



**Christian Gehele**

ist Diplom-Ökonom und war in verschiedenen Bereichen der Verwaltung im Statistischen Bundesamt tätig. Derzeit leitet er das Referat „Controlling, Prozessmanagement“ und befasst sich vorrangig mit der Anwendung und Weiterentwicklung der Instrumente des Prozessmanagements.



**Hans-Peter Lüüs**

ist Diplom-Volkswirt und leitet die Gruppe „Organisation, Haushalt, Innerer Dienst“ des Statistischen Bundesamtes. Er beschäftigt sich seit einigen Jahren intensiv mit Fragen der Optimierung von Prozessen.

## PROZESSMANAGEMENT IM STATISTISCHEN BUNDESAMT

Ein Instrument, um Optimierungsmöglichkeiten zu erkennen

Christian Gehele, Hans-Peter Lüüs

➤ **Schlüsselwörter:** Prozesse – Prozessmanagement – Geschäftsprozessoptimierung – Statistikproduktion – Personalbedarf

### ZUSAMMENFASSUNG

Durch Prozessmanagement sollen Abläufe effizienter gestaltet werden. Das Statistische Bundesamt hat dazu eine speziell auf seinen Bedarf ausgerichtete Methodik entwickelt. Sie beruht insbesondere auf der Überlegung, dass die Produktion der einzelnen Statistiken einer gemeinsamen Prozesslogik folgt. Über vergleichende Untersuchungen und Benchmarkanalysen werden gute und verbesserungsfähige Praktiken ermittelt und daraus Vorschläge für konkrete Maßnahmen formuliert. Bisher wurde dieses Verfahren in nahezu der Hälfte der Statistiken angewendet. Derzeit werden weitere Instrumente entwickelt, die das bisherige Vorgehen unterstützen sollen. Das ist zum einen die produkt- und prozessbasierte Kostenrechnung, mit der künftig regelmäßig flächendeckend Ressourcendaten zur Verfügung stehen werden, sowie ein Modell zur Berechnung des Ressourcenbedarfs, das die Auswertung und die Analyse der Daten unterstützen wird.

➤ **Keywords:** *processes – process management – business process optimisation – production of statistics – personnel requirement*

### ABSTRACT

Process management aims to make processes more efficient. The Federal Statistical Office has developed a process management methodology specifically tailored to its needs, based on the assumption that a consistent process logic underlies the production of all individual statistics. Comparative and benchmark analyses are used to identify good and improvable practices and to devise proposals for actions to be taken. So far, this procedure has been applied to almost half of the sets of statistics. At present, further tools are developed to support the current approach including product and process-based cost accounting as well as a mathematical model to estimate the resources required. Whereas the former will regularly provide comprehensive resource data, the latter will facilitate data analysis.

### 1

---

## Einleitung

---

Prozessmanagement beschäftigt sich damit, Abläufe in Organisationen zu implementieren, zu dokumentieren, zu gestalten und zu verbessern. Im deutschen Sprachraum wird auch von Geschäftsprozessmanagement (GPM), international von Business Process Management (BPM) gesprochen.

Was ist der Sinn von Prozessmanagement? Die Frage lässt sich vielleicht am besten durch eine Gegenfrage beantworten: Wie kann man sich sicher sein, dass Prozesse in einer Organisation gut ablaufen, wenn man sich nicht bewusst mit ihnen befasst hat? Außerdem wird Prozessmanagement von dem Gedanken geleitet, dass gute Prozesse eine wesentliche Voraussetzung dafür sind, zu guten Ergebnissen zu gelangen. Es lohnt also sowohl aus Effizienz- als auch aus Qualitätsgesichtspunkten, sich mit Prozessen zu beschäftigen. Dafür benötigt man keinen besonderen Anlass, wie etwa die zunehmende Ressourcenknappheit öffentlicher Institutionen.

Überdies wird Prozessoptimierung im E-Government-Gesetz<sup>1</sup> gefordert: Behörden des Bundes sollen Verwaltungsabläufe, die erstmals zu wesentlichen Teilen elektronisch unterstützt werden, vor Einführung der informationstechnischen Systeme unter Nutzung gängiger Methoden dokumentieren, analysieren und optimieren. Gleiches gilt bei allen wesentlichen Änderungen der Verwaltungsabläufe oder der eingesetzten informationstechnischen Systeme.

### 2

---

## Prozessmanagement im Statistischen Bundesamt

---

Erste Überlegungen zur systematischen Optimierung und Standardisierung von Prozessen entstanden im Statistischen Bundesamt vor knapp zehn Jahren. Die Dis-

<sup>1</sup> Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I Seite 2749), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2017 (BGBl. I Seite 2206) geändert worden ist.

kussion korrespondierte seinerzeit mit dem Vorhaben des Bundesministeriums des Innern, ein koordiniertes Prozessmanagement in seinem Geschäftsbereich auf den Weg zu bringen. Das Statistische Bundesamt beteiligte sich als Pilotbehörde an dem Vorhaben und erhielt auf diese Weise methodische Unterstützung vom Bundesverwaltungsamt sowie kostenlosen Zugang zu einer Prozessmodellierungssoftware. Vor diesem Hintergrund beauftragte die Amtsleitung Anfang des Jahres 2010 die damalige Gruppe „Organisation, Qualitätsmanagement, Controlling“ mit dem Projekt „Prozessmanagement und Personalbedarfsermittlung (Pilotprojekt in der Gruppe Preise)“.

Ziel des Projektes war, Methoden und Vorgehensweisen für eine effiziente und effektive Ressourcensteuerung durch ein Prozessmanagement und eine Personalbedarfsermittlung zu entwickeln. Die gewählte Vorgehensweise sollte dazu geeignet sein, auf das gesamte Haus übertragen zu werden. Konkret wurden die folgenden drei Ziele formuliert:

1. Herstellung von Transparenz über Prozesse, Schnittstellen und IT-Einsatz
2. Identifizierung von Optimierungspotenzialen
3. Ermittlung des Personalbedarfs

Große Bedeutung für die Prozessmanagement-Analysen haben die bei der Personalbedarfsermittlung erhobenen Daten zum aktuellen Personaleinsatz, denn eine unverzichtbare Grundlage für nahezu alle Analysen von Prozessen sind Informationen über Art und Umfang des dafür eingesetzten Personals. Durch die der Personalbedarfsermittlung vorgeschaltete Ist-Analyse konnten diese Informationen unmittelbar für die Prozessuntersuchungen bereitgestellt werden.

## 2.1 Rahmenbedingungen

---

Zu Beginn des Projektes wurde in mehreren Workshops mit dem Bundesministerium des Innern, dem Bundesverwaltungsamt sowie dem Anbieter der Modellierungssoftware die Methodik für das Prozessmanagement ausgearbeitet. Maßgeblich für die Methodik waren die folgenden Rahmenbedingungen:

Das Statistische Bundesamt ist der führende Anbieter qualitativ hochwertiger statistischer Informationen über Deutschland. Sein Produktportfolio umfasst derzeit 389 Statistiken und damit wesentliche Informationen über die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Zusammenhänge. Die Mehrzahl der Statistiken wird arbeitsteilig zwischen dem Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Länder erstellt. Die Statistischen Ämter der Länder übernehmen dabei in der Regel die Datenerhebung und -aufbereitung.

Der Aufwand für die Produktion der einzelnen Statistiken ist sehr unterschiedlich. Während die Außenhandelsstatistik – eine monatlich zentral vom Statistischen Bundesamt durchgeführte Erhebung – oder auch die

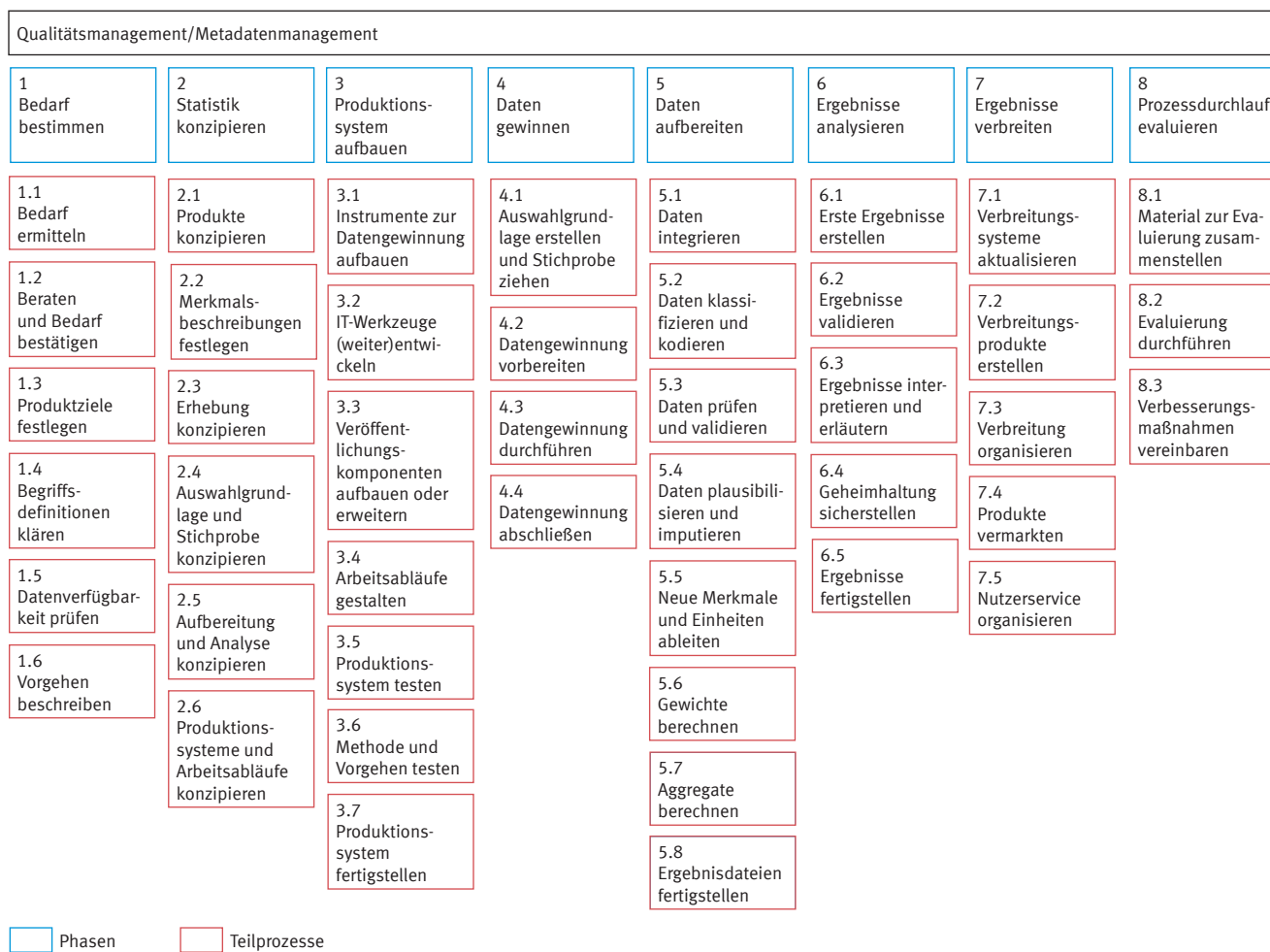
monatliche Verbraucherpreisstatistik erhebliche Personalkapazitäten binden, arbeitet an vielen Statistiken – rechnerisch – weniger als eine Person.

Das Statistische Bundesamt ist im Wesentlichen fachlich organisiert, also nach Produkten beziehungsweise Produktgruppen (Energie-, Verkehrs-, Gesundheits-, Bildungsstatistiken und so weiter), teilweise aber auch funktional, also nach Prozessen (Beispiele: Stichprobenplanung, Erhebungsmethoden, Verbreitung).

Der Produktionsprozess aller Statistiken wird seit einigen Jahren durch das Generische Statistische Geschäftsprozessmodell (Generic Statistical Business Process Model, GSBPM) beschrieben. Es ist international abge-

Grafik 1

Das Generische Statistische Geschäftsprozessmodell



stimmt und untergliedert die Statistikproduktion in acht Phasen und 44 Teilprozesse. Damit beschreibt das GSBPM den typischen Ablauf einer amtlichen Statistik, ist also unabhängig von der im Einzelfall gewählten Methodik, den Erhebungsinhalten oder den Besonderheiten einer Statistik. Das Modell fordert allerdings weder die Abarbeitung aller Teilprozesse noch eine bestimmte Abfolge der Prozessschritte. Für die amtliche Statistik in Deutschland wurde aus dem GSBPM das Geschäftsprozessmodell Amtliche Statistik (GMAS) abgeleitet. Es beschreibt als Leitfaden für die Produktion einer amtlichen Statistik in Deutschland die (empfohlenen) Abläufe und die dabei einzusetzenden Instrumente. Die Prozesse der Statistikproduktion folgen also einer gemeinsamen Prozesslogik. Im Detail können sie jedoch recht unterschiedlich ausgestaltet sein: Zum einen sind viele Statistiken so spezifisch und komplex, dass ein allgemeiner Leitfaden zu detaillierten praktischen Fragen nur begrenzt Hilfestellungen leisten kann. Zum anderen sind einige der Empfehlungen im Einzelfall nicht oder nur schwer anwendbar oder werden aus anderen Gründen in der Praxis nicht umgesetzt.

↘ Grafik 1

Durch die oben genannten Rahmenbedingungen entsteht somit als theoretisches „Arbeitsprogramm“ für die amtliche Statistik in Deutschland eine Matrix aus den 389 Produkten und den 44 Teilprozessen.

## 2.2 Methodik

In der Gruppe<sup>2</sup> Preise werden insgesamt 21 Preistatistiken bearbeitet. Darunter gibt es sowohl aufwendige als auch weniger aufwendige Statistiken. Einige werden zentral im Statistischen Bundesamt, andere in Zusammenarbeit mit den Statistischen Ämtern der Länder erstellt. Die Gruppe Preise bildet die Aufgabenvielfalt des Statistischen Bundesamtes sonst gut ab und war daher sehr gut als Pilotgruppe geeignet.

Auf der Grundlage eines ausführlichen Berichts zur Pilotuntersuchung in der Gruppe Preise wurden anschließend weitere Statistikbereiche nach diesem Schema untersucht. Die nachfolgende Beschreibung der Methodik

<sup>2</sup> In der Organisationsstruktur des Statistischen Bundesamtes bezeichnet die „Gruppe“ die Ebene unterhalb der Abteilungen; die Organisationseinheit Gruppe wiederum setzt sich aus mehreren Fachreferaten zusammen.

trifft daher sowohl auf die Untersuchung in der Gruppe Preise als auch auf die weiteren Untersuchungen zu.

Bei der Entwicklung der Vorschläge kooperierte der Arbeitsbereich Prozessmanagement eng mit den untersuchten Arbeitsbereichen, um weitgehend abgestimmte Ergebnisse zu erzielen. Ferner wurde vereinbart, mögliche Effizienzgewinne nach der Optimierung der Prozesse in der Regel für neue Aufgaben oder der weiteren Qualitätsverbesserung in den untersuchten Organisationseinheiten zu belassen. Die Effizienzgewinne wurden daher in der Regel nicht genau quantifiziert.

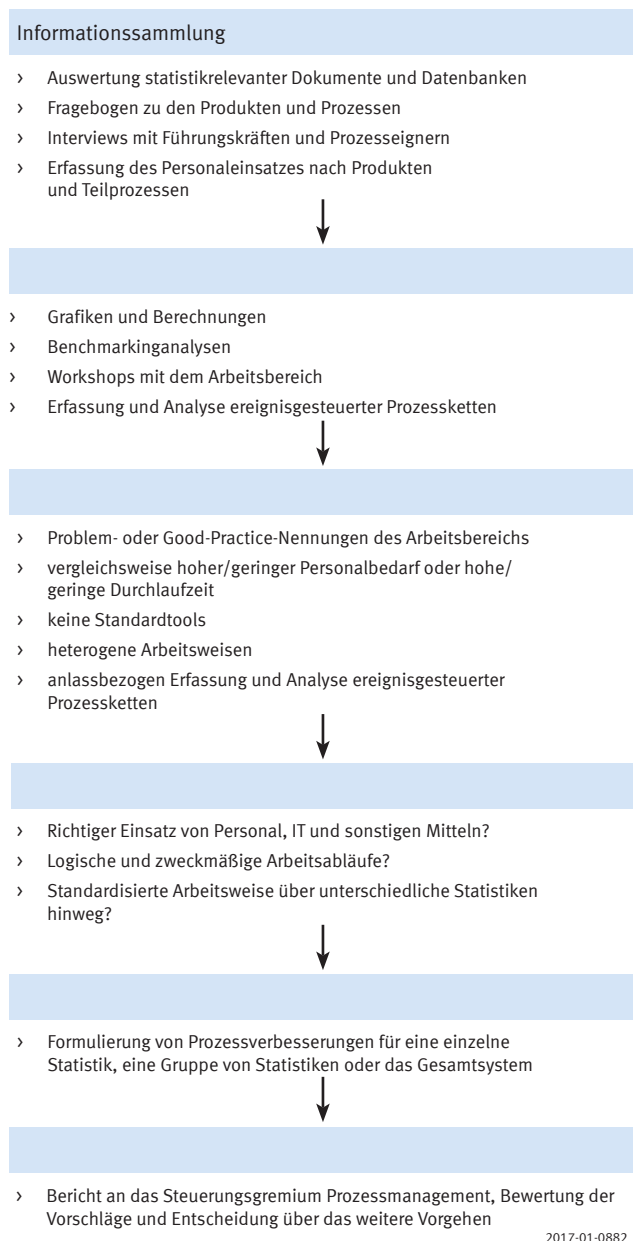
Die Prozessanalysen begannen jeweils mit einer umfassenden Datensammlung, um alle relevanten Informationen zu den Statistiken sowie zu den Prozessabläufen berücksichtigen zu können. Zusätzlich wurden mit einem Fragebogen auf Basis des Generischen Statistischen Geschäftsprozessmodells von den Bearbeitern der Statistiken Informationen zu den einzelnen Prozessen der Statistikproduktion erfasst. Der Fragebogen enthielt beispielsweise Fragen zum Prozessablauf, zu den eingesetzten IT-Instrumenten, zu Qualitätsaspekten sowie zu besonders gut laufenden oder auch verbesserungswürdigen Arbeitsschritten. Mit den Führungskräften der Gruppe wurden Interviews zur Arbeitssituation und zu ihren Planungen geführt. In der Personalbedarfs-ermittlung wurden alle betroffenen Beschäftigten individuell nach ihren Aufgaben und den Zeitanteilen für die Produkte und Teilprozesse befragt. ↘ Grafik 2

Die damit vorliegenden Informationen flossen in eine Prozessdatenbank ein und wurden nachfolgend analysiert. Ziel der Analysen war es, Auffälligkeiten zu identifizieren. Die wesentliche Fragestellung für das Prozessmanagement lautet: Bei welchen Prozessen lohnt es, sich intensiver mit ihnen zu beschäftigen?

Das Hauptanalyse-Instrument des Prozessmanagements war das Benchmarking, also die vergleichende Analyse von Statistiken, die ähnliche Rahmenbedingungen und Strukturen aufweisen. Innerhalb dieser Cluster mit vergleichbaren Statistiken wurde analysiert, welche Statistiken gute Praktiken für bestimmte Aufgaben entwickelt haben, und geprüft, ob diese Praktiken auf andere Statistiken übertragbar sind. Über den Benchmarking-Ansatz ist es möglich, Auffälligkeiten insbesondere über einen besonders niedrigen oder besonders hohen Personalbedarf, einen hohen oder einen niedrigen Zeitbedarf, sehr unterschiedliche Arbeitsweisen oder eine Vielfalt

**Grafik 2**

**Ablauf der Prozessmanagement-Untersuchungen**



an eingesetzten Techniken festzustellen. Dahinter steht die Idee, dass in der Praxis bereits gute Techniken und Methoden eingesetzt werden, die jedoch weder hinreichend bekannt noch kommuniziert sind; die Statistikerinnen und Statistiker können also voneinander lernen. Das Prozessmanagement hat die Aufgabe, diesen Austausch zu unterstützen und die Information über und die Anwendung von bewährten Methoden und Techniken zu verbreiten.

Die Analyseergebnisse wurden in Workshops mit der jeweils fachlich zuständigen Organisationseinheit diskutiert. Die konkrete Vorgehensweise des Benchmarkings wird anhand eines Beispiels in Abschnitt 2.3 näher erläutert.

Die Analysen lieferten auch Anhaltspunkte dafür, ereignisgesteuerte Prozessketten für einzelne Phasen oder Teilprozesse sowie für einzelne Statistiken oder Cluster von Statistiken aufzunehmen. Dies erfolgte dann, wenn der Bedarf bestand, einen Prozess exakter darzustellen und intensiver zu diskutieren.

Ursprünglich war in Erwägung gezogen worden, sämtliche Produktionsprozesse für alle Statistiken als ereignisgesteuerte Prozessketten darzustellen. Aufgrund des damit verbundenen Aufwandes – vor allem auch für die notwendige Standardisierung, die Qualitätssicherung und insbesondere für die Pflege der Prozessbeschreibungen – wurde von dieser Idee bereits im Pilotprojekt Abstand genommen.

An die Datenanalysen schloss sich die Ermittlung von Prozessoptimierungspotenzialen an. Dabei wird untersucht, ob Arbeitsabläufe logisch und notwendig erscheinen, die richtigen Mittel und Instrumente eingesetzt werden und ob eine zweckmäßige Arbeitsweise über die verschiedenen Statistiken hinweg zu erkennen ist.

Aus den identifizierten Optimierungspotenzialen wurden dann Vorschläge für weitergehende Aktivitäten formuliert und diese in einem Workshop mit der Fachgruppe diskutiert.

Ein zu diesem Zweck eingerichtetes Steuerungsgremium<sup>3</sup> bewertete die Vorschläge und entschied über das weitere Vorgehen.

## 2.3 Analysebeispiele

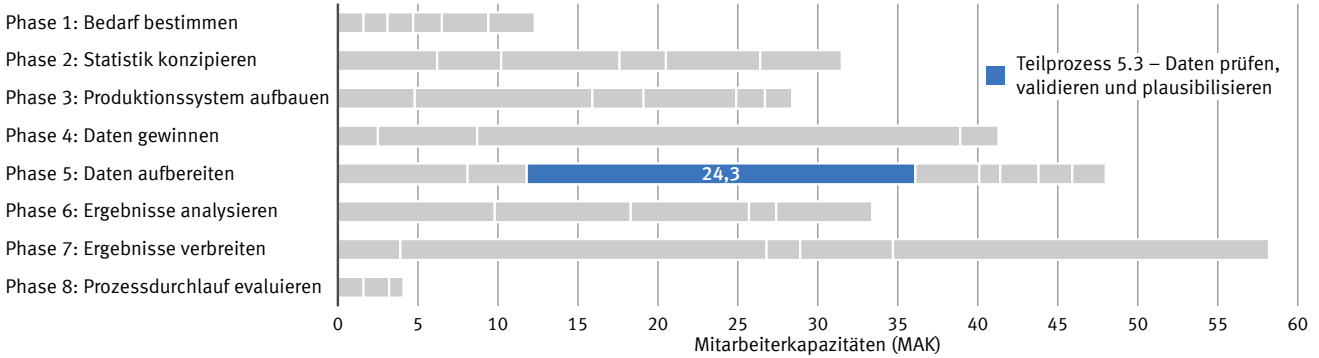
➤ Grafik 3 illustriert anhand eines konkreten Beispiels das Vorgehen bei den Prozessmanagement-Analysen;

<sup>3</sup> Mitglieder des Steuerungsgremiums Prozessmanagement im Statistischen Bundesamt sind derzeit die Leitungen der Gruppen „IT-Management und Standards“, „IT-Unterstützung des Geschäftsprozesses“ und „Institut für Forschung und Entwicklung in der Bundesstatistik“, die Leiterin der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Standardisierung der Prozesse (SteP) sowie der Leiter der Gruppe „Organisation, Haushalt, Innerer Dienst“, der auch das Steuerungsgremium leitet, außerdem temporär die Leitungen der jeweils untersuchten Fachgruppen.

## Grafik 3

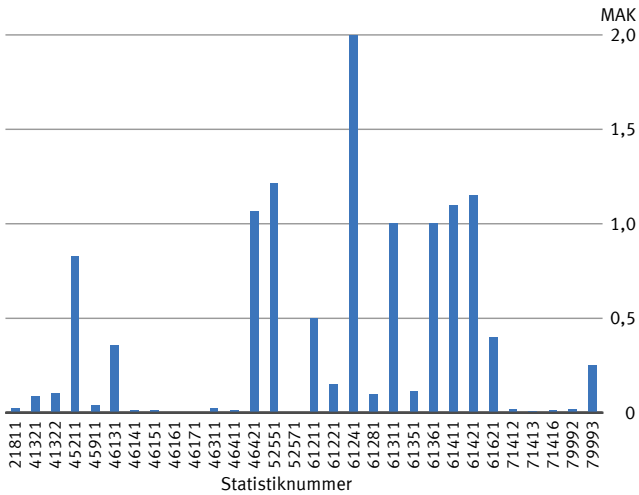
### Analysebeispiel – Teilprozess 5.3 Daten prüfen, validieren und plausibilisieren

#### Schritt 1: Identifikation von aufwendigen Kernprozessen

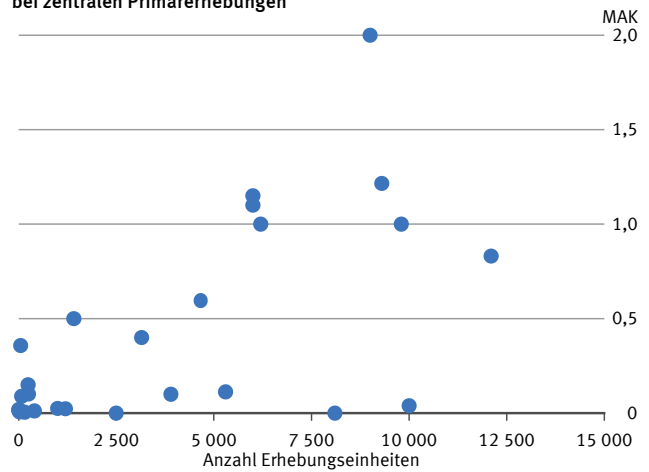


#### Schritt 2: Durchführung des Benchmarkings zwischen Statistiken

##### MAK in Teilprozess 5.3 bei zentralen Primärerhebungen



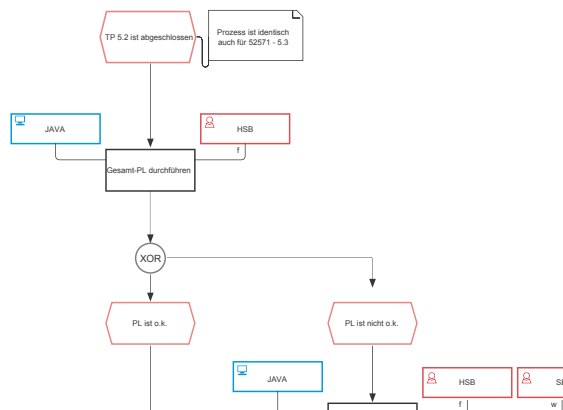
##### MAK in Teilprozess 5.3 und Anzahl der Erhebungseinheiten bei zentralen Primärerhebungen



#### Schritt 3: Detaillierte Analysen (u. a. IT-Einsatz, Prozessabläufe, Fragebogen, Interviews, Workshops)

##### In Teilprozess 5.3 eingesetzte IT-Werkzeuge (zentrale Primärerhebungen), in %

23	Excel
22	Fachanwendung
13	SAS
7	BASE.pleditor
5	Access
5	IDEV
5	PL-Ablaufumgebung
2	BASE.statspez
18	Sonstige Software



#### Schritt 4: Erarbeitung von Handlungsempfehlungen

- ✓ Bewertung der Analyseergebnisse durch das Steuerungsgremium Prozessmanagement
- ✓ Beschluss der Maßnahme "Aufbau eines Kompetenzzentrums für die Plausibilisierung"

In dieser Grafik weicht die Bezeichnung des Teilprozesses 5.3 ab von der in Grafik 1. Dort wird die aktuelle Bezeichnung verwendet (Daten prüfen und validieren); in dieser Grafik wird eine frühere Bezeichnung verwendet (Daten prüfen, validieren und plausibilisieren).

2017 - 01 - 0883

hier Statistiken der Gruppe „Dienstleistungen, Verkehr, Tourismus“.

Schritt 1 identifiziert diejenigen Arbeitsschritte, bei denen sich eine nähere Untersuchung lohnt. Hier wurde beispielsweise festgestellt, dass der damalige Teilprozess 5.3 Daten prüfen, validieren und plausibilisieren<sup>4</sup> erhebliche Mitarbeiterkapazitäten in dieser Gruppe bindet.

Schritt 2 untersucht, ob das auf alle in der Gruppe bearbeiteten Statistiken gleichermaßen zutrifft. Selbst wenn der Kreis der Statistiken auf möglichst ähnliche Statistiken eingeschränkt wird – im Beispiel auf Erhebungen, die zentral durch das Statistische Bundesamt durchgeführt werden – war dies nicht der Fall (linke Grafik unter Schritt 2). Auch wenn die Anzahl der Erhebungseinheiten als weiteres bestimmendes Merkmal für den Aufwand der Plausibilisierung einbezogen wird, zeigte sich, dass unverändert große Unterschiede zwischen den einzelnen Statistiken und den für den Teilprozess eingesetzten Mitarbeiterkapazitäten bestehen (rechte Grafik unter Schritt 2). Die Untersuchungen deuteten also darauf hin, dass die Heterogenität des Ressourceneinsatzes nicht ausschließlich fachlich, sondern auch methodisch-technisch bedingt sein könnte. Die Ergebnisse zeigten also, dass es sich lohnt, in diesem Teilprozess weiter zu forschen.

Die Analysen wurden dann in Schritt 3 durch die Aufnahme von Prozessabläufen (rechte Grafik unter Schritt 3), durch Analysen zum IT-Einsatz (linke Grafik unter Schritt 3), durch Auswertungen des Prozessmanagementfragebogens, Interviews und Workshops weiter verfeinert.

Als Ergebnisse (Schritt 4) resultierten in diesem Fall zum einen konkrete Veränderungsempfehlungen für einzelne Statistiken der untersuchten Gruppe. Bedeutender aber war die Erkenntnis, dass trotz existierender Standardmethoden und -techniken noch ein Standardisierungs- und Optimierungspotenzial für diesen Teilprozess besteht. Das Steuerungsgremium Prozessmanagement schlug daher vor, in der für die statistische Methodik zuständigen Gruppe ein Kompetenzzentrum für die Plausibilisierung aufzubauen. Diesem Vorschlag folgte die Leitung des Statistischen Bundesamtes durch eine entsprechende organisatorische Entscheidung. Das ist

---

<sup>4</sup> Der damalige Teilprozess 5.3 Daten prüfen, validieren und plausibilisieren wurde in der in Grafik 1 abgebildeten aktuellen Version des Modells in die Teilprozesse 5.3 Daten prüfen und validieren und 5.4 Daten plausibilisieren und imputieren aufgeteilt.

ein typisches Ergebnis von Prozessuntersuchungen: Nur selten lassen sich Prozessverbesserungen in komplexen Aufgaben durch einfache Maßnahmen erreichen. Vielmehr werden meistens Potenziale aufgezeigt, wie nachhaltig praktische Verbesserungen erreicht werden können.

Ein zweites Beispiel zu den Wirkungen des Prozessmanagements im Statistischen Bundesamt sei an dieser Stelle noch genannt: die Neuausrichtung des Auskunftsdienstes. Bei den Untersuchungen in den ersten beiden Fachgruppen war beim Teilprozess 7.5 „Nutzerservice organisieren“ festgestellt worden, dass auch dieser Teilprozess sehr viele Personalressourcen bindet und in der Praxis sehr heterogen gehandhabt wird. Aufgrund der anschließenden Analysen wurden zwei Vorschläge zur Standardisierung des Auskunftsdienstes und zwei weitere zur Weiterentwicklung und einheitlichen Handhabung des Kundenmanagementsystems formuliert. Intensive Diskussionen im Steuerungsgremium Prozessmanagement sowie innerhalb der Leitungsgremien des Statistischen Bundesamtes brachten zunächst eine tiefer gehende Analyse auf den Weg; ihr folgte das Projekt „Neuausrichtung des Auskunftsdienstes“. Dieses Projekt sollte ein Maßnahmenprogramm mit den Zielsetzungen „Priorität für Online-Angebote“ und „Entlastung von Auskunftstätigkeiten“ entwerfen. Nebenbedingung war, dass sich „keine negativen Auswirkungen auf die Kundenzufriedenheit“ ergeben sollten. Aus diesem Projekt wurden schließlich 18 Maßnahmen umgesetzt.

## 2.4 Weitere Untersuchungen

---

Nach Abschluss der Arbeiten für die Gruppe Preise war schnell klar, dass weitere Arbeitsbereiche des Statistischen Bundesamtes nach diesem Schema untersucht werden sollten. Mittlerweile liegen Ergebnisse für 181 der 389 Statistiken vor. Neben der oben beschriebenen Entwicklung von Standards für die Plausibilisierung und der Einrichtung eines entsprechenden Kompetenzzentrums sowie der Neuausrichtung des Auskunftsdienstes zielten die Vorschläge insbesondere auf folgende Verbesserungen:

- › Einschränkung der Softwarevielfalt und bessere Unterstützung der Fachbereiche bei der Anwendung der technischen Standardwerkzeuge,

- › Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den die Statistiken bearbeitenden Abteilungen und den funktionalen (Querschnitts-)Abteilungen – insbesondere auch der IT-Abteilung.

Ferner bezogen sich die Vorschläge primär auf die personalintensivsten Teilprozesse. Die vier personalintensivsten Teilprozesse sind die dargestellten Teilprozesse 5.3 und 7.5 sowie die Teilprozesse 4.3 Datengewinnung durchführen und 7.2 Verbreitungsprodukte erstellen.<sup>15</sup>

### 2.5 Erfahrungen und Bewertung

---

Die mit dem Prozessmanagement gesetzten Ziele „Herstellung von Transparenz“ und „Identifizierung von Optimierungspotenzialen“ wurden weitgehend erreicht. Die Transparenz über die im Statistischen Bundesamt ablaufenden Fachprozesse wurde durch die systematische Aufbereitung der vorhandenen sowie die Gewinnung zusätzlicher Informationen und die Zusammenführung in der Prozessmanagementdatenbank erheblich verbessert. Ebenso konnten in den bisher untersuchten Fachgruppen rund 50 Prozessverbesserungen angestoßen werden.

Die Zusammenarbeit mit den Fachgruppen war insgesamt gut, obwohl jede Prozessanalyse eine zusätzliche Arbeitsbelastung für die Betroffenen darstellte und häufig langjährige Praktiken infrage gestellt wurden. Der Ansatz wird durchaus als Chance gesehen, sich kritisch mit den eigenen Prozessen auseinanderzusetzen. Allerdings besteht in den Fachgruppen auch eine gewisse Grundskepsis, ob ein von der Verwaltungsabteilung geleitetes Prozessmanagement fachstatistische Produktionsprozesse angemessen bewerten kann, zumal die Fachstatistikerinnen und Fachstatistiker bei ihren Prozessen in der Regel nur geringes Optimierungspotenzial sehen.

Im Allgemeinen werden bei Prozessmanagement-Untersuchungen Schwierigkeiten deutlich häufiger thematisiert als gute Praktiken. Mit Kritik an bestehenden Vorgehensweisen allein ist aber wenig erreicht. Notwendig ist das Aufzeigen alternativer Wege. In der Literatur werden als Beispiele für Verbesserungspotenziale vergleichsweise offensichtliche Mängel, wie eine redun-

dante Mitzeichnung oder Medienbrüche, genannt. Diese zu entdecken ist nicht sehr schwierig. Es ist jedoch eine ungleich größere Herausforderung, in komplexen Fachprozessen Verbesserungsmöglichkeiten oder auf andere Statistiken übertragbare Praktiken zu finden.

Nachdem nahezu die Hälfte der Statistiken analysiert wurde, ist festzustellen, dass die untersuchten Gruppen ihre Statistiken im Wesentlichen effizient produzieren, die Statistiken also individuell weitgehend optimiert sind. Dadurch konnten nur vergleichsweise wenige Ansatzpunkte gefunden werden, Prozesse für spezifische Statistiken beziehungsweise Statistikbereiche zu verbessern.

Zugleich zeigte sich im Hinblick auf die Standardisierung noch Verbesserungspotenzial. Die Fachbereiche argumentierten häufig, dass individuelle Umstände und Anforderungen einer Übernahme von Standardverfahren entgegenstehen.

Als Konsequenz daraus verschob sich im Laufe der Zeit das Gewicht der Untersuchungen: weg von einem primär statistikbezogenen Ansatz hin zu der Fragestellung, welche Potenziale und Veränderungsmöglichkeiten bestehen, um die Effizienz der Statistikproduktion im Statistischen Bundesamt insgesamt zu steigern.

Schon das Pilotprojekt in der Gruppe Preise verdeutlichte, dass das gruppenweise Vorgehen zwar einen zweckmäßigen Einstieg in die Thematik des Prozessmanagements darstellt, aufgrund des hohen Aufwandes und Zeitbedarfs aber Alternativen gesucht werden sollten.

## 3

---

### Weiterentwicklungen

---

#### 3.1 Ermittlung der Ressourcenverwendung

---

Bei dem gruppenweisen Vorgehen erschwert veraltetes Datenmaterial vergleichende Untersuchungen, weil sich Veränderungen im Zeitablauf nur mit erheblichem Zusatzaufwand nachvollziehen lassen. Es sind daher bislang jeweils nur punktuelle Aussagen möglich. Für das Prozessmanagement wäre daher eine regelmäßig zur Verfügung stehende flächendeckende und aktuelle Datenbasis hilfreich.

<sup>5</sup> Auch in Grafik 3 unter Schritt 1 an den längeren Balkenabschnitten zu erkennen.



Um dies zu erreichen ist vorgesehen, die bisher ausschließlich produktorientierte Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) zu einer produkt- und prozessbasierten Kosten- und Leistungsrechnung (KLRpro)<sup>16</sup> zu erweitern. So stünden flächendeckend stets aktuelle Ergebnisse einer „Basis-Personalbedarfsermittlung“ zur Verfügung, die vergleichende Analysen der eingesetzten Personalressourcen im gesamten Produktionsbereich der Statistik ermöglichen.

Damit könnten die für die Analysen im Prozessmanagement notwendigen Daten mit deutlich geringerem Zeitaufwand als im Zuge der Einzeluntersuchungen erhoben werden.

Im Fokus der bisherigen Untersuchungen standen zudem Fachgruppen und ihre Produktionsprozesse. Mit der prozessbasierten Kosten- und Leistungsrechnung kann auch die Ressourcenverwendung in den sogenannten Querschnittsabteilungen<sup>17</sup> erfasst werden.

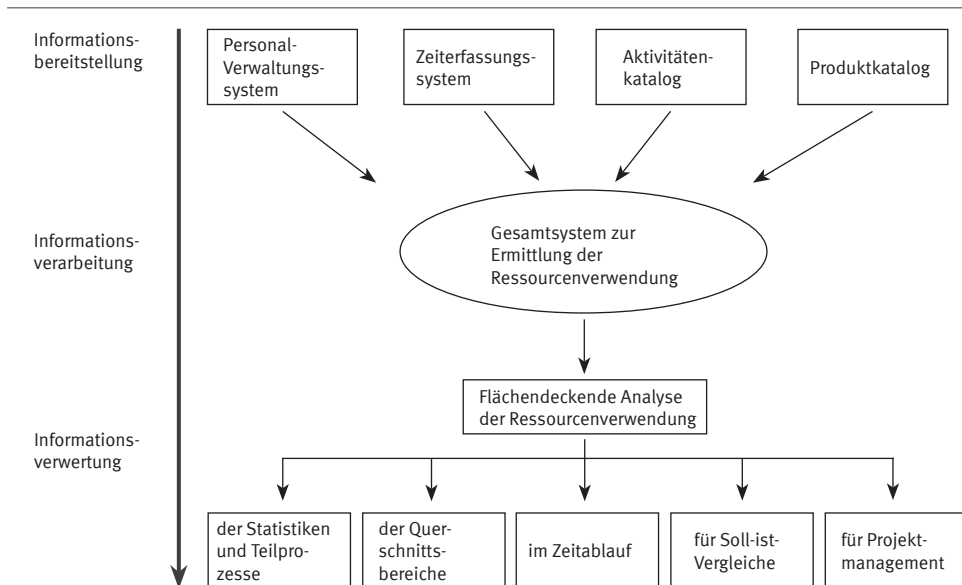
- 6 Der Begriff „KLRpro“ hat sich im Statistischen Bundesamt etabliert. Dabei handelt es sich weder um eine umfassende Kostenrechnung (hierfür kann KLRpro allerdings die Basis bilden), noch um eine Leistungsrechnung, sondern – wie hier beschrieben – um ein Verfahren zur Ermittlung der für einzelne Produkte und Prozessschritte eingesetzten Ressourcen.
- 7 Mit den Aufgaben Verwaltung, Strategie und Planung, Internationale Beziehungen, Forschung und Kommunikation, Informationstechnik, Mathematisch-statistische Methoden.

Auf einer solchen Datenbasis lassen sich weitergehende Untersuchungen durchführen, die zum Beispiel die Entwicklungen im Zeitverlauf berücksichtigen. Dadurch können Entwicklungstendenzen frühzeitig erkannt und eventuell notwendige Gegenmaßnahmen zeitnah eingeleitet werden. Weiterhin können die Daten zum Planen und Evaluieren von Projekten und für übergreifende Optimierungsmaßnahmen genutzt werden.

Auch die Bereiche Haushalt, Organisation und Controlling können die Daten nutzen. Zu deren Aufgaben gehört, Informationen für die Ressourcenplanung bereitzustellen, unter anderem im Planungs- und Steuerungsprozess. Zudem können die einzelnen Organisationseinheiten Daten aus der um die Prozessdimension erweiterten Kosten- und Leistungsrechnung als Steuerungs- und Controllinginstrument nutzen. Hierfür sieht das neue System Berichte für die Leitungen der Organisationseinheiten vor.

In die Datenbasis fließen Daten aus dem Personalverwaltungssystem und dem Zeiterfassungssystem ein. Das Einheitliche Verzeichnis der amtlichen Statistiken (EVAS) speist den im System hinterlegten Produktkatalog. Die den Produkten zugeordneten Aktivitäten entsprechen den aktuell gültigen Teilprojekten des Geschäftsprozessmodells Amtliche Statistik. ➔ Grafik 4

**Grafik 4**  
Informationsfluss zur Erfassung der Ressourcenverwendung



2017-01-0884

KLRpro enthält eine Reihe von Funktionen, die den Beschäftigten die Zeitanzeige erleichtern: Allen Beschäftigten ordnet das System bei der Anmeldung automatisch personenbezogene Angaben [Laufbahn, Organisationseinheit, Art des Vertrages (Dauervertrag, Zeitvertrag)] zu; die dafür notwendigen Daten werden aus dem vorhandenen Personalverwaltungssystem übernommen.

Für die Zeiterfassung verteilen die Beschäftigten die von ihnen geleistete Arbeitszeit auf die von ihnen ausgeführten Aktivitäten. Um die Anzeigung zu erleichtern, werden auch hier die geleisteten Arbeitsstunden aus dem Zeiterfassungssystem übertragen.

Darüber hinaus stellt KLRpro eine individuell auf die Beschäftigten angepasste Auswahl von Produkten und Aktivitäten aus den hinterlegten Katalogen gemäß den Aktivitäten, die im jeweiligen Referat durchgeführt werden, zusammen: Bei der ersten Anmeldung wählen die Beschäftigten aus den hinterlegten Katalogen die Produkte und Aktivitäten aus, die sie in ihrem Arbeitsalltag ausführen. Die resultierenden gekürzten Kataloge (Favoriten) sind übersichtlich und einfach zu überschauen, was die Erfassung erheblich erleichtert. Diese Auswahl wird im System gespeichert und steht somit bei jeder weiteren Anmeldung zur Verfügung.

Der größte Teil der Beschäftigten wird die Zeitanzeige mithilfe eines Verteilschlüssels vornehmen. Diesen legen sie bei der Erstanmeldung an und können ihn später bei Bedarf anpassen. Nach Abschluss eines jeden Monats werden die Daten aus der Zeiterfassung für alle Beschäftigten an das System gemeldet und gemäß den individuell angelegten Verteilschlüsseln verteilt. Die Beschäftigten überprüfen nach Aufforderung durch das System die Daten und geben diese frei beziehungsweise Anpassungen vor, wenn im entsprechenden Monat die Arbeitsleistung anders verteilt war. Lediglich für Projekte, für deren Abrechnung gegenüber Dritten eine detaillierte Bestimmung der geleisteten Arbeitsstunden notwendig ist (zum Beispiel EU-Projekte), erfolgt eine tagesgenaue Erfassung der Arbeitszeit.

Die Anforderungen an das System wurden bereits in einem Fachkonzept formuliert und anschließend mit der Unterstützung von Anforderungsanalytikern in ein Lastenheft übersetzt. Dieses wird nun für die Vergabe der Programmierleistung verwendet.

### 3.2 Berechnung des Personalbedarfs für Fachprozesse

---

Zur Weiterentwicklung der Prozessmanagement-Werkzeuge trägt ein weiteres Instrument bei: das Berechnungsmodell zur Ermittlung des Personalbedarfs für Statistik-Fachprozesse. Mit ihm entsteht ein Werkzeug, welches methodisch fundierte Orientierungswerte für den Personalbedarf neuer und bestehender Prozesse liefert und auf diese Weise grundlegende Informationen für personalwirtschaftliche und organisatorische Planungen und Entscheidungen bereitstellt. Die im Modell ermittelten Richtwerte liefern wertvolle Anhaltspunkte für die Personalbemessung und den Stellenbedarf für neue Aufgaben. Das Modell ist Impulsgeber für die strategische Personalplanung und hilft – beispielsweise durch Simulation verschiedener Handlungsoptionen – agil auf neue Anforderungen zu reagieren.

Mit der Entwicklung eines Berechnungsmodells zur Quantifizierung des Ressourcenbedarfs betritt das Statistische Bundesamt Neuland. Vergleichbare Modelle zur Personalbedarfsermittlung sind nicht bekannt. Es handelt sich um ein ambitioniertes und methodisch anspruchsvolles Projekt; wesentliche Teile des Modells wurden daher zusammen mit dem Fachbereich Mathematisch-statistische Methoden entwickelt.

Mithilfe verschiedener statistischer Verfahren wurden die Faktoren ermittelt, die den Ressourceneinsatz in den Statistik-Produktionsprozessen beeinflussen. Als Datenbasis dienen dabei die für fast die Hälfte aller Statistiken vorliegenden Daten zur Ressourcenverwendung aus der Personalbedarfsermittlung, ergänzt um statistikspezifische Informationen aus weiteren Datenquellen.

Zunächst wurden die (nach den Phasen des Geschäftsprozessmodells Amtliche Statistik differenzierten) Daten der Ressourcenverwendung für ausgewählte Statistikmerkmale (beziehungsweise deren Ausprägungen) isoliert betrachtet und tabellarisch und grafisch ausgewertet. Die Ressourcendaten der Produktionsprozesse wurden dazu nach Statistik-, Erhebungs- und Aufgabenart, Auskunftspflicht, Berichtsweg, Periodizität, Anzahl der Auskunftseinheiten und Art des Erhebungsmediums gruppiert. Zudem wurden die absolute und die prozentuale Verteilung der in den Statistiken eingesetzten Ressourcen untersucht, unterteilt nach den Phasen des Geschäftsprozessmodells Amtliche Statistik, des Weite-

ren der durchschnittliche Ressourceneinsatz für Statistiken sowie die prozentuale Abweichung vom normierten Mittelwert in den gebildeten Clustern. Ziel war dabei, Muster aufzudecken, sowie mögliche Ausprägungscluster zu identifizieren, die einen ähnlichen Ressourcenverbrauch aufweisen. Signifikanztests überprüften die dabei identifizierten Cluster und die auf ihre Bildung Einfluss nehmenden Merkmale.

Nach den bisherigen Untersuchungen führt eine Regressionsanalyse zu den besten Ergebnissen. Damit konnten wesentliche Einflussfaktoren identifiziert und gewichtet sowie ein erster Entwurf des Prognosemodells formuliert werden. Folgende Faktoren haben demnach einen signifikanten Einfluss auf den Ressourceneinsatz:

- › die Anzahl der Auskunftseinheiten<sup>8</sup>,
- › der Berichtsweg (zentral oder dezentral)<sup>9</sup>,
- › die Häufigkeit der Erhebung (öfter als jährlich, jährlich, seltener als jährlich),
- › die Erhebungsart (Primärerhebung<sup>10</sup> oder Sekundärerhebung<sup>11</sup>),
- › die Aktualität der Statistik (Tage vom Ende des Erhebungszeitraums bis zur Veröffentlichung der Ergebnisse).

↳ Grafik 5

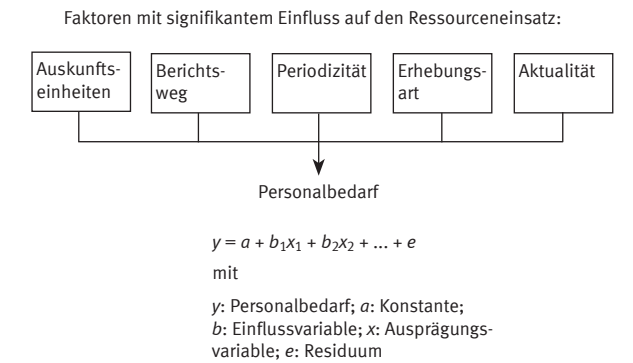
Bereits in dieser Phase seiner Entwicklung ermöglicht das Berechnungsmodell Erkenntnisse darüber, welche Faktoren den Ressourceneinsatz in der Statistikproduktion bestimmen und welche nicht. Darüber hinaus kann das Modell zur Berechnung von Referenzwerten für den Personalbedarf bestehender und neuer Statistiken herangezogen werden und unterstützt damit personalwirtschaftliche und organisatorische Planungen und Entscheidungen.

Für das Prozessmanagement stellt das Modell ein wichtiges Instrument zur Optimierung und Standardisierung

8 Bei Primärerhebungen die Anzahl der Befragten, bei Sekundärerhebungen die Anzahl der Stellen, welche die Daten an die statistischen Ämter übermitteln.  
 9 Zentrale Statistiken erstellt das Statistische Bundesamt, an dezentralen Statistiken wirken die Statistischen Ämter der Länder mit.  
 10 Die Statistischen Ämter der Länder oder das Statistische Bundesamt erheben die Daten originär für die jeweilige Statistik.  
 11 Die statistischen Ämter nutzen für die jeweilige Statistik solche Daten, die originär bereits für andere – nicht statistische – Zwecke gesammelt wurden.

Grafik 5

Berechnungsmodell zur Ermittlung des Personalbedarfs anhand einer Regressionsanalyse



2017-01-0885

von Prozessen bereit: Es ermöglicht eine Erstbeurteilung des Ressourceneinsatzes im Vergleich zum Durchschnittswert der Referenzgruppe. Der Durchschnittswert wird so zum Benchmark für den Ressourceneinsatz. Davon ausgehend kann dann untersucht werden, warum in einigen Fällen der tatsächliche Personaleinsatz vom im Modell ermittelten Personalbedarf abweicht. Dabei zeigen sich Bereiche in der Statistikproduktion, die deutlich ressourcenschonender produzieren als vom Modell erwartet. Dies kann ein Hinweis auf die Anwendung guter Verfahrensweisen sein, die zur Entwicklung optimierter Soll-Prozesse beitragen können. Die nun anstehenden weiteren Analysen des Prozessmanagements untersuchen daher solche Auffälligkeiten.

Die aktuelle Prognoseformel wurde aus dem Datenmaterial verschiedener Quellen der Personalbedarfsermittlung und des Prozessmanagements abgeleitet. Dabei wurden die in den Einzelquellen vorliegenden Variablenwerte zu umfassenden Datensätzen verbunden. Nicht in allen verwendeten Quellen liegen derzeit Werte für alle Statistiken vor, sodass nur für einen Teil der Statistiken „vollständige“ Datensätze ausgewertet werden können. Es ist geplant, das Modell durch Verwendung weiterer Datenquellen zu optimieren. Eine dieser Quellen ist das oben beschriebene System zur Ermittlung der Ressourcenverwendung, KLRpro.

### 4


---

#### Fazit und Ausblick

---

Das Statistische Bundesamt hat Methoden und Vorgehensweisen für eine effektive Ressourcensteuerung durch ein Prozessmanagement und eine Personalbedarfsermittlung entwickelt und in mehreren Untersuchungen erfolgreich angewendet.

Die mit dem Prozessmanagement gesetzten Ziele, Transparenz herzustellen und Optimierungspotenziale zu identifizieren, wurden erreicht. Die Transparenz über die im Statistischen Bundesamt ablaufenden Fachprozesse wurde durch die Zusammenführung und Bereitstellung der Informationen und der Untersuchungsergebnisse in einer umfassenden Prozess-Datenbank erheblich verbessert. Ebenso konnte in den bisher untersuchten Fachgruppen eine Reihe von Prozessverbesserungen angestoßen werden.

Ansätze zur Weiterentwicklung der bislang eingesetzten Methodik ergeben sich durch neue Systeme, die flächendeckend und regelmäßig Ressourcendaten zur Verfügung stellen (KLRpro) beziehungsweise dabei helfen, die Daten zu nutzen (Berechnungsmodell). 

---

**Herausgeber**

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

---

**Schriftleitung**

Dr. Sabine Bechtold

Redaktionsleitung: Kerstin Hänsel

Redaktion: Ellen Römer

---

**Ihr Kontakt zu uns**

[www.destatis.de/kontakt](http://www.destatis.de/kontakt)

---

**Erscheinungsfolge**

zweimonatlich, erschienen im Oktober 2017

Das Archiv aller Ausgaben ab Januar 2001 finden Sie unter [www.destatis.de/publikationen](http://www.destatis.de/publikationen)

---

**Print**

Einzelpreis: EUR 18,- (zzgl. Versand)

Jahresbezugspreis: EUR 108,- (zzgl. Versand)

Bestellnummer: 1010200-17005-1

ISSN 0043-6143

ISBN 978-3-8246-1064-8

---

**Download (PDF)**

Artikelnummer: 1010200-17005-4, ISSN 1619-2907

---

**Vertriebspartner**

IBRo Versandservice GmbH

Bereich Statistisches Bundesamt

Kastanienweg 1

D-18184 Roggentin

Telefon: +49 (0) 382 04 / 6 65 43

Telefax: +49 (0) 382 04 / 6 69 19

[destatis@ibro.de](mailto:destatis@ibro.de)

---

Papier: Metapaper Smooth, FSC-zertifiziert, klimaneutral, zu 61% aus regenerativen Energien

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2017

Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.