

# Ein Buch für alle Fälle

## Entwicklung und Zielsetzung des Organisationshandbuchs für die Bundesverwaltung

Romy Kandora und Oliver Haas

Als Standardwerk der Bundesverwaltung unterstützt das seit 25 Jahren bestehende «Handbuch», das seit 2007 online unter [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de) für alle Interessierten frei zugänglich ist, als Nachschlagewerk bei organisatorischen Fragestellungen und wird als praxistaugliche Arbeitshilfe stetig weiter entwickelt. ZOE-Redakteur Oliver Haas hat über die besondere Historie und aktuelle Relevanz dieses Verwaltungs-Klassikers mit Romy Kandora (BVA) aus der Gesamtedaktion des Organisationshandbuchs (BMI/BVA) gesprochen.



Romy Kandora

Mitglied der Gesamtedaktion Organisationshandbuch, Organisations- und Digitalisierungsberaterin im Beratungszentrum des Bundes im Bundesverwaltungsamt

**Kontakt:**  
[organisationshandbuch@bva.bund.de](mailto:organisationshandbuch@bva.bund.de)



Oliver Haas

ZOE-Redakteur, Seniorberater der osb international

**Kontakt:**  
[oliver.haas@osb-i.com](mailto:oliver.haas@osb-i.com)

**ZOE:** Es gibt ein Organisationshandbuch für organisatorische Fragestellungen der Bundesverwaltung. Können Sie uns ein wenig über die Hintergründe, den Entstehungsprozess und die Zielsetzungen des Handbuchs berichten?

**Kandora:** Seit mehr als 25 Jahren bietet das Organisationshandbuch der Bundesverwaltung praxisorientierte Hilfestellung bei den täglichen organisatorischen Herausforderungen des Verwaltungsmanagements. Von Beginn an sollte das Handbuch Standards für die Bundesverwaltung setzen und damit Orientierung sowie einen Gestaltungsrahmen für die vielfältigen Aufgaben der Organisatorinnen und Organisatoren geben. Es war immer ein Spiegelbild der Themen, mit denen sich Verwaltungen auseinandersetzen müssen. Daher hat es sich im Laufe der Jahre inhaltlich sehr gewandelt und verfolgt heute das Konzept des umfassenden Verwaltungsmanagements mit dem Anspruch, organisatorisches Wissen praxisorientiert frei verfügbar und zeitgemäß zur Verfügung zu stellen.

Das heutige Organisationshandbuch hat bildhaft gesprochen zwei Elternteile: das Handbuch für Organisationsuntersuchungen in der Bundesverwaltung aus dem Jahr 1995 und das Handbuch für die Personalbedarfsermittlung in der Bundesverwaltung aus dem Jahr 1998. Diese wurden 2007 vollständig überarbeitet und zu einer Online-Version als Organisationshandbuch zusammengefasst.

Was wir heute als Organisationshandbuch sehen, wurde seitdem mit großer Unterstützung aus der Organisations- und Managementpraxis in der Bundesverwaltung ständig weiterentwickelt. Mehr als 100 Kolleginnen und Kollegen bringen sich zurzeit in diesen Prozess ein.

**ZOE:** *Wie wurde das Handbuch weiterentwickelt?*

**Kandora:** Während das ursprüngliche Organisationshandbuch insbesondere Fragestellungen zur Aufbau- und Ablauforganisation, Aufgabenkritik, Personalbedarfsermittlung und Prozessoptimierung umfasste, zielt die aktuelle Version auf ein bestmögliches Zusammenwirken der Ansätze, ihrer Instrumente und Prozesse zur effektiven und effizienten Zielerreichung im Sinne einer Gesamtstrategie. Bewährtes besteht fort, z. B. das seit 2016 eingeführte Alternative Verfahren für oberste Bundesbehörden (eine Methode der Personalbedarfsermittlung); anderes wurde und wird überarbeitet oder neu geschaffen – z. B. Inhalte zum Risikomanagement, zum Prozessmanagement und zum Projektmanagement. Auch führt das Orghandbuch nun in die Anwendungsmöglichkeiten agiler Methoden in der öffentlichen Verwaltung ein.

**ZOE:** *An wen konkret richtet sich das Handbuch und wie verpflichtend ist es?*

**Kandora:** Das Handbuch richtet sich in erster Linie an Organisatorinnen und Organisatoren und Führungskräfte der Bundesverwaltung sowie an alle Beschäftigten, die ihre Organisations- und Managementpraxis kontinuierlich verbessern wollen. Wir freuen uns, dass unser Werk auch im privatwirtschaftlichen Sektor genutzt wird. Ganz bewusst ist es deswegen für jedermann im Internet erreichbar. Das Organisationshandbuch hat grundsätzlich empfehlenden Charakter; für die Nutzenden aus der Bundesverwaltung jedoch sind die Abschnitte Personalbedarfsermittlung sowie die Ausführungen zu Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen gemäß der Bundeshaushaltsordnung (BHO) verpflichtend.

**ZOE:** *Es gibt bereits eine große Breite an Standardliteratur im Bereich Organisationsentwicklung. Warum ein gesondertes Handbuch für die Bundesverwaltung?*

**Kandora:** Zur Zeit seiner Entwicklung gab es auf dem Markt keine einschlägige Fachliteratur, um den Personalbedarf in der öffentlichen Verwaltung fundiert und sachgerecht zu bemessen. Daher wurde damals ein Handbuch geschaffen, das den Erfordernissen der Verwaltungspraxis Rechnung trägt. Im Laufe der Zeit sind weitere Themen hinzugekommen, aber bis heute hat das Organisationshandbuch bei dem Thema «Personalbedarfsermittlungen» ein Alleinstellungsmerkmal.

Anders als die Standardliteratur im Bereich der OE wird das Handbuch «aus der Praxis für die Praxis» entwickelt. Fragen und Themen, die sich im Verwaltungsmanagement der Bundesverwaltung stellen, werden bedarfsgerecht aufgegriffen und zielgruppengenau aufbereitet. Für viele Themen, insbesondere im Bereich der Managementansätze, gibt es ohne Frage jede Menge Literatur. Der Mehrwert des Organisationshandbuchs liegt darin, dass Managementwissen nutzertauglich und anwendungsorientiert für die öffentliche Verwaltungspraxis aufbereitet und für alle zugänglich zur Verfügung gestellt wird.

**ZOE:** *Würden Sie sagen, dass organisationale Veränderungsarbeit in der Verwaltung nach anderen Spielregeln oder Methoden erfolgt als in Unternehmen?*

**Kandora:** Grundsätzlich sehe ich ganz viele Gemeinsamkeiten. Fragen des Prozessmanagements und der Prozessdigitalisierung, zur Begleitung bei Veränderungsprozessen sowie zum (Groß-)Projektmanagement sind auch in Verwaltungen hoch aktuell. Die Anfragen hierzu haben sich seit Sommer 2021 in der Redaktion des Organisationshandbuchs merklich erhöht.

Aber auch wenn es viel Übereinstimmung in den Methoden gibt, so gibt es doch Unterschiede in den Rahmenbedingungen von Verwaltungen und entsprechend in der Umsetzung von Veränderungsarbeit:

Im Privatsektor entscheiden überwiegend rein wirtschaftliche Treiber wie Angebot und Nachfrage darüber, welche Produkte und Dienstleistungen angeboten werden. Im öffentlichen Bereich haben gesellschaftliche Veränderungen und deren Bedarfe Einfluss auf das «Angebot» der Behörden. Nicht zuletzt werden mit jeder neuen Legislaturperiode Schwerpunkte anders gesetzt und zum Teil Zuständigkeiten geändert. Behörden müssen diesen Anforderungen gerecht werden. Insbesondere erfordert es ein anderes organisationales Herangehen, Mitarbeitende etwa bei Wegfall ihrer Aufgaben nicht zu entlassen, sondern in neue Aufgaben zu bringen.

Daher: Ja, organisationale Veränderungsarbeit in der Verwaltung verläuft nach anderen Gesetzmäßigkeiten und ist oft mit größeren, teils allein schon gesetzlichen Hürden belegt. Dazu folgendes Beispiel: Durch das im Grundgesetz verankerte Ressortprinzip wird jeder Bundesminister und jede Bundesministerin legitimiert, sein bzw. ihr Ressort innerhalb des festgelegten politischen Rahmens selbständig und eigenverantwortlich zu leiten, auch in Fragen der Binnenorganisation des Ministeriums sowie des Geschäftsbereichs. Dies stellt uns bei übergreifenden organisatorischen Veränderungen (wie etwa die Standardisierung bei der Einführung der E-Akte) häufig vor Herausforderungen, beispielsweise, weil ein Konsens aller Ressorts zu finden ist.

**ZOE:** *Was genau macht Wandel in der Verwaltung denn so besonders?*

**Kandora:** Verwaltungen sind einem permanenten Wandel unterlegen und müssen auf neue Anforderungen aus Politik und Gesellschaft reagieren. Besonders ist vielleicht, dass aufgabenkritische Ansätze, die zum Wegfall von Aufgaben führen, eher selten sind, sondern häufig neue Aufgaben hinzukommen. Hierdurch stellen sich Herausforderungen in der Steuerung und Bemessung von Personalressourcen.

Neben veränderten Tätigkeiten und Kompetenzanforderungen wandeln sich auch die Arbeitsweisen, Rollen und Verantwortlichkeiten von Beschäftigten und Führungskräften. Diesbezüglich finden sich viele Parallelen zu Institutionen und Betrieben außerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Kriterien wie die Kundenorientierung und eine damit einhergehende Qualitäts-, Wirkungs- und Leistungsorientierung sind selbstverständlich geworden. Zusätzlich fördert die Digitalisierung die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung. Durch all dies entstehen neue Arbeitsweisen und entsprechend neue Kompetanzanforderungen an die Beschäftigten, wie z. B. zunehmende Veränderungsbereitschaft. Denken in Prozessen und Prozesszielen fördert das Arbeiten über Behördengrenzen hinweg, fördert eine Fehler- und Führungskultur. Projektarbeit gehört zum Alltag.

Gemein ist uns (ob Verwaltung oder Wirtschaft) aus meiner persönlichen Erfahrung auch: Je größer der «Apparat» ist, desto schwerer tut sich eine Organisation mit Veränderungen. Der Rahmen, in dem dies geschieht, ist erstmal unerheblich. Das kann eine große Bundesbehörde oder ein Wirtschaftskonzern sein.

Die besondere Herausforderung besteht im Wandel der Aufgaben, also der Aufgabenveränderung im ganzheitlichen Sinne. Aufgaben zu priorisieren und sich auch einmal von Aufgaben zu trennen, ist sicherlich in der Verwaltung ein vergleichsweise schwierigerer und auch politischer Prozess.

**ZOE:** Können Sie uns ein gelungenes Beispiel für organisationale Veränderung auf Bundesebene nennen? Was hat hier besonders gut funktioniert und ist diese Erfahrung auf andere Ressorts übertragbar?

**Kandora:** Am liebsten nenne ich an dieser Stelle natürlich meine eigene Behörde, das Bundesverwaltungsamt. Unser Präsident Christoph Verenkotte sagte einmal: «Veränderung? Wir machen das fast jeden Tag». Um es anschaulich zu machen: In den vergangenen Jahren bekam das BVA viele neue Aufgaben dazu, so auch politisch bedeutende Aufgaben, wie z. B. die Registermodernisierung (die im Kontext der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes zu sehen ist). Zudem gab es große Umbrüche. Allein im letzten Jahrzehnt wechselten bei der IT-Konsolidierung rund 400 Beschäftigte zum Informations-Technik-Zentrum Bund (kurz ITZ Bund). Außerdem kamen zweimal jeweils etwa 1.500 Beschäftigte aus den Geschäftsbereichen der Bundeswehrverwaltung und des Finanzministeriums zu uns hinzu.

Was hilft, diese Art von Veränderungen zu bewältigen? Veränderungsmanagement und das Zusammenführen von Kulturen – zwei zentrale Aspekte, die besonders relevant sind. Das Organisationshandbuch erklärt künftig auch hier, wie Veränderungsmanagement funktioniert. Übertragbar auf das obige Beispiel heißt dies konkret, voneinander zu lernen, z. B. nicht nur die eigenen Prozesse als den einzig richtigen Weg zum Ziel zu betrachten, Team bildende Maßnahmen durchzuführen, bei der Integration in die neue Behördenkultur zu unterstützen, sich Zeit für «die Neuen» zu nehmen und zuzuhören, «Anderssein» zu akzeptieren und dennoch Wege zu finden, in gewissen Leitplanken unter einer gemeinsamen Vision gemeinsame Ziele zu erarbeiten und zu verfolgen.

**ZOE:** Wie gestaltet sich die Anwendungspraxis des Handbuchs?

**Kandora:** Das Organisationshandbuch vermittelt direkt anwendbares Wissen für die professionelle Erledigung von Organisations- und Managementaufgaben. Dabei wird nicht nur dargestellt, was im Einzelnen zu tun ist, sondern auch, wie es getan werden kann. Besonderer Wert wird auf Beispiele aus der Praxis sowie nachnutzbare Arbeitsergebnisse in Form von Vorlagen und Mustern gelegt. Für vertiefende und weitergehende Informationen werden Literaturempfehlungen und Links angegeben.

Erkennbar ist, dass es (nicht nur) in der Bundesverwaltung den Bedarf gibt, sich über Inhalte des Organisationshandbuchs auszutauschen oder hierzu Schulungen in der Anwendung zu erhalten. Der Beratungs- und Austauschbedarf sowie für Veranstaltungen, Seminare, Fortbildungen aber auch für Kurzberatungen (insbesondere methodische Begleitung von Organisationsprojekten) steigt. Letztendlich treiben viele Beschäftigte in den Organisationen der öffentlichen Verwaltung die gleichen Fragen und Herausforderungen um.

Und: Wir spüren in diversen Austauschformaten den verstärkten Willen, die Themenstellungen des Organisationshandbuchs aufzugreifen, gemeinsam weiterzuentwickeln und dabei noch mehr als bisher behörden- und ressortübergreifend zusammenzuarbeiten. Ein sehr gutes Beispiel dafür ist die Vision einer digitalisierten Personalbedarfsermittlung. Viele Erkenntnisse aus der Organisations- und Beratungspraxis in der Bundesverwaltung können und werden auch künftig direkt in die Weiterentwicklung des Organisationshandbuchs einfließen.

**ZOE:** Wenn Sie zurückblicken, würden Sie sagen, dass sich die Einführung des Handbuchs gelohnt hat und wenn ja, warum?

**Kandora:** Die Einführung und Weiterentwicklung des Organisationshandbuchs haben sich auf jeden Fall gelohnt: Das Handbuch wird in einigen Behörden als «Bibel der Organisation» bezeichnet. Prüfende Institutionen wie Rechnungshöfe nutzen es ebenso wie Organisatorinnen und Organisatoren, Führungskräfte, Mitarbeitende in Projekten und andere. Der besondere Mehrwert des Organisationshandbuchs liegt in seiner Praxisrelevanz und -nähe für die Bundesverwaltung.

Es hat seine Mission zum Wissenstransfer sehr gut erfüllt, so dass sich Organisatorinnen und Organisatoren der Bundesverwaltung und darüber hinaus wünschen, sich zu den Themen des Organisationshandbuchs noch stärker als bisher auf geeigneten Plattformen oder bei Veranstaltungen behördenübergreifend auszutauschen, Wissen zu teilen und noch stärker zu vernetzen. Mein Eindruck ist: Durch entsprechende korrespondierende Beratungsangebote, u. a. in Form von methodischen Kurzberatungen, können wir den Wissenstransfer in die Bundesverwaltung und die Umsetzung von Theorie im Organisationshandbuch in die Praxis sehr gut realisieren. Und: Wenn es Ansprechpersonen gibt, die das Handbuch lebendig machen, dann werden die Inhalte natürlich auch eher gelebt und umgesetzt.