

Annuaire des Sciences Administratives Suisses
Yearbook of Swiss Administrative Sciences

J A H R B U C H
der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften

2 0 1 6

SGVW | SSAS | SSSA

Schweizerische Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften
Société Suisse des Sciences Administratives
Società Svizzera delle Scienze Amministrative
Swiss Society of Administrative Sciences

Prozessanalyse in der kantonalen Verwaltung

Ein Praxisbericht aus dem Kanton Schwyz

Marc Ehrensperger, Fabian Trinkler

Finanzdepartement des Kantons Schwyz, Schwyz, Schweiz

Die öffentlichen Verwaltungen gerieten in den letzten Jahren aufgrund verschlechterter finanz- und fiskalpolitischer Rahmenbedingungen immer mehr unter Druck und waren in der Folge gezwungen, Entlastungs- und Sparpakete zu schnüren. Diese beinhalten oftmals verschiedene Massnahmen zur Optimierung der Aufwandseite. Der vorliegende Artikel befasst sich mit einem an die Kaizen-Methodologie angelehnten Ansatz zur Analyse der bestehenden Tätigkeiten und der daraus resultierenden Arbeitsergebnisse durch die eigenen Mitarbeitenden einer öffentlichen Organisation. Die Zielsetzung ist dabei, freie Kapazitäten zu schaffen, die wiederum für bestehende und allfällige neue Kernaufgaben eingesetzt werden können. Der Kanton Schwyz hat die Methodik zuerst in einem Pilotprojekt (2015) und anschliessend kantonsweit (2016) angewendet. Die Ergebnisse waren positiv und in der kantonalen Verwaltung konnten zahlreiche Ideen für Aufwandoptimierungen sowie für Prozess- und Produktverbesserungen eruiert, initialisiert und teilweise bereits umgesetzt werden.

Schlagnworte: Produktivitäts- und Effizienzsteigerung, Kostenoptimierung, Praxisbericht, Kaizen, Lean Management, Kontinuierlicher Verbesserungsprozess

1 Einleitung

Aufgrund verschlechterter finanz- und fiskalpolitischer Rahmenbedingungen in den öffentlichen Verwaltungen verknappten sich die Ressourcen für die Aufgabenerfüllung in den letzten Jahren zusehends. In der Folge sahen sich viele öffentliche Verwaltungen gezwungen, Entlastungs- und Sparpakete zu schnüren. Auch die Verwaltung des Kantons Schwyz blieb davon nicht ausgenommen. Aufgrund des defizitären Staatshaushaltes hat der Regierungsrat im Jahr 2012 den Auftrag zum Entlastungsprogramm 2014–2017 (EP 14–17) erteilt. Damit soll der Finanzhaushalt bis zum Jahr 2018 ausgeglichen werden. Um dieses Ziel zu erreichen, setzt das Programm sowohl auf der Aufwand- als auch auf der Ertragsseite an. Im Rahmen der verschiedenen Massnahmen auf der Aufwandseite stellte sich dabei auch die grundsätzliche Frage, wie die Kantonsverwaltung ihre Effizienz bei der Leistungserbringung verbessern und ihre Produktivität steigern kann. Für die Privatwirtschaft existiert eine Vielzahl von Managementkonzepten zur Produktivitäts- und Effizienzsteigerung sowie zur Kostenoptimierung. Diese Konzepte lassen sich jedoch nicht ohne geeignete Adaption auf die öffentliche Verwaltung übertragen, da die Rahmenbedingungen, insbesondere die Wettbewerbssituation und die Anreizstrukturen, unterschiedlich sind. Im Zuge des EP 14–17 stand der Kanton Schwyz vor der Herausforderung, wie ein Ansatz zur Steigerung der Effizienz unter Rücksichtnahme auf die spezifischen Merkmale einer öffentlichen Verwaltung am besten ausgestaltet werden kann. Dieser Artikel zeigt anhand eines Praxisberichts auf, wie auf Grundlage einer systematischen Analyse Ideen zur Optimierung von Arbeitsabläufen und zur Verbesserung der Produkte entwickelt werden können. Kapitel 2 gibt im Anschluss einen Überblick über die relevanten theoretischen Grundlagen. Die Adaptierung und Anwendung der Methodik der Prozessanalyse im Kanton Schwyz wird in Kapitel 3 erläutert. Kapitel 4 zeigt den Ablauf der Prozessanalyse entlang der Projektphasen auf und im

abschliessenden Kapitel 5 wird eine Schlussbetrachtung sowie eine Rückkoppelung auf die theoretischen Grundlagen vorgenommen.

2 Theoretische Grundlagen

Bereits in den 50er Jahren offenbarte sich, dass sich die Funktionslogik einer öffentlichen Verwaltung fundamental von derjenigen der marktwirtschaftlich orientierten Organisationen unterscheidet (Parkinson, 1955). Die speziellen Rahmenbedingungen führen zu einer weitgehenden Befreiung von erfolgstreibendem Wettbewerbsdruck und zu entsprechend anderen Anreizstrukturen für Mitarbeitende der Verwaltung. Dies äussert sich insbesondere auch in einer stärkeren Orientierung an den eigenen Organisations- statt den Kundenbedürfnissen (Schedler und Proeller, 2006: 81). Die Konsequenzen sind oftmals ein inhärentes Wachstum, ein übersteuerter Perfektionismus und eine Art von systemimmanenter Passivität, die oft sowohl das Hinterfragen der eigenen Arbeitsweise als auch den Anreiz zu Veränderungen verhindert (Parkinson, 1957). Diese Systemmängel bewirken trotz gut ausgebildetem und engagiertem Personal in der Regel eine niedrigere Produktivität gegenüber der Privatwirtschaft. In der Forschung entwickelte sich seit dieser Erkenntnis eine Vielzahl möglicher Erklärungsmuster für diese Unterschiede sowie verschiedene Lösungsansätze zur Minderung derselben (Niskanen, 1975; Politt und Bouckaert, 2004).

Ein zentraler Lösungsansatz war in den 80er Jahren das aus Neuseeland stammende „New Public Management“ (NPM), das einen Paradigmenwechsel von einem input- zu einem ergebnisorientierten Steuerungsmodell forderte. Gemäss NPM soll sich die öffentliche Verwaltung einen höheren Legitimitätsstatus über das Bereitstellen von kundenorientierten, zeitgemässen, und wirksamen Dienstleistungen erarbeiten. Ein solches Verhalten kann zum Beispiel über die Etablierung von bestimmten Anreizsystemen, insbesondere mittels quasi-wettbewerblichen Anreizmodellen, erreicht werden (Naschold, 1997). Wichtige Voraussetzungen für das Erreichen dieser Zielsetzungen sind die Entwicklung geeigneter Organisationsstrukturen, Steuerungs- und Führungsinstrumente sowie eine entsprechende Mitarbeiterführung und -entwicklung.

Die Gestaltung der Umsetzung dieser Anforderungen wird im NPM zwar als grundsätzliche Zielsetzung vorgegeben, doch nicht abschliessend festgelegt. Für die konkrete Implementierung bedarf es oftmals ergänzender Managementtools, die in der Praxis mit unterschiedlichem Erfolg aus der Privatwirtschaft übernommen und für die Ansprüche der öffentlichen Verwaltung adaptiert wurden. Ein in Ergänzung zu NPM stehender Ansatz ist das sogenannte „Total Quality Management“ (TQM). Ursprünglich für industrielle Massenproduktionsverfahren konzipiert, wurde das TQM nach weitreichenden Adaptionen verschiedentlich auch in serviceorientierten Organisationen angewendet (Felix, 2003; Swiss, 1992; Milakovich, 1990). Im Zentrum der Idee steht mit der verbesserten Zufriedenheit der Kunden bzw. der Bürger ebenfalls ein output-orientiertes Kriterium. Qualitätsfördernde Mechanismen werden direkt in die institutionelle Organisations- und Führungsstruktur eingebaut. Beispiele sind die Einführung von verbesserten Kundenfeedback-Kanälen oder der Einbezug von Verbesserungsvorschlägen der eigenen Mitarbeitenden (Seghezzi, Fahrni und Herrmann, 2007). Bereits im TQM findet sich die Idee, dass die Qualitätsverbesserungen optimalerweise nicht nur in einem beschränkten Interventionszeitraum stattfinden, sondern aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen einen anhaltenden Veränderungsprozess darstellen sollen. Dieser Gedanke wird im verwandten Konzept des „Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ (KVP) konsequent weitergeführt, im Rahmen dessen sich die Organisation in einem stetigen Wandel befindet (Kostka und Kostka, 2002). Im Gegensatz zum TQM ist die Qualitätssicherung dabei weniger ein „Top-Down Prozess“, sondern wird in allen Stufen der Hierarchie und somit in der Organisation als Ganzes verankert. Den Mitarbeitenden wird bewusst Freiraum gegeben, auf der Basis ihres rollenspezifischen Wissens Verbesserungsvorschläge für das Tagesgeschäft anzulegen. Aufgrund eines kontinuierlichen Prozesses von

Optimierungen soll die Organisation durch eine stetige Selbstreflexion hinterfragt und effizient gehalten werden (Bhuyian und Baghel, 2005; Moore, 2005; Fryer, Antony und Douglas, 2007).

Auf ähnlichen Prämissen baut das seit den 50er Jahren in Japan entstandene „Kaizen“ bzw. das „Lean Management“ auf. Die ursprünglich aus der Automanufaktur Toyota stammende Denkrichtung wurde auf vielfältige Weise und mit sehr unterschiedlichem Erfolg in einer Vielzahl anderer Organisationstypen eingeführt. Vor allem der explizite Fokus auf die fortlaufende Reduktion von unnötigen Tätigkeiten („Muda“, Abfall) wirkte in den Produktionsbereichen vieler Organisationen effizienzsteigernd. Auch für den öffentlichen Sektor existieren Implementationsstudien mit interessanten Ergebnissen (Suarez-Barraza, Smith und Dahlgaard-Park, 2009; Suarez-Barraza und Ramis-Pujol, 2010; Pedersen und Huniche, 2011; Bateman, Hines und Davidson 2014; Radnor Walley, 2006; Stephens und Bucci, 2006). Festzuhalten ist, dass die Kaizen und Lean Management-Methodik dabei in unterschiedlich langen Interventionszeiträumen und mit diversen Umsetzungsstrategien durchgeführt wurde. Oft konnte trotz geringem Vorwissen und minimalem Beizug von externen Spezialisten die Mitarbeiterschaft für das Projekt gewonnen und ein einheitenübergreifendes Prozessdenken in der Verwaltung ausgelöst werden (Radnor und Walley, 2008).

Die in diesem Kapitel dargestellte Übersicht der theoretischen Grundlagen zeigt auf, dass es für öffentliche Verwaltungen trotz der Anwendungsadaptionen vieler unter sich verwandten und konzeptionell überlappenden Managementtheorien sowie NPM nicht „das Konzept“ für die Durchführung von produktivitäts- und effizienzsteigernden Massnahmen gibt. Für die öffentliche Verwaltung stellt sich vor dieser Ausgangslage die Frage, wie sich unter den gegebenen Rahmenbedingungen ein Ansatz zur Optimierung der Tätigkeiten und Produkte am zweckmässigsten ausgestaltet werden kann.

3 Anwendung im Kanton Schwyz

Unter der Bezeichnung „Wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ (WOV) wurden in der Verwaltung des Kantons Schwyz bereits ab dem Jahr 1996 Ideen des NPM sowie ausgewählte Elemente des TQM in Form von Pilotversuchen getestet. Insgesamt sollte der Verwaltung die Möglichkeit gegeben werden, die Leistungserbringung stärker an den Bedürfnissen der Bevölkerung auszurichten. Bei der Implementierung wurden unter der grundsätzlichen Zielsetzung einer stärkeren Outputorientierung aber auch die spezifischen Merkmale der Verwaltung und des Kantons im Allgemeinen einbezogen. Mit Globalbudgets, Leistungsaufträgen sowie Kunden- bzw. Bürgerfeedbacks aber auch internen Qualitätskontrollmechanismen wurde den Organisationseinheiten für diese Zielerreichung bewusst mehr Eigenverantwortung und Flexibilität übertragen. Mit der flächendeckenden Einführung im Jahr 2011 wurde in einem Grundsatzpapier zur Weiterentwicklung von WOV festgehalten, dass WOV nicht als abgeschlossen betrachtet wird. Vielmehr soll es im Bewusstsein an die sich ändernden Ansprüche und im Sinne des kontinuierlichen Verbesserungsgedankens für weitere Entwicklungen offen sein.

Gleichzeitig verschlechterte sich die fiskalpolitische Lage innerhalb des Kantons ab 2008 fortlaufend. Wachsende Abgaben für den nationalen Finanzausgleich, für den öffentlichen Verkehr, für die Gesundheit sowie für die Bildung und Soziales führten zu regelmässigen Fehlbeträgen in der Staatsrechnung und dadurch zu einem schnellen Verbrauch der angesparten Eigenmittel. Der Kanton stand vor der grossen Herausforderung, unter Bewahrung seiner steuerlichen Attraktivität gegen die strukturellen Defizite vorzugehen. Vor diesem Hintergrund initiierte der Regierungsrat 2012 das EP 14–17, welches sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite ansetzt (Regierungsrat des Kantons Schwyz, 2012–2016). Im Zuge der Prüfung von aufwandmindernden Massnahmen rückten die Analyse der Tätigkeiten und Abläufe und die daraus resultierenden Endprodukte und Arbeitsergebnisse in den Fokus. Dadurch entstand die Idee, mittels der Optimierung von Prozessen und Produkten die Effizienz der eigenen Arbeitsweise auf den Prüfstand zu stellen.

Aus der Vielzahl der in Kapitel 2 beschriebenen Managementkonzepte wurde schliesslich ein Ansatz mit dem Arbeitsnamen „Prozessanalyse“ (PA) ausgewählt. Die PA beinhaltet verschiedene Elemente diverser Denkrichtungen, trägt aber am deutlichsten die Merkmale einer „zeitlich begrenzten Kaizen Intervention“. Führungspersonen und ausgewählte Mitarbeitende werden über Workshops in die Verbesserungsanstrengungen eingebunden und entscheiden somit direkt und selbst über Optimierungen. Dabei steht – wie im Kaizen gefordert – das Abwerfen von unnötigem Ballast und der möglichst wirksame Einsatz der vorhandenen Ressourcen im Fokus. Die Methodik wurde im Jahr 2015 mittels eines Pilotprojekts in zwei Departementen getestet und evaluiert. Nachdem der Pilotversuch erfolgreich verlief, entschied sich der Regierungsrat für eine verwaltungsweite Durchführung der PA im Jahr 2016.

4 Ablauf der Prozessanalyse

Mittels der PA sollen in der Verwaltung des Kantons Schwyz Ideen zur Vereinfachung der Arbeitsprozesse entwickelt und freie Kapazitäten geschaffen werden. Durch die Streichung von nicht zwingend benötigten Tätigkeiten und der Sicherstellung von effizienten Abläufen sollen Ressourcen für die Erfüllung bestehender und allfälliger neuer Kernaufgaben frei werden. Dafür erfolgte eine systematische Analyse der Tätigkeiten und Abläufe sowie der entsprechenden Produkte und Arbeitsergebnisse in den einzelnen Organisationseinheiten. Die PA wurde entlang von fünf Phasen durchgeführt: 1. Vorbereitung, 2. Erfassung, 3. Ideenfindung, 4. Bereinigung und Beschlussfassung sowie 5. Umsetzung. Die Dauer bis zur Beschlussfassung war sowohl im Pilotversuch im Jahr 2015 als auch in der verwaltungsweiten Durchführung im Jahr 2016 je rund acht Monate. Die Umsetzung der Ideen sollte innert maximal zwei Jahren erfolgen, kann allerdings abhängig von der Idee und von der personellen Konstellation auch länger dauern. Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente der einzelnen Phasen anhand der verwaltungsweiten Durchführung der PA näher beschrieben.

4.1 Phase 1: Vorbereitung

Der Regierungsrat beschloss bei seiner Auftragserteilung die verwaltungsweite Durchführung der PA in sechs einzelne Projekte zu gliedern. In der Staatskanzlei und in fünf Departementen wurde dafür je ein Ausschuss für die Auftragsumsetzung und die Projektsteuerung gebildet. Diese Ausschüsse setzten wiederum Projektleitungen ein, die mit der Umsetzung der PA beauftragt wurden. Die Projektleitungen hatten Analysegruppen zu bilden (soweit wie möglich analog zu den bestehenden Organisationseinheiten und in der Regel nicht grösser als 25 Mitarbeitende). Diese Gruppen wurden von sogenannten „Gruppenleitern“ geführt, die sowohl für die Erfassung der Tätigkeiten der einzelnen Stellen und Produkte sowie deren Analyse, als auch für die Entwicklung von Optimierungsideen verantwortlich waren. Aufgrund der Grösse der schwyzerischen Kantonsverwaltung handelte es sich bei der Mehrheit der Gruppenleiter um Vorsteherinnen und Vorsteher der Ämter, deren Stellvertreter oder Abteilungsleiter. Parallel zu diesen Gruppen wurden in den einzelnen Projekten Teams von internen „Wertanalytikern“ rekrutiert. Diese hatten, abgesehen von der Erfassung des Ist-Zustandes, den gleichen Auftrag wie die Gruppenleiter, jedoch nahmen sie die Analyse und die Ideenentwicklung mit einem „Blick von Aussen“ vor. Abhängig von der Anzahl und Grösse wurden in den einzelnen Projekten die Wertanalytiker-teams den Gruppen zugeordnet. Weitere Mitarbeitenden der kantonalen Verwaltung waren nur insofern involviert, als das sie bei Bedarf als Auskunftspersonen herangezogen werden konnten.

Den Projekten zur Seite stand eine von den zwei Pilotdepartementen gewährleistete Projektkoordination. Diese erbrachte zentrale Dienstleistungen im Bereich der Methodik (u.a. zentrale Schulungen und Instruktionen, Unterstützung im Rahmen der Projektworkshops), des Personals (Zusammenstellung von Personallisten für die Analysegruppen), der Kommunikation (u.a. Erstellung von Faktenblättern für die Projektkommunikation), der Administration (u.a. Erstellen von

Dokumentenvorlagen und Einrichten einer zentralen Ablage) sowie mit zwei Teams von departementsübergreifenden Wertanalytikern (u.a. Prüfung von verwaltungsweiten Optimierungsideen). Die nachfolgende Abbildung 1 zeigt die Organisation der Prozessanalyse für die Verwaltung des Kantons Schwyz.

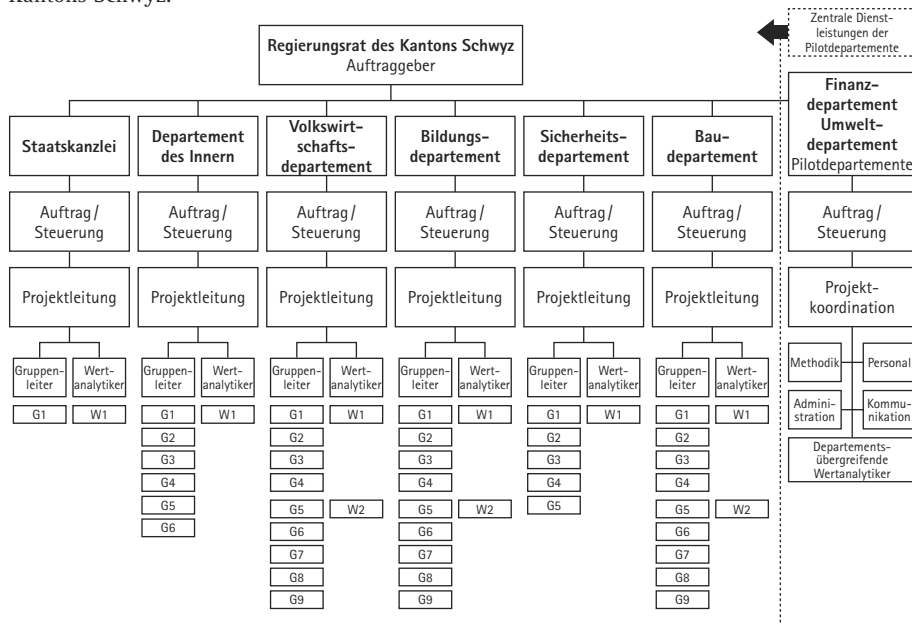


Abbildung 1: Projektorganisation

Die einzelnen Projektteams legten den Projektumfang insofern selbst fest, als dass sie die Gruppenbildung (Gruppe G1, G2, G3 etc.) selbst vornehmen mussten. Die Grösse der Gruppen orientierte sich am Richtwert von 10 bis 25 Mitarbeitenden, wodurch grössere Organisationseinheiten teilweise in verschiedene Gruppen aufgespalten und kleinere Einheiten zu einer Gruppe zusammengelegt wurden. Speziell behandelt wurden Einheiten, die eine grosse Anzahl Mitarbeitenden mit identischem oder ähnlichem Tätigkeitsfeld beschäftigen (z.B. Polizisten, Lehrpersonen, Gefängnisaufseher, Werkhofmitarbeitende etc.). Entweder wurden diese abgegrenzt und nicht im Projekt mitberücksichtigt oder sie wurden als Spezialgruppen behandelt. In diesem Falle erfolgte die Erfassung ihrer Tätigkeiten in einem vereinfachten Verfahren, welches nicht bis auf die einzelnen Stellen heruntergebrochen wurde.

Die Auswahl geeigneter interner Mitarbeitender als Wertanalytiker war ein zentrales Element der Vorbereitungsphase. Die hierarchische Position ist für die Funktion des Wertanalytikers unerheblich. Das wichtigste Auswahlkriterium ist die analytische Kompetenz. Die Wertanalytiker bilden immer zu zweit ein Team (Team W1, W2 etc.). Das eine Teammitglied ist ein Mitarbeitender mit grosser und langer Erfahrung (in der Regel mehr als zehn Jahre angestellt), der verschiedene Veränderungen bereits miterlebt hat. Der andere Mitarbeitende des Wertanalytikerteams ist relativ neu (in der Regel weniger als zwei Jahre angestellt), hat aber Erfahrungen aus anderen Organisationen und zeichnet sich nebst der analytischen Kompetenz durch einen konstruktiv-kritischen und kreativen Geist aus.

Die Vorbereitungsphase beinhaltete nebst dem Erstellen der Projektorganisation und der Bestimmung der Funktionsträger auch die Entwicklung eines detaillierten Terminplans, die systematische Zusammenstellung von relevanten Unterlagen mit Bezug zu Prozessen,

Arbeitsabläufen, Produkten und Arbeitsergebnissen, die Organisation von Schulungen/Instruktionen sowie das Sicherstellen eines gemeinsamen Verständnisses über die Zielsetzung und die Vorgehensweise der Prozessanalyse. Der letzte Punkt bezieht sich insbesondere auch auf die Kommunikation. Sämtliche Mitarbeitende der kantonalen Verwaltung wurden zu Projektbeginn über die Ziele und Vorgehensweise sowie nach der Beschlussfassung über die Ergebnisse der PA informiert.

Während der Projektabwicklung hat sich gezeigt, dass der Vorbereitungsphase ein sehr hoher Stellenwert zukommt. Die Rekrutierung der verschiedenen Funktionsträger hat einen direkten, erfolgskritischen Einfluss auf die zu erwartenden Ergebnisse. Das Engagement der obersten Führungsebene und damit zusammenhängend auch die Kommunikation im Hinblick auf allfällige Veränderungen ist bereits in dieser anfänglichen Phase sehr wichtig. Entscheidend ist, dass die Projektinvolvierten von Anfang an zu Überlegungen animiert werden, wie man Arbeiten allenfalls anders angehen oder auf gewisse Tätigkeiten und Arbeitsergebnisse teilweise oder gänzlich verzichten könnte. Aufgrund der Erfahrungen im Pilotprojekt wurde der Vorbereitung für die verwaltungsweite PA ein relativ grosses Zeitfenster von rund drei Monaten eingeräumt. Der Abschluss der Vorbereitungsphase bildete die zentrale Schulung der Wertanalytiker und die Instruktion der Gruppenleiter.

4.2 Phase 2: Erfassung

In der zweiten Projektphase erfolgten die Erfassung des Ist-Zustands und die Erarbeitung der Grundlagen für den später stattfindenden Prozess der Ideenfindung. Dazu erstellten die Gruppenleiter anhand zweier vorgegebener Formulare für ihre Gruppe je ein Tätigkeitsbild und ein Produktbild.

Beide Formulare zum Ist-Zustand waren vom Gruppenleiter zwingend selbst zu erstellen. Dies erlaubte es zu reflektieren, was die eigenen Mitarbeitenden tun und wie sie eingesetzt sind. Der Gruppenleiter konnte bei Bedarf auf Mitarbeitende zurückgreifen um allfällige Wissenslücken zu füllen. Explizit nicht erlaubt war, das Formular durch die einzelnen Mitarbeitenden ausfüllen zu lassen oder gar Einzelinterviews zu führen. Es bestand sonst die latente Gefahr, dass einzelne Mitarbeitende verunsichert werden könnten, viel Aufwand generiert worden wäre oder dass man sich im Detail der Tätigkeiten und Arbeitsergebnisse verloren hätte.

Für die Erfassung und Darstellung des Ist-Zustandes wurde den Gruppenleitern ein Zeitfenster von rund drei Wochen gegeben. Dieser Zeitraum wurde absichtlich so gewählt, dass er knapp ausreichend war um eine (neben dem Tagesgeschäft) genügend genaue Erfassung zu ermöglichen. Gleichzeitig wurde aber auch berücksichtigt, dass eine nicht zu lange Periode zur Verfügung stand. Bewusst wollte man einem allfälligen Perfektionismus bei der Erfassung der Tätigkeiten und Arbeitsergebnisse Einhalt gebieten.

Die folgende Abbildung 2 zeigt ein illustratives Tätigkeitsbild einer beispielhaften Gruppe.

Tätigkeitsbild		Gruppenleiter:										Gruppenname:				Gruppennummer:	
		Mitarbeiter 1 (100%)	Mitarbeiter 2 (100%)	Mitarbeiter 3 (80%)	Mitarbeiter 4 (30%)	Mitarbeiter 5 (80%)	Mitarbeiter 6 (100%)	Mitarbeiter 7 (60%)	Mitarbeiter 8 (100%)	Mitarbeiter 9 (100%)	Mitarbeiter 10 (100%)	Mitarbeiter 11 (40%)	Mitarbeiter 12 (25%)	Total Tage Anzahl Vorfälle			
Aufgaben der Organisationseinheit (12 Mitarbeitende, 815 Stellenprozente, 1922 Arbeitstage pro Jahr) = Anzahl Tage im Jahr = Anzahl Vorfälle im Jahr Annahme: 1 Jahr = 210 Arbeitstage pro Mitarbeitenden																	
1	Führung / Administration / Vernehmlassungen durchführen	30	12														42
2	Konzepte / Methodische Arbeiten / Gesetzgebungsverfahren / Verordnungsanpassungen erstellen	15	25	5													50
3	Rechnungsführung / Subventionszahlungen ausführen	10	7	2													75
4	Bearbeitung von Korrespondenzen	25	20	16	5	25	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20	166
5	Erstellen von Verfügungen (Anträge Regierungsrat)	280	260	180	40	340	230	200									2000
6	Projektmanagement (insbesondere technische Berichte)	20															56
7	Allgemeine Sekretariatsaufgaben (Teileten, Post, Emplang)	5	12	67	12												186
8	Auftragswesen, Spesen, Archivierung	12	13	35													70
9	Erarbeitung von Fachberichten, Verfügungen, Stellungnahmen	10	10	10													186
10	Kompetenzbezogene Projektberatung	120	80	65													3000
11	Koordinationsverfahren	5	10	15													100
12	Durchführung von Instandhaltungs- und Unterhaltsarbeiten	5	45	80													500
13	Durchführung von Überwachungsaufgaben	10	25	25													111
14	Koordinationsverfahren	10	25	25													277
15	Erstellen von Gefährten- / Risikobeurteilungen	10	25	25													102
16	Diverses (maximal 10%)	5	10	15													800
Total Arbeitstage pro Jahr		210	210	168	63	168	210	126	210	210	210	210	210	210	210	210	1922

Abbildung 2: Tätigkeitsbild

Wie anhand der Abbildung deutlich wird, musste pro Tätigkeit immer die Anzahl dafür aufgewendeter Arbeitstage pro Jahr und – wenn möglich und sinnvoll – auch die dazugehörige Anzahl der Vorfälle pro Jahr erfasst und den dafür eingesetzten Mitarbeitenden zugeteilt werden. Als vereinfachte Annahme wurde vorgegeben, dass eine 100%-Stelle im Jahr netto 210 Arbeitstage erbringt. Im illustrativen Tätigkeitsbild gemäss Abbildung 2 kommt man so bei 12 Mitarbeitenden mit 915 Stellenprozenten auf insgesamt 1922 Arbeitstage. Alle Personalkapazitäten mussten gemäss vorhandenen Stellenprozenten pro Mitarbeitenden mit den entsprechenden Tätigkeiten vollständig ausgefüllt werden. Höchstens 10% durften der Kategorie „Diverses“ zugeteilt werden. Das Formular war auf maximal 30 Tätigkeiten begrenzt, damit keine zu grosse (und unnötige) Detaillierung vorgenommen wurde und die übersichtliche Darstellung auf einer Seite möglich war.

Das Pendant zum Tätigkeitsbild für die Erfassung der Arbeitsergebnisse ist das sogenannte Produktebild. Dieses korrespondiert mit dem Tätigkeitsbild, indem es auf die dazugehörigen Tätigkeit(en) verweist und pro Produkt die Häufigkeit pro Jahr und den dafür geschätzten Aufwand in Arbeitstagen angibt. Die Summe der Arbeitstage im Produktebild entspricht in der Regel nicht demjenigen des Tätigkeitsbildes, weil es oftmals verschiedene allgemeine Tätigkeiten gibt, die nicht direkt mit einem Produkt zusammenhängen (z.B. Sekretariatsaufgaben).

Im Produktebild ist ferner auch die Form (elektronisch und/oder Papier), die Anzahl der Empfänger pro Produkt und der Umfang in Form der ungefähren Seitenanzahl angegeben. Mit Bezug zum Prozessablauf der Gruppe zeigt das Produktebild von welchem Lieferanten „Input“ zu Verarbeitung kommt und an wen der „Output“ (für eine allfällige weitere Verarbeitung) geht.

Abbildung 3 zeigt ein illustratives Produktebild einer beispielhaften Gruppe.

Produktbild Gruppenleiter:		Gruppenname:						Gruppennummer:		
		Bezug Tätigkeitsnummer	Form		Anzahl Empfänger	Umfang (ca. Seitenanzahl)	Häufigkeit pro Jahr	verarbeitet "Input" von	geht als "Output" (zur weiteren Verarbeitung) an	Aufwand in Tagen
elektronisch	Papier									
Wichtigste "Produkte" der Organisationseinheit										
1	Vermehrlassungen	1	x	x	30	200	35	Mitarbeiter / Amtsvorsteher	Regierungsrat	42
2	Gesetzes- und Verordnungsanpassungen/-revisionen	2	x	x	15	400	15	Bürger, Mitarbeiter, Politik	Interne Fachstelle, Politik	50
3	Rechnungen / Subventionsverfügungen	3		x	800	900	840	Bürger, Amtsbetrieb	via Sekretariat an Bürger	103
4	Korrespondenz, Schriften	4	x	x	2000	1500	2000	Bürger, Ämter, verschiedene weitere Stellen	Diverse	166
5	Anträge	5	x	x	70	500	70	Interne Fachstellen/Sekretariat	Regierungsrat	56
6	Projektberichte	6	x	x	150	1500	130	Interne Fachstellen	Anderere Fachstellen, Amtsleitung	186
7	Aufträge, Spesenabrechnungen	8		x	33	700	500	Zuständiges Amt, Mitarbeiter	Sekretariat	100
8	Fachberichte, Verfügungen, Stellungnahmen	9	x	x	150	2400	277	Gesuchsteller	Departementsvorsteher	111
9	Projektberatungen	10, 14	x	x	800	700	930	Bürger, Ämter, etc.	Amtsvorsteher -> Kunden	214
10	Durchgeführte Unterhaltsarbeiten / Instandhaltung Infrastruktur	13	-	-	-	-	160	Amtsvorsteher / Projektleiter	Kunden	362
11	Überwachungen	11, 12	x	x	120	-	816	Bürger, Mitarbeiter	Amtsvorsteher -> Kunden	211
12	Gefahren-/Risikoberichte	15	x	x	40	800	197	Bürger, Ämter	zuständiges Amt	120

Abbildung 3: Produktbild

4.3 Phase 3: Ideenfindung

Mit der Ideenfindung folgt die dritte und intensivste Phase der PA. Sowohl Gruppenleiter als auch die Wertanalytikerteams hatten nun aufgrund des Ist-Zustands die Tätigkeiten und Produkte zu analysieren. Dies beinhaltet insbesondere das kritische Hinterfragen bezüglich Notwendigkeit, Umfang und Aufwand. Die Wertanalytiker nahmen diese Analyse mit einem Blick „von Aussen“ vor und wurden methodisch ganz bewusst angeleitet, eine hohe Aufwandreduktionshürde anzustreben. Auch den Gruppenleitern wurde für die Ideenfindung der Auftrag erteilt, für ihre Gruppen Aufwandreduktionsideen zu entwickeln und dabei zu versuchen, gewisse Reduktionshürden zu erreichen. Der Zweck solcher Hürden besteht darin, dass man sich grundsätzliche Fragen zum aktuellen IST-Zustand stellt, damit Denkhürden beseitigt und innovative Gedanken ermöglicht werden.

Den Gruppenleitern und den Wertanalytikern wurden für ihre Analyse Hilfsformulare mit Handlungsanleitungen und entsprechenden Fragestellungen zur Verfügung gestellt. Die wichtigsten Analysefragen lauteten wie folgt:

- Verzicht: Können Tätigkeiten oder Produkte allenfalls ganz fallen gelassen werden?
- Reduktion: Kann der Tätigkeits- oder Produktumfang reduziert werden? Kann der Aufwand für die Tätigkeitserstellung oder die Erarbeitung der Produkte reduziert werden?
- Abläufe und Schnittstellen: Können Abläufe einer Tätigkeit oder derjenige einer Produkterstellung verbessert werden?
- Organisation und Beschaffung: Kann die Organisation einer Tätigkeit oder einer Produkterstellung verbessert werden? Können Tätigkeiten oder Produkte allenfalls günstiger eingekauft bzw. von anderen Organisationen erbracht werden?
- Weiteres: Gibt es andere Ideen für die Aufwandreduktion oder die allgemeine Verbesserung von Tätigkeitsabläufen und Produkterstellungen?

Die mit ihren Gruppen vertrauten Gruppenleiter machten diese Arbeit als Kaderpersonen für sich. Die Wertanalytikerteams bearbeiteten die ihnen zugeteilten Gruppen im Team und erläuterten und diskutierten ihre Erkenntnisse zusammen mit der Projektleitung in zwei Workshops. Dabei standen ihnen auch die in der Zwischenzeit erarbeiteten Ideen der Gruppenleiter zur Verfügung.

Nach der Durchführung der Workshops trafen die Wertanalytikerteams die ihnen zugeordneten Gruppenleiter und erörterten die entwickelten Ideen und Vorschläge. In einem Antragsformular wurden schliesslich die von den Gruppenleitern als gut und umsetzbar befundenen Ideen festgehalten. Die Unterscheidung zwischen schnell und kurzfristig umsetzbaren Ideen („Quick wins“) und mittel- bis längerfristigen Ideen („Spezialprojekte“) hat sich dabei bewährt.

Abbildung 4 zeigt eine beispielhafte Ideenliste, die mit den vorherigen Abbildungen 2 und 3 korrespondiert, indem sie auf die entsprechende Tätigkeitsnummer und Produktnummer referenziert.

Ideenliste		Gruppenname:					Gruppennummer:
Gruppenleiter:		Nummer Tätigkeitsbild	Nummer Produktbild	Geschätztes Reduktionspotenzial in Tagen	Risiko (Tief, Mittel, Hoch)		
Nummer	Idee, Vorschlag					zu schaffende Voraussetzungen / Investitionen, Erläuterungen für hohe und mittlere Risiken	
SCHNELL UND KURZFRISTIG UMSETZBARE IDEEN ("QUICK WINS")							
1	Effizientere Bearbeitung von Gesuchen und Anfragen. Ersetzung von Koordinationssitzungen durch telefonische Erreichbarkeit.	9	9	9	T	Anpassung der telefonischen Infrastruktur (Mobile Geräte) und der Sitzungspläne.	
2	Effizientere Bearbeitung von Korrespondenzen	4	4	26	M	Reduktion auf das Dringendste. Grundsätzlich keine Beratungen mehr, dafür konsequenter Ausbau der Informationen auf dem Internet. Reputationsrisiken, weil Beratung reduziert wird. Entsprechend wichtig ist eine proaktive Kommunikation.	
3	Aufwandreduktion Anträge und Berichte. Bearbeitung, Bereinigung, Redaktion	5,6	5,6	15	T	Verbesserte Unterlagen aus Ämtern, Zeitbudgetvorgaben für Anträge (nicht länger als 1 Tag pro Antrag/Bericht).	
4	Besprechungsaufwand reduzieren	14	6,8	17	T	Reduktion Anzahl Besprechungstermine, kürzere (Steh-)Sitzungen.	
5	Umstellung Sekretariats-/Postwesen, Administration und Koordinationsaufwand	7, 11	-	16	T	Polyvalenz der Mitarbeitenden, Reduktion Standards (u.a. vom Bring- zum Holprinzip).	
6	Einführung neue Software zur Subventionszahlungsbearbeitung	3	3	31	M	Effizienzsteigerung von etwa 30% durch Softwareunterstützung. Kosten ca. 25000 Franken, innert ca. 1-2 Jahren umsetzbar.	
MITTEL- BIS LÄNGERFRISTIG UMSETZBARE IDEEN ("SPEZIALPROJEKTE")							
7	Auslagerung der Instandhaltungs- und Unterhaltsarbeiten	13	-	ca. 300	H	Auslagerung müsste im Rahmen einer Machbarkeitsstudie im Hinblick auf das Kosten-/Nutzenverhältnis und unter Abwägung von Chancen und Risiken geprüft werden.	

Abbildung 4: Ideenliste

Abbildung 4 zeigt, dass pro Idee auch das geschätzte Reduktionspotenzial in Arbeitstagen festgehalten wurde. Zudem musste vom Gruppenleiter auch eine Risikoeinschätzung (Tief, Mittel, Hoch) vorgenommen und allfällige zu schaffende Voraussetzungen oder nötige Investitionen für die Umsetzung genannt werden.

Optimierungspotenzial besteht insbesondere durch Automatisierungen und dem entsprechenden Einsatz von Informatikmitteln. Dies bedingt oftmals auch Investitionen. Als Rahmenbedingung für die Ideenfindung wurde vom Regierungsrat vorgegeben, dass sich solche Investitionen bei Quick-win Ideen innert zwei Jahren refinanzieren müssen. Bei allfälligen Spezialprojekten kann dieser Payback-Zeitraum auch längern dauern.

Bei den eingebrachten Ideen und Vorschlägen handelte es sich teilweise auch um Punkte, die als Denkanstösse zu verstehen sind. Das betrifft insbesondere die mittel- bis längerfristig umsetzbaren Ideen. Solche Ideen beinhalten oftmals auch Verschiebungen zu anderen Organisationseinheiten oder Auslagerungen an externe Stellen. Hier muss vertieft geprüft werden, ob die Verschiebung effektiv den Aufwand reduziert (z.B. Synergien, keine Schnittstelle mehr) oder die Auslagerung an Externe effektiv günstiger ist. Solche vertieften Prüfungen, Validierungen und Konkretisierungen erfolgen in der Umsetzungsphase.

4.4 Phase 4: Bereinigung und Beschlussfassung

In der Vorgehensweise zur PA wurde vom Regierungsrat festgelegt, dass der Entscheid, ob eine Idee umgesetzt wird oder nicht, bei der Linie bzw. beim zuständigen Departementsvorsteher liegt. Der Gesamtregierungsrat entscheidet über das weitere Vorgehen bei der Umsetzung von departementsübergreifenden Ideen. Darunter fallen insbesondere allfällige Gesetzes- oder Verordnungsanpassungen, finanzielle Aufwendungen, welche die Kompetenz der Departemente übersteigen oder Ideen, die übergreifenden Charakter haben (z.B. verwaltungsweite Vereinfachung der Protokollierung durch Vorlagen, Vereinheitlichung und Standardisierung der Mitberichte). Diese Grundsätze sind für die Bereinigungs- und Beschlussfassungsphase von entscheidender Bedeutung. Für die Projektleitungen galt es in dieser Phase, die Ideenlisten zu konsolidieren, bei Bedarf mit den Linienvorgesetzten abzustimmen und schliesslich dem zuständigen Departementsvorsteher als Antrag zur Beschlussfassung vorzulegen.

Im Rahmen der Beschlussfassung aus dem Pilotversuch bei zwei Departementen resultierten bereits rund 100 Ideen zur Aufwandreduzierung und zur Freischaffung von Kapazitäten. Die Beschlüsse der verwaltungsweiten Durchführung der PA lagen zum Zeitpunkt der Verfassung des vorliegenden Artikels noch nicht vor. Die Antragsentwürfe zeigen allerdings, dass die Ergebnisse der verwaltungsweiten Durchführung der PA diejenigen des Pilotversuchs bestätigen. Diverse Aufwandreduktionsvorschläge betreffen oft nur Kleinstpotenziale und geringe Leistungsverzichtsanteile, summieren sich aber in konsolidierter Betrachtung auf. Es hat sich auch herausgestellt, dass zahlreiche Ideen bereits einmal angedacht waren, bisher aber das Momentum fehlte, solche auch effektiv zu beschliessen und umzusetzen. Die PA war hier eine Art „Steigbügelhalter“ und konnte aufgrund des vorgegebenen Prozesses solchen bereits vorhandenen Ideen zum Durchbruch verhelfen.

Optimierungsideen im Bereich der „Quick wins“ aus dem Pilotversuch können grob in drei Kategorien mit den folgenden Beispielen eingeteilt werden:

- Leistungsreduktionen und -verzichte: Reduktion von Protokollierungen (von Wort- zu Beschlussprotokollen), Reduktion der Korrespondenz, Reduktion bzw. teilweise gänzlicher Verzicht von Auswertungslisten, Reduktion der Berichterstattung und Straffung von Rapporten, Verzicht Postverteilung (vom Bring- zum Holprinzip), Reduktion des Besprechungsaufwands (Senkung Anzahl Sitzungen, Einführung von kürzeren Stehbesprechungen), Reduktion von Beratungsdienstleistungen.
- Prozess(-teil-)automatisierungen durch Softwareeinführungen: Einführung von Workflows und damit (Teil-)Automatisierungen von Verwaltungsprozessen, Einführung von Software für eine effiziente teilautomatisierte Datenverarbeitung, automatisierter elektronischer Eingang von Daten (Eliminierung von Medienbrüchen).

- Schnittstellenoptimierungen: automatische Übermittlung von relevanten Informationen für andere Verwaltungseinheiten; Sicherstellung, dass Unterlagen vollständig und kontrolliert weitergegeben werden, Anlegen von einheitlichem Debitorkonten und damit der Möglichkeit von Verrechnung von Guthaben und Forderungen.

Im Bereich der „Spezialprojekte“ handelte sich in der Regel um grössere Umstellungen im Bereich der rechtlichen Grundlagen und der Leistungserbringung einer Verwaltungsdienstleistung. Beispiele sind (Teil-)Auslagerungen von Prozessen an spezialisierte Dienstleister oder Zusammenlegungen von Einheiten.

4.5 Phase 5: Umsetzung

Die Tatsache, dass sämtliche Verbesserungsanträge von den Gruppenleitung und somit von der Linie selbst stammen, ist die entscheidende Stärke der PA. Die Ideen werden von den eigenen Mitarbeitenden vorgeschlagen und haben damit im Hinblick auf eine nachhaltige Umsetzung sehr gute Erfolgchancen. Es ist allerdings wichtig, dass die Beschlussfassung mit Blick auf die Umsetzung verbindlich ist und die Durchführung des Aufwandreduktionspotenzials und die Reallokation der frei geschaffenen Personalkapazitäten für die Kernaufgaben von der Departementsleitung begleitet wird. Die effektive Freischaffung der Kapazitäten kann wie erwähnt auch einmalige Investitionen bedingen. Die Konkretisierung der Idee, die Formulierung des Investitionsantrags inkl. Nachweis des Nutzenpotenzials und der Refinanzierung innert zwei Jahren sind Teil der Umsetzungsphase.

Analog zu den personalbezogenen Massnahmen der ersten Etappe des EP 14–17 (2013 bis Mitte 2015), wurden als übergeordnete Rahmenbedingung Entlassungen auch in der zweiten Etappe (Mitte 2015 bis 2017) ausgeschlossen. Hebel für Kapazitätsoptimierungen sollten über die konsequente Handhabung des beschlossenen „Personalstopps“, die natürliche Fluktuation (z.B. Pensionierungen oder Weggänge soweit wie möglich nicht bzw. nur teilweise ersetzen), die Schaffung von Teilzeitstellen durch Pensenreduktionen und durch allfällige Aufgaben- und Pensenverschiebungen identifiziert und umgesetzt werden. Die Ergebnisse und Beschlüsse der PA sind anhand dieser Hebel im Personalbereich umzusetzen.

Die effektive Freischaffung von Personalkapazitäten sowie deren Bündelung und Reallokation zugunsten der Kernaufgaben hat sich als sehr anspruchsvoller Vorgang erwiesen. Die Umsetzung der Ideen des Pilotversuchs geht rund ein Jahr nach Beschlussfassung kontinuierlich und gut voran, allerdings können aufgrund der Personalsituation die freigeschaffenen Kapazitäten nicht immer unmittelbar in einem anderen Bereich eingesetzt werden. Die personelle Konstellation kann solche Verschiebungen verzögern. Es hat sich gezeigt, dass die Umsetzung von Aufgaben- und Pensenverschiebungen anspruchsvoll ist. Chancen bieten sich oft durch Pensenreduktionen, Abgänge sowie Pensionierungen. Die Zweijahresfrist für die Umsetzung der Quick-win Ideen aus dem Pilotversuch kann nach aktuellem Erkenntnisstand voraussichtlich nicht konsequent eingehalten werden.

Auch die Tatsache, dass es sich bei den mit der beschlossenen Ideenliste ausgewiesenen Aufwandreduktionspotenzialen um rechnerische Schätzwerte handelt, die in Arbeitstagen pro Jahr angegeben wurden, muss bei der Umsetzung beachtet werden. Es hat sich bei einigen Ideen herausgestellt, dass das angestrebte Aufwandreduktionspotenzial voraussichtlich nicht erreicht werden kann. Allerdings gab es auch den umgekehrten Fall, wo das Potenzial bei der Beschlussfassung unterschätzt wurde und sich nun bei der Konkretisierung ein grösserer Spielraum bietet.

Über alles gesehen ist der entscheidende Erfolgsfaktor für die Implementation der PA das Commitment und das Engagement der obersten Führung. Ist beides vorhanden, so werden die mit der Umsetzung der Ideen beauftragten Kader bestärkt, die Beschlüsse auch effektiv durchzusetzen. Die Umsetzung muss dabei von den Kader eingefordert, gleichzeitig müssen diese aber

auch eng begleitet und unterstützt werden. Nur dann kann die erfolgreiche Realisierung der für die Kernaufgaben freizuschaffenden Kapazitäten gelingen.

5 Schlussbetrachtung

Festzuhalten ist, dass im Kanton Schwyz sämtliche Ideen und Vorschläge von verwaltungsin-
ternen Mitarbeitenden stammen. Externe Beratung wurde nur zur methodischen Begleitung in
Anspruch genommen. Auch aus dieser Tatsache erklärt sich das aus der Evaluation des Pilotver-
suchs stammende Befragungsergebnis: Auf die Frage an die Gruppenleiter/Amtsvorsteher und
Wertanalytiker, ob sie die Prozessanalyse auch auf die gesamte Verwaltung des Kantons Schwyz
ausdehnen würden, antworteten sämtliche Befragte mit einem „Ja“. Zum Pilotversuch äusserte
man sich, mit Hinweis auf die oben dargelegten Erkenntnisse und Erfolgsfaktoren, durchwegs
positiv. Der Personalverband der kantonalen Verwaltung, welcher den Pilotversuch begleitet
hatte, äusserte sich ebenfalls zustimmend. Einige der Befragten machten sogar den Vorschlag,
dass man die Prozessanalyse periodisch wiederholen sollte und damit einen Prozess der konti-
nuierlichen Optimierung implementiert. Es läge in der Natur der administrativen Aufgaben, dass
sich nicht zwingend Benötigtes entwickelt und man solle sich in regelmässigen Abständen für
eine Analyse der Tätigkeiten und Produkte Zeit nehmen. Der Zeitmangel im operativen Tagesge-
schäft verhindere oft die Umsetzung von Optimierungen, weshalb die Institutionalisierung einer
Art KVP sinnvoll sei.

Positiv bewertet wurden von den involvierten Kadern die erarbeiteten Tätigkeits- und Pro-
duktbilder. Auch wenn in der Regel zahlreiche andere Prozessdarstellungen der Verwaltungs-
einheiten vorhanden sind, gibt insbesondere das Tätigkeitsbild einen guten Überblick, wer was
mit welchem Aufwand bearbeitet. Ein in den verschiedenen Rückmeldungen oft gemeldeter
weiterer Nutzen der PA war zudem ein wichtiger Aspekt der Organisationskultur. Die in der PA
involvierten Mitarbeitenden äusserten sich sehr positiv über ihren mit der PA erfolgten Einbezug
bei der Entwicklung von Ideen zur Produktivitäts- und Effizienzsteigerung.

Kritisch ist und bleibt die Herausforderung der Umsetzung der Ideen. Papier ist bekann-
termassen geduldig. Das rechnerische Potenzial ist beachtlich, aber es muss noch abgewartet
werden, inwiefern die Umsetzung in diesem Ausmass gelingen wird. Die vorhandenen kritischen
Stimmen innerhalb der kantonalen Verwaltung weisen vor allem auf diesen Punkt und die damit
zusammenhängenden Herausforderungen hin. Mit Bezug zur Methodik erhält die PA aber auch
von ihren Kritikern Anerkennung. Seitens der Politik hat man den Ansatz in Schwyz als ein
Element der Produktivitäts- und Effizienzsteigerung innerhalb des EP 14–17 zustimmend zur
Kenntnis genommen.

Die Rückkoppelung der Praxiserfahrungen mit den eingangs aufgezeigten theoretischen
Grundlagen führt zur Schlussfolgerung, dass sich die erwähnte Feststellung von Fryer, Antony
und Douglas (Fryer, Antony und Douglas, 2007) – dass effizienzsteigernde Managementansätze
in der öffentlichen Verwaltung erfolgreich angewendet werden können – bestätigt. Vor allem der
Einbezug der eigenen Mitarbeitenden sowie die Ideengeneration in Workshopform tragen die ex-
pliziten Züge einer zeitlich begrenzten Kaizen-Intervention, womit sich auch die PA in die Reihe
der vorhandenen Implementationsstudien von Kaizenansätzen in der öffentlichen Verwaltung
einreihen kann. Auch die periodische Wiederholung der PA wurde im Projekt thematisiert, was
bei einer Umsetzung ein Schritt in Richtung KVP wäre. Das Vorwissen war gering und der Beizug
von externer Unterstützung für die PA auf die Methodik begrenzt. Auch den Erkenntnisse von
Radnor und Walley (Radnor und Walley, 2008) kann aus Sicht der PA somit zugestimmt werden.
Ob durch die PA effektiv auch ein „einheitenübergreifendes Prozessdenken“ in der Verwaltung
ausgelöst wurde, muss sich allerdings noch zeigen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass die Durchführung der PA für die kantonale
Verwaltung Schwyz eine neue Erfahrung war und die bisher vorhandenen Ergebnisse aus dem
Pilotversuch und der verwaltungsweiten Durchführung positiv sind. Unter dem Schlussstrich

dürfte sich damit die Durchführung der PA für den Kanton Schwyz gelohnt haben. Die erläuterte Methodik weist eine hohe Flexibilität in ihrer Anwendbarkeit auf und konnte adäquat an die Rahmenbedingungen der öffentlichen Verwaltung adaptiert werden. Mit Blick auf die in Zukunft weiterhin angespannte finanz- und fiskalpolitische Lage und dem daraus resultierenden Spardruck für die öffentlichen Verwaltungen dürften solche produktivitäts- und effizienzsteigernden Ansätze in den nächsten Jahren von hoher Relevanz sein.

Abstract

Due to worsening financial and fiscal policy conditions, the public administrations came increasingly under pressure during the last years. Therefore nearly all of them had to initiate austerity programmes. These programmes often include various measurements to optimise public spending. The present article concerns itself with an efficiency-increasing approach, which has a close relation to the Kaizen methodology. The existing activities and processes and the following products and working results of a cantonal administration are systematically analysed by its own employees. The primary objective is to free up capacities, which in turn could be utilized for current or arising core tasks. The canton of Schwyz deployed this methodology first in a pilot trial (2015) and then in all of its governmental agencies (2016). The results were positive and the administration was able to generate a substantial amount of ideas for optimisations of the expenses as well as for process- and product-improvements. Some of the suggestions have already been implemented.

Keywords: productivity- and efficiency-improvement, cost optimisation, practical experience report, Kaizen, lean management, continuous process improvement

Résumé

En raison de la détérioration des conditions cadres des politiques financière et fiscale, les administrations de plus en plus sous pression au cours des dernières années, ont été contraintes de mettre sur pied des programmes d'austérité. Ceux-ci comprennent souvent un certain nombre de mesures visant à optimiser les dépenses. Cet article traite l'application de la méthodologie Kaizen, qui se base sur l'implication de collaborateurs désignés pour analyser les activités existantes et proposer des améliorations. L'objectif est de libérer des capacités additionnelles pour les consacrer aux tâches principales déjà existants ou nouvelles. Le Canton de Schwyz a appliqué la méthode d'abord dans un projet pilote (2015), puis dans toute l'administration (2016). Les résultats ont été positifs et, avec cette approche, de nombreuses idées d'optimisation des coûts et d'amélioration des processus et des produits ont été initialisées et partiellement mises en œuvre dans l'administration cantonale.

Mots clés: amélioration de l'efficacité et de la productivité, l'optimisation des coûts, rapport de l'expérience pratique, Kaizen, lean management, amélioration continue des processus

Literatur

- Bateman, N./Hines, P./Davidson, P. (2014). Wider applications for lean. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63 (5), 550-568.
- Buhyian, N./Baghel, A. (2005). An overview of continuous improvement: from the past to the present. *Management Decision*, 43 (5), 761-771.
- Felix, J. (2003). *Besonderheiten eines Qualitätsmanagements in der öffentlichen Verwaltung*. Bamberg: Difo-Druck.
- Fryer, K.J./Antony, J./Douglas, A. (2007). Critical success factors of continuous improvement in the public sector. *The TQM Magazine*, 19 (5), 497-517.
- Kostka, C./Kostka, S. (2002). *Der kontinuierliche Verbesserungsprozess: Methoden des KVP*. München: Hanser.
- Milakovich, M. E. (1990). Total quality management for public sector productivity improvement. *Public Productivity & Management Review*, 14 (1), 19-32.
- Moore, M. H. (2005). Break-through innovations and continuous improvement: Two different models of innovative processes in the public sector. *Public Money & Management*, 25(1), 43-50.
- Naschold, F. (1997). Umstrukturierung der Gemeindeverwaltung: eine international vergleichende Zwischenbilanz. In: Naschold, F./Oppen, M./Wegener, A. (Hrsg.): *Innovative Kommunen. Internationale Trends und deutsche Erfahrungen*, 15-48. Stuttgart: Kohlhammer.
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *The Journal of Law and Economics*, 18 (3), *Economic Analysis of Political Behavior: Universities-National Bureau Conference Series Number 29*, 617-643.
- Parkinson, C. N. (1955). Parkinson's law. *The Economist*. *The Economist Newspaper*, 177, 635-637.
- Parkinson, C. N. (1957). *Parkinson's law or the pursuit of progress*. London: Murray.
- Pedersen, E. R. G./Hunniche, M. (2011). Negotiating lean. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60 (6), 550-566.
- Politt, C./Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Blackwell.
- Radnor, Z./Walley, P. (2008). Learning to walk before we try to run: Adapting lean for the public sector. *Public Money & Management*, 28(1), 13-20.
- Radnor, Z./Walley, P./Stephens, A./Bucci, G. (2006). Evaluation of the lean approach to business management and its use in the public sector. *Scottish Executive, Office of Chief Researcher, Research Paper 20*.
- Regierungsrat des Kantons Schwyz (2012-2016). Entlastungsprogramm 2014–2017. http://www.sz.ch/xml_1/internet/de/application/d999/d998/d25526/p29434.cfm (Aufruf vom 1.12.2016).
- Schedler, K./Proeller, I. (2006). *New Public Management*, 3. vollständig überarbeitete Auflage. Bern: Haupt.
- Seghezzi, H. D./Fahrni, F./Hermann, F. (2007). *Integriertes Qualitätsmanagement. Der St. Galler Ansatz*, 3. vollständig überarbeitete Auflage. München: Hanser.
- Suarez Barraza, M.F./Ramis-Pujol, J. (2010). Implementation of Lean-kaizen in the human resource service process: A case study in a Mexican public service organisation. *Journal of Manufacturing*

Marc Ehrensperger, Fabian Trinkler: Prozessanalyse in der kantonalen Verwaltung:
Ein Praxisbericht aus dem Kanton Schwyz.
Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften 2016: Seiten 104–121

Technology Management, 21 (3), 388-410.

Suarez Barraza, M.F./Smith, T./Dahlgaard-Park, S. M. (2009). Lean-kaizen in public service: An empirical approach in Spanish local governments. *The TQM Journal*, 21 (2), 143-167.

Swiss, J. E. (1992). Total Quality Management (TQM) to government. *Public Administration Review*, 52 (4), 356-362.