicht operationabel, denn sie verweist auf „festgelegte... Kriterien“, die nicht bekannt sind.

7.2 Produktdefinition Nordrhein-Westfalen:

„Produkte sind Gruppen von Leistungen einer Organisationseinheit, die aus Steuerungsgründen nach fachlichen, aufgaben- und zielorientierten Gesichtspunkten zusammengefasst und von Dritten – außerhalb dieser Organisationseinheit benötigt – nachgefragt werden.“

- Die Definition sagt nicht, was ein Produkt ist, sondern was mehrere Produkte sein sollen. Insofern ist dies von vorne herein keine Produktdefinition.
- Es ist unklar, was „*Gruppen von Leistungen*“ sind.
- Auch hier geht man von bestehenden Organisationseinheiten aus und zementiert diese damit auf unbestimmte Zeit, obwohl die Verschlankung der Verwaltung andere Ziele hat.
- Wenn man „*Gruppen von Leistungen ... zusammenfasst*“ und diese Zusammenfassung dann als Produkt benennt, wird die Zementierung der vorhandenen Organisation noch weiter stabilisiert.
- Was „*fachliche, aufgaben- und zielorientierte Gesichtspunkte*“ sind bleibt unbeantwortet und schafft erneuten Klärungsbedarf, subjektive Auffassungen zu objektivieren.
- Auch hier wird der Ressourcenverbrauch nicht berücksichtigt, wenn eine „*Gruppe von Leistungen*“ nicht mehr benötigt wird.

7.3 Produktdefinition Baden-Württemberg:

„Ein Produkt umfasst eine Leistung oder eine Gruppe von Leistungen, die von Stellen außerhalb der jeweils betrachteten Organisationseinheit (innerhalb oder außerhalb der Verwaltung) benötigt werden und für die in der Regel ein Preis zu zahlen wäre.“

- Die Definition beinhaltet keine Erklärung, was eine „*Leistung*“ oder eine „*Gruppe von Leistungen*“ ist.
- Auch hier wird von vorhandenen Organisationseinheiten ausgegangen und diese damit für eine unbestimmte Zeit erst einmal zementiert.
- Der Ressourcenverbrauch bleibt unberücksichtigt, wenn eine „*Leistung oder eine Gruppe von Leistungen*“ nicht mehr benötigt wird.
- Nach welcher „*Regel*“ wäre für welche „*Leistung oder Gruppe von Leistungen*“ ein Preis zu zahlen?

Alle diese Definitionen besitzen keinen für Verwaltungsmitarbeiter operationablen, d.h. praktizierbaren und handhabbaren Charakter. Mit diesen Definitionen können ausschließlich die Personen umgehen, die sie entwickelt haben. Man setzt ein „allgemeines Verständnis“ für die Materie voraus, das jedoch nicht selbstverständlich ist, zumal nicht beschrieben ist, bis zu welchem Grad ein solches allgemeines Verständnis erwartet wird.

8 Das Aufgabenspektrum von Kommunalverwaltungen

8.1 Wo alles beschrieben ist

In unserem subsidiären und föderalistischen Staatsaufbau ist zunächst einmal im jeweiligen Kommunalverfassungsrecht beschrieben, welche Aufgaben durch Kommunen wahrzunehmen sind – bzw. wahrgenommen werden können. Dies sind sehr grobe Beschreibungen etwa wie „die Entwicklung der Freizeit- und Erholungsbedingungen“ (§ 3 BbgGO) und vieles andere mehr.

Eine weitere Beschreibung dieser Aufgaben finden wir teilweise in einzelnen Spezialgesetzen, die mit Hilfe des Terminus der „örtlichen und sachlichen Zuständigkeit“, den Kommunen Aufgaben zuweisen.

All diese Dokumente beschreiben diese Aufgaben zum „ob“ und „wie“ mit juristischen Merkmalen, Rechtsnormen, Tatbeständen, Auflagen, Bedingungen etc.

Von solchen Merkmalen weitestgehend befreit, ist die Auflistung der kommunalen Betätigungsfelder in der Gliederungssystematik zur Gemeindehaushaltsverordnung. Diese Gliederungssystematik hat die Bedeutung eines Teils eines Rahmenkontenplanes für Kommunen und listet gewissermaßen „trocken“ und ohne viel Kommentar die einzelnen möglichen Aufgabenbereiche auf.

Rahmenkontenpläne (die Haushaltssystematiken) existieren in allen Bundesländern. Sie besitzen eine geschätzte Übereinstimmung der Bundesländer von rund 85 %. Die Differenz ist ein Tribut an unseren föderalen Staatsaufbau, der den Bundesländern eigene Gestaltungsmöglichkeiten einräumt (z.B. bei der Frage eines zwei- oder dreistufigen Behördenaufbaues). Diese Haushaltssystematiken (o.a. Rahmenkontenpläne) besitzen eine zentrale und elementar wichtige Bedeutung für Erstellung volkswirtschaftlicher Statistiken. Sie sollten gar nicht bzw. wenn überhaupt, dann detaillierend geändert bzw. modifiziert werden.

Die Gliederungssystematiken sind also die zentralen Dokumente, um das gesamte mögliche kommunale Aufgabenportfolio zu analysieren und daraus Produkte, die von Kommunen erstellt werden können, zu generieren.

8.2 Zum „ob“ und „wie“

Ob eine Kommune eine dort genannte Aufgabe wahrnimmt und in der Folge auch damit zusammenhängende Produkte erstellt, ist abhängig vom jeweiligen Status und der Verwaltungskraft der Kommune. So nehmen z.B. kleine, amtsangehörige Gemeinden nicht alle der in der Gliederungssystematik aufgeführten Aufgabenbereiche wahr, die z.B. eine kreisfreie Stadt wahrnimmt.

Wir benötigen also Dokumente, die das Aufgabenspektrum der jeweils spezifischen Kommune beschreiben. Dies sind die sog. Aufgabengliederungspläne, die, als jeweilige ortsspezifische „Grundpläne“ hoffentlich in jeder Kommune existieren. Die KGSt. hat hier dankenswerter Weise über viele Jahre hinweg Grundsatzarbeit geleistet und entsprechende Empfehlungen für unterschiedliche Kommunalverwaltungen mit unterschiedlichen Status` erarbeitet.

Aus einem Aufgabengliederungsplan ist zuerst einmal das „ob“ einer Aufgabenwahrnehmung zu entnehmen. Das „wie“ ist i.d.R. hingegen weniger genau beschrieben. Zum Einen kann es sich dabei um juristische Merkmale handeln (z.B. die Art der Aufgabenwahrnehmung durch einen Verwaltungsakt oder lediglich eine Anhörung im Verwaltungsverfahren), zum Anderen kann es sich dabei um organisatorische Merkmale handeln (z.B. die Einrichtung – oder nicht Einrichtung – einer „unteren Naturschutzbehörde“ als organisatorische Einheit).

In Bezug auf den Rahmenproduktplan für Kommunalverwaltungen eines Bundeslandes kann schlussfolgernd also gesagt werden, dass eine Kommune ein Produkt nur dann erstellt (und damit das Produkt auch definieren kann), wenn zumindest die Frage nach dem „ob“ positiv beantwortet werden kann.

Die Bezeichnung der Produkte zum „wie“ ist abhängig von jeweiligem Status der Kommune und den entsprechenden Inhalten des Aufgabengliederungsplanes.

9 Was sollte ein Rahmenproduktplan enthalten?

9.1 Zum Kontenrahmen

Zunächst einmal ist hier grundsätzlich festzuhalten, dass Kennziffern (Ziffern mit erläuterten textuellen Erklärungen) zwingend notwendig sind, um Sachverhalte objektivierbar (und damit nachprüfbar) zu gestalten.

Da wir bereits über Ziffern des Kontenrahmens (Gliederungsziffern) verfügen (die textuelle Aufgabenbereiche benennen), wäre eine weitere Verifizierung dieser Ziffern erforderlich. Es ergeht hierfür der Vorschlag, die gesamte Ziffer dann als Produktkennziffer (PKZ) zu bezeichnen.

In Bezug auf einen Rahmenproduktplan für Kommunalverwaltungen eines Bundeslandes sollte demnach die Gliederungsziffer sowie eine verifizierende Produktziffer verwendet werden. Aus der Gliederungsziffer geht der Aufgabenbereich hervor, aus der Produktziffer das/die damit verbundenen

Produkt/e. Weiterhin kann unterschieden werden, ob Produkte die Verwaltung nach außen verlassen (Primärprodukte) oder ob sie innerhalb der Verwaltung weitergegeben werden (Sekundärprodukte).

Die gesamte Ziffer wäre dann eben die Produktkennziffer (PKZ). In einem Rahmenproduktplan eines Bundeslandes darf keine Ziffer für Organisationseinheiten der Kommunen beigefügt werden (Organisationshoheit). Die Ziffer der jeweiligen Organisationseinheit wird von den Kommunen an die PKZ „gehängt“, so dass nur für den tatsächlichen Kommunalen Produktplan die PKZ aus der Gliederungsziffer, der Produktziffer und der Ziffer der Organisationseinheit besteht.

9.2 Zu den Inhalten der Kontenrahmen:

Die Ziffer 310 ist im Gliederungsplan des Bundeslandes Brandenburg textuell bezeichnet mit:

„Verwaltung kultureller Angelegenheiten; Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten der Wissenschaft, Forschung und Kulturpflege; Allgemeine Förderung und zentrale Werbung für kulturelle Veranstaltungen und Ausstellungen, wie Festspielwochen, Messen u. dgl.; Förderung kultureller Beziehungen zu anderen Städten und Gemeinden des In- und Auslandes (z.B. Patenschaften, Kulturabkommen).“

In der gewünschten produktorientierten Verifizierung des Gliederungsplanes, könnte z.B. die „Durchführung von Festspielwochen“ als Produkt definiert werden. Warum dies in folgender Form: „Festspielwoche.durchführen“ geschehen sollte, wird weiter unten erläutert. Falls bei diesem Aufgabenbereich bzw. Unterabschnitt noch weitere Produkte von Kommunen erstellt werden könnten (z.B. „Forschung.betreiben“) wären dieses fortlaufend zu nummerieren. Dabei ist darauf zu achten, dass durch Verwendung einer „1“ Primärprodukte aufgeführt sind, die eine Verwaltung nach außen verlassen können und unter einer „2“ Sekundärprodukte aufgeführt sind, die innerhalb der Verwaltung abgegeben werden können.

Es sähe also folgendermaßen aus:

| PKZ | Rahmenprodukttempfehlung |
|---------|----------------------------|
| 310.101 | Festspielwoche.durchführen |
| 310.102 | Forschung.betreiben |

Eine Ziffer zum Benennen einer Organisationseinheit darf nicht beigefügt werden, da die Kommunen Organisationshoheit besitzen.

10 Welche Vorschriften sind zur Erarbeitung eines (Rahmen)-Produktkataloges zu beachten?

10.1 Welche organisatorischen Vorschriften sind zu beachten?

Kommunalverwaltungen besitzen im Rahmen ihres Selbstverwaltungsrechtes die Organisationshoheit. Eine Einschränkung erfährt die Organisationshoheit ausschließlich im Rahmen der finanziellen Verhältnisse einer Kommune, wenn organisatorische Strukturen oder Vorgehensweisen in keinem vernünftigen Verhältnis zur tatsächlichen finanziellen Leistungsfähigkeit stehen.

Die Gestaltung der Aufbauorganisation und die Gestaltung der Ablauforganisation (→ Geschäftsprozessoptimierung!) obliegt damit der eigenen Gestaltungsfähigkeit der Kommunen.

Es darf grundsätzlich keine Vorschrift existieren, die den Kommunen vorschreibt, welche Organisationseinheiten sie zu bilden haben und wie im Detail die Arbeitsvorgänge vonstatten gehen müssen.

10.2 Tarifvertragliche/Arbeitsrechtliche Vorschriften

Hier sind im wesentlichen der BMTG-(O), der BAT-(O) und das BRRG zu nennen. Insbesondere ist hier auf das Regelwerk des BAT-(O) einzugehen, das im Kern verlangt, dass die Vergütungsgruppen von Arbeitnehmern durch den Arbeitgeber begründet werden müssen (Dokumentationspflicht). Das Tarifrecht verwendet hier die Begriffe der „Aufgaben“ und der „Zusammenhangstätigkeiten“. In Form von Arbeitsplatzbeschreibungen ist schriftlich im wesentlichen zu fixieren, welche Aufgaben ein Mitarbeiter wahrzunehmen hat.

Unabhängig von der Tatsache, dass die Erstellung solcher Arbeitsplatzbeschreibungen grundsätzlich nicht zwingend vorgeschrieben ist, entsteht doch durch die Beweispflichten eine unbedingte Empfehlung zum Anfertigen solcher Arbeitsplatzbeschreibungen durch die Kommunen.

Im Bereich des Beamtenrechtes finden wir sinngleiche Vorschriften, die mit dem Terminus der „Einweisung in eine Planstelle“ beschrieben werden.

Da bei der Definition von Produkten im weitesten Sinne Arbeitsergebnisse beschrieben werden, sind diese Vorschriften also zu beachten, da auch sie sich mit Arbeitsergebnissen (Aufgaben, Tätigkeiten usw.) beschäftigen.

10.3 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHV)

Weil kommunale Aufgaben in der Gliederungssystematik beschrieben werden (siehe Kopfspalte der Gliederungssystematik: „Aufgabenbereiche“), sind die Inhalte und Vorschriften der Gliederungssystematik ebenfalls zu beachten. Schließlich ist hier letztendlich die komplette Aufgaben- und Finanzstruktur in Form von Kontenrahmen und weiteren Erläuterungen beschrieben. Die Basis für

die Erarbeitung von Rahmenproduktplänen von Bundesländern für „ihre“ Kommunen ist damit die jeweilige Gliederungssystematik.

11 Pragmatische Überlegung: Was gibt es schon?

Zur Regelung ihrer jeweiligen internen Organisationsstrukturen haben die Kommunalverwaltungen folgende Pläne bzw. Dokumente:

- Dezernatsverteilungsplan

(orientiert sich meist am Verwaltungsgliederungsplan der KGSt und benennt die jeweils vorhandenen Hierarchieebenen unterhalb des Bürgermeisters bzw. des Landrates; auch bekannt als Organigramm der Behörde)

- Aufgabengliederungsplan

(beeinhaltet die in den einzelnen Ämtern von Dezernaten (neuerdings auch benannt als Bereiche, Fachbereiche o.ä.) wahrzunehmenden Aufgaben)

- Geschäftsverteilungspläne

(beinhalten eine Zuordnung von einzelnen Aufgaben des Aufgabengliederungsplanes auf in den Ämtern vorhandene Planstellen (Funktionen). Wird z.Zt. auch kombiniert geführt als „Stellen- und Geschäftsverteilungsplan“;

- Arbeitsplatzbeschreibungen

die weitergehende Vertiefung der Planstellenaufgaben finden sich in den Arbeitsplatzbeschreibungen. Diese sollten für jeden Arbeitnehmer (zumindest im Angestelltenbereich) existieren um der Dokumentationspflicht nachzukommen.

- Haushaltsplan

Gibt eine numerische Buchungsstruktur für die einzelnen Ämter, Bereiche, Fachbereiche etc. vor, orientiert sich an der Gliederungssystematik und benennt finanzielle Mittel für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben - die Formulierungen weichen von denen des Aufgabengliederungsplanes, der Geschäftsverteilungspläne und der Arbeitsplatzbeschreibungen ab).

Diese Pläne stehen alle in einer hierarchischen und inhaltlichen Verbindung und haben – mit Ausnahme des Haushaltsplanes – die Aufgabe, die Daten der jeweiligen Vorstufe zu detaillieren um zu genaueren organisatorischen Aussagen zu gelangen.

Ein Produktplan als weiterer Organisationsplan, muss in diese Verbindung hineinpassen. Es darf nicht losgelöst von diesen Plänen ein neues „Betätigungsfeld“ für „Modernisierungsspezialisten“ eröffnet werden.

Gerade hier liegt eines der größten Probleme bei bisherigen Produktdefinitionen und Produktplänen. Sachverhalte die ohnehin bereits bearbeitet werden (Aufgaben, Zusammenhangstätigkeiten, Arbeitsplatzbeschreibungen; Ziffernsystematik der Gliederungspläne und die damit in Verbindung stehenden Vorhaben) und in den entsprechenden Dokumenten beschrieben sind, brauchen nicht

noch einmal mit anderen Worten beschrieben werden, sondern müssen in die weitere Detaillierung der Organisationspläne im Rahmen einer Produktsystematik mit eingebunden werden.

12 Zur Kostenrechnung und ihrem Detaillierungsgrad

Im Zuge der Einführung der Kostenrechnung werden Übersichten über Kostenarten, Kostenstellen und Kostenträgern benötigt. Da die Doppik vielerorts als das auch für Kommunalverwaltungen geeignete Verbuchungssystem gilt, liegen zahlreiche Vorschläge für Kostenartenpläne vor, aus denen Ziffern und Texte hervorgehen, die Beschreiben, was wie verbucht werden könnte. Entwickelt wurden diese Vorschläge auf der Basis der Gruppierungsübersichten.

Die Kostenstellen sind aus dem Organigramm der jeweiligen Behörde zu ersehen. Dabei orientiert man sich in der Praxis an der Aufbauorganisation. Je nachdem wie ausgeprägt die Kostenrechnung gewünscht ist, werden als Kostenstellen große Organisationseinheiten (Fachbereiche, Ämter etc.) definiert. Auch ein Herunterbrechen auf einzelne Mitarbeiter (Planstellen) als Kostenstelle ist möglich. Dies erfordert jedoch einen enormen Buchungsaufwand und ist wohl nur anzuraten, wenn bereits über ausreichende Erfahrungswerte und Kapazitäten verfügt werden kann.

Problematisch erscheint die Aufstellung der Kostenträgerübersicht (Produktplan). Produkte wie z.B. „...Strategien ... zur Organisation“ (entnommen dem Produktplan Baden-Württemberg; Ziffer 10.1.3.02) eignen sich nicht als Kostenträger, da eine „Strategie ... zur Organisation“ ebenso gut auch als Kostenart geeignet wäre. Hingegen wäre das (vermutlich inhaltlich identische) Produkt „Organisationskonzept.erarbeiten“ ausschließlich als Kostenträger und Produkt geeignet, da das Verb eine eindeutige Zuordnung zwischen Kostenarten, Kostenstellen zu Kostenträgern ermöglicht.

Die Fragen des Kostenrechners:

- „Wofür fallen Kosten an?“ wird beantwortet: → für ein Produkt bzw. eine Tätigkeit (Kostenträger)
- „Wo fallen die Kosten an?“ wird beantwortet: → bei einer Organisationseinheit (Kostenstelle)
- „Welche Kosten fallen an?“ wird beantwortet: → Sachkosten, Gemeinkosten usw. (Kostenart)

Für die Einführung der Kostenrechnung und der Arbeit mit Produkten empfiehlt es sich, auf der Ämterebene (mancherorts auch Bereichsebene genannt) zu beginnen. Ein Amt eignet sich sehr gut als Kostenstelle, es ist aus dem Organigramm der Behörde ersichtlich. Ebenso liegt für ein Amt i.d.R. eine Aufgabenbeschreibung im Rahmen des Aufgabengliederungsplanes vor.

Bei der Definition von kommunalen Produkten wäre nun der Aufgabengliederungsplan dieses Amtes heranzuziehen und gemäß Methodik zu prüfen, welche Objekte, die an einen Adressaten abgegeben werden können, im Arbeitsablauf dieses Amtes erstellt werden.

In einem Amt für Wirtschaftsförderung könnte dies z.B. das Produkt „Unternehmen.fördern“, „Förderprojekte.earbeiten“ u.a. Produkte sein. Den betreffenden Mitarbeiter dieses Amtes müssten diese Produktdefinitionen in einer ersten Phase der Einführung der Kostenrechnung genügen, um die jeweiligen Zeitanteile u.a. hier zuzuordnen.

Falls „Unternehmen.fördern“ in einer eigenständigen Abteilung innerhalb des Wirtschaftsförderungsamtes wahrgenommen wird, wären die Aufgaben dieser Abteilung zu analysieren um herauszufinden, *welche* Objekte im Arbeitsablauf dieser Abteilung entstehen, die an *welche* Adressaten abgegeben werden können (Produkte). Die entsprechenden Mitarbeiter hätten dann evtl. das Produkt „Förderanträge.bearbeiten“ inhaltlich auszufüllen.

Falls es einen Mitarbeiter in dieser Abteilung gibt, der ausschließlich mit dem Fotokopieren der Förderanträge beschäftigt ist (was wohl ausgeschlossen sein dürfte), hätte dieser Mitarbeiter das Produkt „Förderanträge.vervielfältigen“ inhaltlich auszufüllen.

Merke:

→ Die Definition von Produkten (Kostenträger) ist also immer abhängig von der Organisations- bzw. Hierarchieebene (Kostenstellenhierarchie) auf der man sich bei der Analysearbeit befindet.

12.1 Zum Leistungsbegriff, der Arbeitsplatzbeschreibung und Tätigkeiten

Eine Leistung ist der Prozess zwischen Tätigkeit und Produkt. Das Produkt „Personalausweis.ausstellen“ erfordert viele einzelne Tätigkeiten. Vom Prüfen des Antrages, dem Abgleich der Daten, dem Kopieren von Unterlagen usw. bis hin zum endlichen „Ausstellen“.

Letztendlich werden die einzelnen Leistungen, also die Frage nach den Zusammenhangstätigkeiten (lt. BAT-(O)), in der Arbeitsplatzbeschreibung beschrieben.

Ein Produkt auf Ämterebene könnte z.B. lauten „Baugenehmigung.erteilen“. Die dazugehörigen Leistungen bestehen demnach aus der Gesamtheit aller Tätigkeiten, die dafür notwendig sind. Es obliegt der jeweiligen Verwaltung, den örtlichen Aufgabengliederungsplan dahingehend zu vervollständigen.

Der Sinn und Zweck der Leistungsrechnung liegt jedoch in der Prüfung der, sagen wir Arbeitsweise, der Behörde. Es soll prüfbar bzw. messbar werden, weshalb das Produkt z.B. „Baugenehmigung.erteilen“ in mehreren Verwaltungen unterschiedliche Kosten verursacht. Dies herauszufinden, setzt jedoch eben genau die Erfassung der Leistung der beteiligten Mitarbeiter voraus, die an einem Produkt arbeiten.

Da, wie bereits oben erwähnt, die Leistung der Prozess zwischen Tätigkeit und Produkt ist und damit von der Bedeutung her identisch mit den „Zusammenhangstätigkeiten“ des BAT-(O) ist, genügt es, diese Leistungen erst dann zu erfassen, wenn Produkte so definiert sind, dass sie auf Ebene der Mitarbeiter anwendbar sind.

Im günstigsten Falle wären in die Spalte „Aufgaben“ einer Arbeitsplatzbeschreibung die Produkte aufzunehmen und in die Spalte „Zusammenhangstätigkeiten“ die dazugehörigen Leistungen.

13 Organisationshoheit; Finanzhoheit; Selbstverwaltungsrecht

Wie bereits dargestellt, dürfen Aufsichtsbehörden grundsätzlich keine Organisationsstrukturen und organisatorische Arbeitsweisen vorgeben. Eine Grenze findet die Organisationsarbeit der Kommunen lediglich in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Sobald kommunale organisatorische Aktivitäten in Unverhältnismäßigkeit zur finanziellen Leistungsfähigkeit stehen, kann eine Aufsichtsbehörde eingreifen.

Genau so, wie die Gliederungssystematik verbindlich vorgegeben wird um Zahlungsvorgänge zu Aufgabenbereichen zu verbuchen, widerspräche es nicht der Selbstverwaltungsgarantie, Produkte als Produktrahmen verbindlich vorzugeben. Denn nur dann, wenn eine Aufgabe tatsächlich wahrgenommen wird, ist die entsprechende Gliederungsziffer zu verwenden. Und nur dann, wäre auch die entsprechende Produktdefinition und PKZ zu verwenden.

Unter Beachtung des Selbstverwaltungsrechtes kann den jeweiligen Aufsichtsbehörden und dem Leser nur angeraten sein, die Veränderung organisatorischer Strukturen unter den in Punkt 5 skizzierten Anforderungen zu betrachten.

14 Anwendung der Objektorientierung zur Produktbildung

Ein Objekt ist ein Gegenstand des Interesses. ... (siehe oben).

Wenn wir diesen Leitsatz für die Produktbildung verwenden wollen, müssen wir folgendes ergänzen, um diesen Leitsatz für unsere Zwecke operationabel zu machen:

Unser hauptsächliches Interesse gilt den Fragen:

- Was tun wir?
- Warum tun wir es?

Um herauszufinden was wir tun, stellen wir die Frage nach unserer Arbeitszeit und was wir während dieser Zeit schaffen (produzieren).

Um herauszufinden warum wir etwas tun, stellen wir die Frage nach einem möglichen Adressaten, der das von uns produzierte abnehmen könnte. (Damit wird erst einmal die Frage nach dem „ob“ und „wie“ bzw. das Eruiieren von Gesetzesgrundlagen unterlassen und wir können alles was wir tun, frei und losgelöst betrachten).

Unser Leitsatz zur Produktfindung heißt dann:

Ein Produkt ist ein Objekt, das im Arbeitsablauf entsteht und an einen Adressaten abgegeben werden kann.

Die Produkte eines Rahmenproduktplanes müssen also mögliche Adressaten aus jeweiliger Kommunalen Betrachtungsweise erkennen lassen.

Beispiele:

„Museum.betreiben“ kann ein kommunales Rahmenprodukt sein. Adressaten wären die Museumsbesucher. Das „betreiben“ wird im Arbeitsablauf wahrgenommen.

„Organisationsamt.betreiben“ kann ein kommunales Rahmenprodukt sein. Adressaten wären die durch das Organisationsamt angesprochenen Ämter, Fachbereiche etc. Das „betreiben“ wird im Arbeitsablauf wahrgenommen.

Die Methode der Objektorientierung bewahrt uns also vor blumigen Beschreibungen von Sachverhalten, die bereits so oder mit anderen Worten an anderer Stelle beschrieben sind. „Produkte“ wie z.B.

„Aufgaben der Gemeinde/Stadt/des Landkreises als Steuerschuldner/-in (einschl. Eigenbetriebe)“

(entnommen dem kommunalen Produktplan Baden-Württemberg; Produkt Nr. 20.1.1.03i) sind keine als Kostenträger geeigneten Produkte, sondern versuchen allenfalls eine ohnehin schon beschriebene Aufgabe neu zu beschreiben.

Dieses „Produkt“ ist bereits so oder in ähnlicher Formulierung im Gliederungsplan enthalten und braucht nicht noch einmal – auch nicht mit anderer Formulierung in einem weiteren Plan aufgeführt zu werden.

15 Wann ist ein Produkt tatsächlich ein Produkt?

Hier geht es nun um tatsächlich durch Kommunalverwaltungen erstellte Produkte und nicht mehr um Rahmenprodukte für die Kommunen eines Bundeslandes!

Es gilt nach wie vor unser Leitsatz (Produktdefinition):

Ein Produkt ist ein Objekt, das im Arbeitsablauf entsteht und an einen Adressaten abgegeben werden kann.

Um aus den Dokumenten Produkte definieren zu können, werden folgende Fragen gestellt, die mit ja, bzw. positiv beantwortet werden müssen:

1. Wer ist der Adressat?

Unabhängig von gesetzlichen Grundlagen oder anderen Aufgabenzuweisungen, wird danach gefragt, wer ein Arbeitsergebnis abnehmen könnte. Der Adressat muss eindeutig konkretisierbar sein. Es kann sich auch um bestimmbare Personengruppen handeln (z.B. „Bürgerinitiative XY“; Schwimmbadbenutzer usw.). Ausgeschlossen ist jedoch die unbestimmbare Allgemeinheit („die Bevölkerung“).

2. Was wird abgegeben?

Es muss aus Sicht der produkterstellenden Organisationseinheit eindeutig beschrieben werden, was abgegeben werden kann. Hilfreich ist z.B. die Beschreibung eines Schriftstückes (Bescheid, Protokoll, Buchung, Schwimmunterricht usw.).

3. Entsteht es im Arbeitsablauf?

Das Produkt muss im unmittelbaren Arbeitsablauf entstehen und darf nicht bereits vorher existieren oder von außen eingekauft werden. Es muss eigenständig innerhalb der Verwaltung hergestellt werden (Die Sicherstellung des Winterdienstes erfolgt u.U. durch eine kommunale GmbH. Die Kommune erstellt dann lediglich die Verträge mit diesen Unternehmen!).

4. Ist es mit einem Zeitanteil messbar?

Diese Kontrollfrage dient der Vorbereitung der Kostenrechnung, da ohne einen zeitlichen Bezug z.B. keine Personalkosten einem Produkt zugeordnet werden könnten und damit die Aussagen der Kostenrechnung von vorne herein zweifelhaft wären.

5. Was ist der unmittelbare Zweck der Sachbearbeitung?

Diese Frage dient nicht etwa dafür, eine gesetzliche oder sonstige Aufgabengrundlage zu finden, sondern stellt auf den unmittelbaren Zweck des Tätigwerdens ab, ohne auf inhaltliche oder formelle Aspekte (Schwierigkeit, Umfang, etc.) zu achten. Mit dieser Frage erfolgt eine Prüfung der logischen Schlüssigkeit des Produktkandidaten der erstellenden Organisationseinheit durch Zuordnung eines entsprechenden Verbs.

Auf der Ebene eines Beschlussgremiums kann der Zweck des Tätigwerdens in Bezug zu einer Beschlussvorlage darin liegen, dass das Gremium ein z.B. Haushaltssicherungskonzept *beschließt* (→ beschließen). Befinden wir uns auf der Ebene des Kämmereiamtes, das dieses

Haushaltssicherungskonzept aufstellt und in einer bestimmten Form an das Gremium leitet, wäre das Verb „aufstellen“ schlüssig.

15.1 Insbesondere zu den Verben (Semantik)

Die Auswahl der Verben erfolgt nach zwei wesentlichen Kriterien:

1. Der Gesetzgeber hat einem Substantiv ausdrücklich und eindeutig ein Verb zugewiesen (z.B. „Erfassung“ von Wehrpflichtigen → „*erfassen*“);
2. Es wird ein Verb verwendet, das im Ergebnis an die Frage nach dem unmittelbaren Zweck der Sachbearbeitung, am ehesten das mögliche kommunale Produkt beschreibt.

→ Ein Produkt ist ein Objekt, das im Arbeitsablauf entsteht und an einen Adressaten abgegeben werden kann.

Insofern ist es generell erklärungsbedürftig, warum hinter ein solches Objekt noch ein Verb gesetzt wird.

Hierzu einige Beispiele:

- (Ein Personalausweis z.B. ist unstrittig ein Objekt, das man jedoch zerstören, verlieren oder ausstellen kann). Jedoch nur das „Personalausweis.ausstellen“ ist das Produkt einer Behörde, weil es im Arbeitsablauf entsteht und einen Adressaten hat (Antragsteller).
- Eine „Naturschutzbehörde“ existiert nicht in einer kleinen (evtl. amtsangehörigen) Gemeinde; in einer kreisfreien Stadt hingegen schon. Die „Naturschutzbehörde“ per se ist also kein allgemein verwendbares Produkt. In einer kreisfreien Stadt, in der eine Naturschutzbehörde existiert, existiert diese allerdings nicht aus reinem Selbstzweck, sondern nimmt Aufgaben nach den entsprechenden Gesetzen wahr. „Naturschutzbehörde.betreiben“ hingegen müsste im Arbeitsablauf geschehen und hätte als mögliche Adressaten z.B. Bußgeldpflichtige, den B.U.N.D. usw.
- Der „Winterdienst“ ist nicht unbedingt ein Produkt der Behörde, sondern oftmals das Produkt einer privatwirtschaftlichen GmbH. Diese führt den Winterdienst tatsächlich durch. Die Behörde hingegen sichert dies durch entsprechende Verträge. Nicht also „Winterdienst“ ist das kommunale Produkt, sondern „Winterdienst.sicherstellen“. Das „sicherstellen“ geschieht im Arbeitsablauf der Behörde durch Vertragsgestaltungen etc.; Adressat wäre die tatsächlich durchführende GmbH.
- Die „Fernsprechanlage“ kann zwar auch ein Produkt sein – aber nicht das der Behörde, weil sie nicht im Arbeitsablauf entsteht (sie wird nicht durch die Behörde hergestellt sondern durch eine Telekommunikationsfirma). Das „Fernsprechanlage.betreiben“, mit all den damit verbundenen Tätigkeiten (vermitteln, warten, pflegen, etc.) kann hingegen das kommunale

Produkt sein, da es im Arbeitsablauf wahrgenommen werden müsste und als Adressaten die Beschäftigten hätte, die telefonieren.

Ergebnis:

Die Verwendung von Verben ist notwendig, um im Rahmen der jeweiligen Vorschriften zum „ob“ und „wie“ zu einer Aufgabe, ortsspezifische Produkte definieren zu können.

16 Beispiele zu kommunalen Produktdefinitionen

Lt. Aufgabengliederungsplan werden in einem Bereich „Personalservice“ einer Kommunalverwaltung, die Aufgaben Personalbedarfsplanung, -gewinnung, -einsatz und -kostensteuerung, Stellen- und Geschäftsverteilungsplan“ wahrgenommen.

Produktkandidat: Personalbedarfsplanung
Entsteht es im Arbeitsablauf: ja, die Personalbedarfsplanung gab es vorher nicht
Wer ist der Adressat: Referatsleiter; Abteilungsleiter
Ist es mit einem Zeitanteil messbar: ja
Was wird abgegeben: Personalbedarfsplanung
Was ist der unmittelbare Zweck der Sachbearbeitung: Personalbedarfsplanung *erstellen*

Zusammenhangstätigkeiten:

Ohne die Leitung der Arbeitsgruppe, kann keine Personalbedarfsplanung erarbeitet werden. Der Bezug richtet sich auf die Personalbedarfsplanung. „Leitung der AG“ kann somit kein eigener Produktkandidat sein.

Synonyme:

Keine erkennbar.

Ergebnis:

Das Produkt heißt: „Personalbedarfsplanung.erstellen“ und wäre lt. Rahmenproduktplanempfehlung der PKZ: 022.201 zuzuordnen. Ergänzend müsste auf kommunaler Ebene die PKZ vollständig lauten: 022.201.11, wobei die „11“ für den Bereich „Personalservice“ stehen würde.

Gegenprüfung:

Produktkandidat: Leitung der Arbeitsgruppe Personal- und Stellenwirtschaft
Entsteht es im Arbeitsablauf: ja
Wer ist der Adressat: Teilnehmer der AG
Ist es mit einem Zeitanteil messbar: ja
Was wird abgegeben: nicht benennbar
Was ist der unmittelbare Zweck der Sachbearbeitung: Erarbeiten der Personalbedarfsplanung

Zusammenhangstätigkeiten:

Der Produktkandidat „Leitung der Arbeitsgruppe Personal- und Stellenwirtschaft“ ist in diesem Zusammenhang eine Zusammenhangstätigkeit, da ohne diese Leitungstätigkeiten keine Personalbedarfsplanung erarbeitet werden kann.

Erst wenn die Leitungstätigkeit so stark zunimmt, dass hierfür eine andere Org.- Einheit betraut wird, kann es sich um ein Produkt handeln, da nun auch ein (anderer) Adressat existiert (der, der die Personalbedarfsplanung erarbeitet) und dies in einer konkreten schriftlich definierten Form abgibt.

Synonyme:

Keine erkennbar.

Ergebnis:

Die „Leitung der AG...“ ist kein eigenständiges Produkt, weil es auf einen anderen konkreten Zweck gerichtet ist und nicht bezeichnet (benannt) werden kann.

Beispiel:

Lt. Arbeitsplatzbeschreibung werden in einer Stabsstelle beim Landrat auf einer Planstelle die Tagesordnungen für Besprechungen festgelegt und die Teilnehmer eingeladen. Der gleiche Planstelleninhaber führt Protokoll während den Besprechungen, verfasst die Protokolle am PC und verteilt diese an die Teilnehmer.

Produktkandidat:

Protokollführung

Entsteht es im Arbeitsablauf:

ja, das Protokoll gab es vorher nicht

Wer ist der Adressat:

Vorgesetzter; Teilnehmer

Ist es mit einem Zeitanteil messbar:

ja

Was wird abgegeben:

Protokoll

Was ist der unmittelbare Zweck der Sachbearbeitung: Protokoll *führen***Zusammenhangstätigkeiten:**

Erst wenn das „Tagesordnung festlegen“, das „Teilnehmer einladen“ oder das „Protokoll führen“ so große Zeitaufwände verursacht, dass damit (andere) Org.- Einheiten betraut werden, kann es sich um eigenständige Produkte handeln, da nun auch andere Adressaten existieren würden.

Synonyme:

Keine erkennbar.

Ergebnis:

Das Produkt heißt: „Protokoll.führen“.

17 Produktbereich, Produktgruppe, Produkt

In Abhängigkeit von der hierarchischen Struktur einer Behörde, nehmen Führungskräfte unmittelbar unterhalb der Ebene des Behördenleiters (Beigeordnete, Dezernenten etc.) im jeweiligen

Zuständigkeitsbereich eine bestimmte Menge (n) Aufgaben der Aufgabenbereiche der Gliederungssystematik war.

Auf Grund der politischen Gestaltungsfreiheit können dies evtl. Aufgaben aus unterschiedlichen Aufgabenbereichen (Einzelpläne) sein. Diesen (organisatorischen) Bereich sowie die darin erstellten Produkte, für die auf höchster Ebene die betreffende Führungskraft (Beigeordnete, Dezernenten etc.) verantwortlich zeichnet, nennt man Produktbereich. Inhaltlich ist er im wesentlichen durch die numerische Kennzeichnung der Einzelpläne (Funktionsziffer) ersichtlich, organisatorisch durch die numerischen Kennzeichnungen des jeweiligen Dezernates.

Unterhalb dieser höchsten Ebene unterhalb der Behördenleitung existieren Sachgebiete, Abteilungen, Arbeitsgruppen, Bereiche usw. Diese Organisationseinheiten werden u.a. nach dem Schwierigkeitsgrad der jeweils zu bearbeitenden Aufgabe und weiteren organisatorischen Grundsätzen gebildet. Darin werden Aufgaben einer Abteilung, eines Bereiches o.ä. aus evtl. mehreren Abschnitten oder Unterabschnitten wahrgenommen und die entsprechenden Produkte erstellt. Welche Aufgaben dies im Einzelnen sind, wird im Aufgabengliederungsplan beschrieben. Die in diesen organisatorischen Bereichen erstellten Produkte, für die die jeweilige Führungskraft verantwortlich zeichnet (Bereichsleiter, Arbeitsgruppenleiter, Sachgebietsleiter o.ä.), nennt man Produktgruppe. Es obliegt der jeweiligen Behörde, kleinere Org.- Einheiten wie z.B. Sachgebiete oder Teamgruppen, die nicht explizit im Dezernatsverteilungsplan aufgeführt sind, ebenfalls als Produktgruppen mit den jeweils vorhandenen Führungskräften als Produktgruppenverantwortliche zu führen.

Unterhalb der Ebene größerer Organisationseinheiten befindet sich die Ebene der kleinsten Org.- Einheiten; die der Sachbearbeiter (einzelne Mitarbeiter bzw. Planstellen). Auf dieser Ebene werden Produkte tatsächlich erstellt, weil hier Menschen als abstrakte Einheiten mit konkreten Kompetenzen tätig werden und keine formal-funktionelle Struktureinheit. Durch die zwingend vorgeschriebene Verwendung von Haushaltsstellen (bzw. des Kontenrahmens), kann ein einzelnes Produkt eines Mitarbeiters einer Produktgruppe, bzw. einem Produktbereich zugeordnet werden.

| | | |
|---------------|------------------|---|
| Es gilt also: | Produktbereich → | Ist der organisatorische Bereich einer Führungskraft unterhalb der Ebene der Behördenleitung. Inhaltlich wird er durch die Aufgabenbereiche der Einzelpläne beschrieben. |
| | Produktgruppe → | Ist der organisatorische Bereich der weiteren Führungskräfte unterhalb der zweiten Leitungsebene. Inhaltlich wird er beschrieben durch die Aufgabenbereiche der Abschnitte oder Unterabschnitte von Einzelplänen im Rahmen des Aufgabengliederungsplanes. |

Produkt → Ist das durch die kleinste Organisationseinheit tatsächlich erstellte Objekt, das im Arbeitsablauf entsteht und an einen Adressaten abgegeben werden kann. Inhaltlich wird es im Rahmen der Arbeitsplatzbeschreibung oder auch der Geschäftsverteilungspläne beschrieben.

Im Rahmen der Dezentralisierung von Ressourcenverantwortung obliegt es der jeweiligen Behörde, hier die Verantwortlichkeiten für die Produktbearbeitung näher zu definieren. Dies geschieht i.d.R. innerhalb der Arbeitsplatzbeschreibungen. So sollte für Führungskräfte die Verantwortlichkeiten nach oben sukzessive abnehmen um das allgemeine Ziel von „mehr Verantwortung“ zu realisieren.

18 Definitionen:

Objekt: Ein Objekt ist der Gegenstand des (behördlichen) Handelns bzw. des (behördlichen) Interesses.

Produkt: Ein Produkt ist ein Objekt, das im Arbeitsablauf entsteht und an einen Adressaten abgegeben werden kann

Tätigkeit: Eine Tätigkeit ist eine geistige oder körperliche Aktivität, die das Erbringen einer Leistung ermöglicht.

Leistung: Eine Leistung ist der Prozess zwischen Tätigkeit und Produkt.

Produktkandidat: Ein Produktkandidat ist ein Wort (oder mehrere Wörter eines semantischen Zusammenhangs), das künftig als Produkt definiert werden soll.

Produktbereich: Ist der organisatorische Bereich einer Führungskraft unterhalb der Ebene der Behördenleitung. Inhaltlich wird er durch die Aufgabenbereiche der Einzelpläne beschrieben.

Produktgruppe: Ist der organisatorische Bereich der weiteren Führungskräfte unterhalb der zweiten Leitungsebene. Inhaltlich wird er beschrieben durch die Aufgabenbereiche der Abschnitte oder Unterabschnitte von Einzelplänen im Rahmen des Aufgabengliederungsplanes.