

# Bericht

» **Organisationsuntersuchung der Abt. 7 im  
Ministerium für Umwelt und Verkehr  
Baden-Württemberg**

im Auftrag des UVM B.-W.

Kienbaum Management  
Consultants GmbH  
Georg-Glock-Str. 8  
D-40474 Düsseldorf

Düsseldorf,  
den 02.07.02

# » Inhalt

<b>1</b>	<b>Auftrag und Auftragsdurchführung</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Ergebnisse der Ist-Analyse</b>	<b>8</b>
2.1	Aufbauorganisation	8
2.1.1	Status Quo	8
2.1.2	Personalbestand, Altersstruktur, Leitungsspanne	11
2.1.3	Objektorientierte Aufbauorganisation	12
2.1.4	Funktionale Querschnitte	13
2.1.5	Clearing-Stelle	14
2.1.6	Genehmigungszuständigkeit	15
2.1.7	Inanspruchnahme externer Sachverständiger	16
2.1.8	Fachkoordinatoren	18
2.1.9	Projektorganisation und Projektmanagement	19
2.2	Aufgabenstruktur	20
2.2.1	Status Quo	20
2.2.2	Aufsichtskonzeption	21
2.2.3	Technischer und rechtlicher Bezugsrahmen des Aufsichtshandelns	21
2.2.4	Gewichtung von Basisaufsicht zu Initiativaufsicht	22
2.2.5	Fachliches Qualifikationsprofil der Abteilung	24
2.3	Prozesse	24
2.3.1	Status Quo	24
2.3.2	Einheitliche Handhabung	26
2.3.3	Eindeutige Verantwortlichkeiten	28
2.3.4	Schlanke Abläufe	29
2.4	Steuerung / Instrumente	30
2.4.1	Status Quo / Instrumente zur Disposition der Aufsicht	30
2.4.2	Disposition von Aufsichtsschwerpunkten	32
2.4.3	Disposition von Tätigkeitsschwerpunkten	33
2.4.4	Steuerung der Gutachter	34
2.4.5	Wissensmanagement	36
2.5	Personal	36
2.5.1	Personalinstrumente	36
2.5.2	Weiterbildung	38
2.5.3	Personalmanagement	40
2.5.4	Rollenverständnis der Aufsichtsbeamten	42
2.5.5	Umsetzung der Dienstordnung und des Leitbildes der Landesverwaltung im Bereich Führung und Zusammenarbeit	42

2.5.6	Ereignis KKP II	45
<b>3</b>	<b>Soll-Konzeption</b>	<b>46</b>
3.1	Aufbauorganisation	46
3.1.1	Nachfolgeplanung und Bewältigung der altersbedingten Fluktuation	46
3.1.2	Geschäftsordnende Regelungen zur Clearing-Stelle	47
3.1.3	Rahmenbedingungen und Instrumente der Fachkoordinatoren-Tätigkeit	48
3.1.4	Projektmanagement	50
3.2	Aufgabenstruktur	51
3.2.1	Aufsichtskonzeption	51
3.2.2	Fachliches Qualifikationsprofil	51
3.3	Prozesse	52
3.3.1	Notfallschutz	53
3.3.2	Durchführung von Verfahren zur behördlichen Kontrolle von Änderungen	54
3.4	Steuerung / Instrumente	54
3.4.1	Instrumente zur Disposition der Aufsicht	54
3.4.2	Disposition von Aufsichtsschwerpunkten / Regelkreis der Aufsicht	55
3.4.3	Disposition von Tätigkeitsschwerpunkten	60
3.4.4	Steuerung der Gutachter	61
3.4.5	Optimierung „Wissensmanagement“	64
3.5	Personal	65
3.5.1	Moderierte Workshops für den Führungskreis	65
3.5.2	„Powertraining Führung“	66
3.5.3	Beschreibung der fachlichen und überfachlichen Anforderungen	66
3.5.4	Fortbildung	66
3.5.5	Job Rotation	68
3.5.6	Training Konfliktmanagement	68
<b>4</b>	<b>Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	<b>69</b>
4.1	Überprüfung der Aufbauorganisation	69
4.2	Untersuchung der Kernprozesse	72
4.3	Überprüfung der Berichts- und Steuerungsinstrumente	73
4.4	Untersuchung des Faktors Personal	76

## » **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Abteilung 7 .....	8
Abbildung 2: Aufgabenfelder im Rahmen der staatlichen Reaktoraufsicht .....	34
Abbildung 3: Regelkreis der Aufsicht, abgeleitet aus dem Controlling-Prinzip.....	56
Abbildung 4: Risikomanagement-System .....	57
Abbildung 5: Beispiel für eine Portfolio-Matrix.....	58
Abbildung 6: Prinzipschema einer Balanced Scorecard .....	59

## 1 Auftrag und Auftragsdurchführung

Das Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg<sup>1</sup> hat die Kienbaum Management Consultants GmbH am 04. Februar 2002 beauftragt, eine Organisationsuntersuchung in der Abteilung Reaktorsicherheit, Umweltradioaktivität (Abteilung 7) des UVM durchzuführen. Der Untersuchungsgegenstand erstreckte sich auf den Aufgabenbereich der Reaktoraufsicht in Abteilung 7, schwerpunktmäßig die Referate 73, 74 und 75, die Clearingstelle sowie die relevanten Schnittstellen zu Hausspitze, Betreiber, Gutachtern und Bundesaufsicht.

Wir haben die Untersuchung im Zeitraum vom 04. Februar 2002 bis zum 02. Juli 2002 durchgeführt. Für die Bearbeitung der Fragestellungen, zu deren Beurteilung nukleartechnisches Know-How erforderlich war, haben wir die Fichtner Consulting & IT GmbH, Stuttgart in die Durchführung der Untersuchung als Unterauftragnehmer einbezogen.

Der Prüfauftrag erstreckte sich auf die Organisationsstrukturen in der Abteilung, wobei die folgenden vier Untersuchungsfelder betrachtet wurden:

1. Überprüfung der **Aufbauorganisation** der Abteilung. Hierbei standen insbesondere die Fragen nach Organisationsprinzip, Leitungsspanne, Personalausstattung, Genehmigungszuständigkeit, der im Oktober 2001 neu geschaffenen Clearing-Stelle und der Inanspruchnahme von Sachverständigen im Mittelpunkt.
2. Untersuchung ausgewählter **Kernprozesse (Ablauforganisation)** und der damit verbundenen Schnittstellen auf der Grundlage einer abgestimmten und nachvollziehbaren Dokumentation der Abläufe.
3. Untersuchung der **Berichts- und Steuerungsinstrumente** der Abteilung 7 insbesondere in Hinblick auf Vorhandensein und Ansatzpunkte einer ganzheitlichen Steuerungskonzeption der Aufsicht.
4. Untersuchung des **Faktors Personal**, insbesondere von Führungs- und Kommunikationsstrukturen der Abteilung wie auch der Qualifikation der Beschäftigten sowie Personalentwicklungs- und -einsatzkonzepten.

Die Untersuchung wurde auf der Grundlage von umfangreichen, durch den Auftraggeber zur Verfügung gestellten Dokumenten und Materialien durchgeführt, die von uns gesichtet und

---

<sup>1</sup> Das Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg wird nachfolgend als UVM bezeichnet.

ausgewertet wurden. Parallel dazu wurden im Zeitraum Februar bis Mitte April 2002 strukturierte Interviews und Workshops mit den Beschäftigten im UVM durchgeführt. Ferner wurden Gespräche mit verantwortlichen Vertretern des Betreibers, des Gutachters und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit geführt. Im Einzelnen handelte es sich um die folgenden Aktivitäten:

- Vorstellung des Projekts mit den Referatsleitern der Abteilung 7
- Mitarbeiterinformationsveranstaltung (Abt. 7)
- Informationsgespräch mit dem Örtlichen Personalrat
- Aufgaben-Interviews mit den sechs Referatsleitern und dem Abteilungsleiter
- Personal-Interviews mit den sechs Referatsleitern, den zehn Projektleitern und dem Abteilungsleiter
- Informationsgespräch zu Fortbildungsprogramm und –budgets (Ref. 16)
- Informationsgespräch zur Vorgangsdatenverwaltung AGAVE (Ref. 75)
- Informationsgespräch zur Auftragssteuerung der Gutachter (Ref. 71)
- Informationsgespräch zu Personalmaßnahmen (Ref. 12)
- Sieben Workshops zur Prozessmodellierung
- Drei Workshops zur Prozessoptimierung
- Drei Workshops zur Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten (inkl. Prozess), Fachkoordinatoren sowie zur Gutachtersteuerung (inkl. Prozess)
- Begleitung von zwei Aufsichtsbesuchen (KWO und KKP)
- Schnittstellengespräche mit dem TÜV (Herr Seibold), BMU (Herren Renneberg und Majer) und EnBW (Herr Gassner)
- Sechs Referate-Workshops zu Stärken und Handlungsfeldern in den Referaten
- Inaugenscheinnahme der Notfallzentrale des UVM
- Teilnahme an zwei Referatsleiterbesprechungen
- Abstimmung der Empfehlungen für die bedarfsgerechte Qualifizierung der Beschäftigten

Grundlagen für die Erarbeitung der Beratungsergebnisse waren neben den Interviews und durchgeführten Workshops die folgenden wesentlichen Materialien und Dokumente:

- Geschäftsverteilungsplan und Geschäftsbereichsübersicht des UVM
- Aufsichtshandbuch (AHB) der Abteilung 7 (Stand Januar 2000)

- Konzeption für die staatliche Aufsicht über die baden-württembergischen Kernkraftwerke (Stand März 2001)
- Organisationshandbuch der Abteilung 7
- Störfallhandbuch (SHB)
- Melderegulungen nach AtSMV und nach INES
- Leitbild der Abteilung 7 (Stand März 2001)
- Rahmenvertrag zwischen dem Land Baden-Württemberg und dem Gutachter
- Personalentwicklungskonzepte, Fortbildungsplanung für die Abteilung 7
- Übersicht über die Besoldungs- und Vergütungsgruppen je Mitarbeiter der Abteilung 7
- Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 09.02.1998; Leitbild der Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 11.12.1995
- Prüfungsmittelung des Rechnungshofs Baden-Württemberg zu den Sachverständigenkosten im atomrechtlichen Verfahren vom 31.10.2000 sowie die Stellungnahme des UVM hierzu vom 16.02.2001
- Externes Gutachten zur Optimierung und Evaluierung der Abteilung 4 im niedersächsischen Umweltministerium
- Beispielhafte Unterlagen zu referatsbezogenen Arbeitsprogrammen und Zielvereinbarungen sowie Überwachungslisten für die Steuerung der Gutachter und Gutachterrechnungen
- Interne Vermerke und Hausmitteilungen sowie Auszüge aus dem Pressespiegel des UVM

Im Rahmen der projektbegleitenden Lenkungsgruppe wurde der jeweilige Stand der Untersuchung am 19. Februar, 05. März, 19. März, 09. April und 02. Mai 2002 vorgestellt und erörtert.

Für die konstruktive und ergebnisorientierte Zusammenarbeit sowie die Unterstützung, die wir im Rahmen unserer Untersuchung erfahren haben, bedanken wir uns an dieser Stelle bei allen Beteiligten.

## 2 Ergebnisse der Ist-Analyse

### 2.1 Aufbauorganisation

#### 2.1.1 Status Quo

Die Abteilung 7 des Ministeriums für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg ist in Abteilungsleitung, Registratur und 6 Fachreferate gegliedert. Sie verfügt über einen **Personalbestand** von derzeit insgesamt 46 Mitarbeiter/innen (Stand Mai 2002). Ein fester Stellenplan für die Abteilung besteht auf Grund der flexiblen Stellenbewirtschaftung im UVM nicht. Ein Überblick über das in Abt. 7 tätige Personal ergibt sich aus einer Personalbestandsliste, die im Ref. 12 geführt und laufend aktualisiert wird.

Die **Leitungsspanne** in den Referaten beträgt einschließlich der Assistenz- und Unterstützungskräfte im Durchschnitt 1 : 6,3. Die Leitungsspanne auf Abteilungsebene beträgt 1 : 6.

Die **Aufbauorganisation** der Abteilung auf Referateebene folgt dem Prinzip der Objektorientierung, d. h. die Referatszuständigkeiten sind im Grundsatz nach Kernkraftwerken und kern-technischen Anlagen gegliedert. Dies gilt insbesondere für die drei Anlagenreferate 73, 74 und 75, aber auch für das Referat 76, in dem die internen und in noch größerem Umfang die Gutachterkapazitäten derzeit durch den Rückbau der WAK gebunden sind. Die „Reaktoraufsicht“ i. e. S. wird durch die drei Anlagenreferate wahrgenommen.

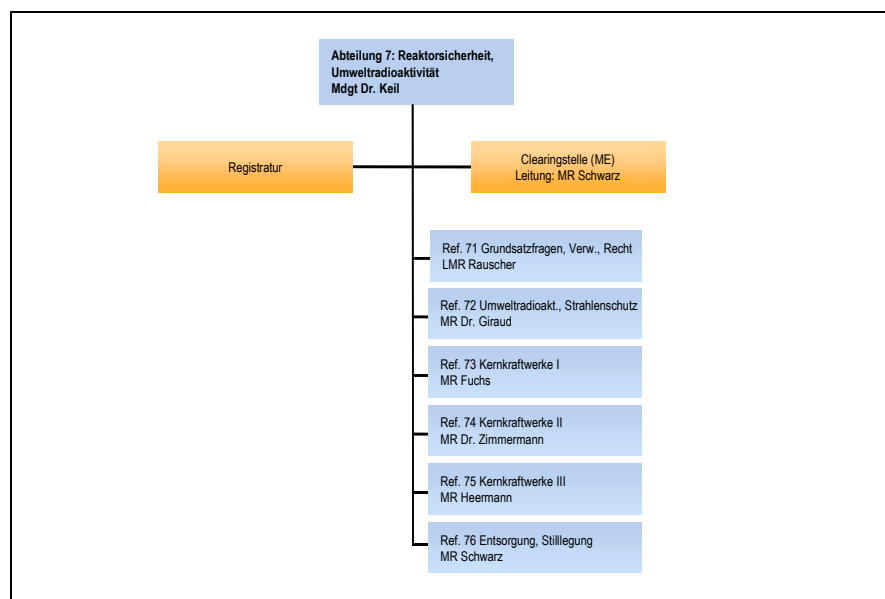


Abbildung 1: Aufbauorganisation der Abteilung 7



Unterhalb der Referatsebene setzt sich in den Anlagenreferaten, aber auch im Referat 76 die objektorientierte Gliederung in Form von sog. „Projektleitern“ fort, die fachlich die Aktivitäten der Aufsicht für eine bestimmte Anlage bzw. einen Reaktorblock koordinieren. Der Begriff des Projektleiters ist historisch bedingt aus der Phase der ‚Errichtungsprojekte‘ und bezeichnet hier nicht eine temporäre Projektleitungsfunktion im üblichen Sinne.

Auch auf Referentenebene sieht der Aufgabengliederungsplan für die Anlagenreferate und Ref. 76 jeweils eine eindeutige Zuordnung zu Anlage oder Reaktorblock vor. Daneben gibt es blockübergreifende Aufgaben an den Standorten.

Daneben bestehen zwei **funktionale Querschnittsreferate**, das Referat 71 für Grundsatzfragen, Verwaltung und Recht sowie das Referat 72 für Umweltradioaktivität und Strahlenschutz. Aufgaben des Referats 72 sind Grundsatzfragen der Immissions- und Emissionsüberwachung der kerntechnischen Anlagen sowie der Umweltradioaktivität und des Notfallschutzes. Hinzu kommt der Betrieb und die Weiterentwicklung des Kernreaktorfernüberwachungssystems zur Umgebungsüberwachung der kerntechnischen Anlagen in Baden-Württemberg.

Funktionale Querschnittsaufgaben, die in allen Anlagenreferaten anfallen, wurden mittels geschäftsverteilenden Regelungen den Referaten 71, 72 und 76 wie folgt zugeordnet:

Sicherung kerntechnischer Anlagen	weitgehend zu Ref. 71
Radiologischer Umweltschutz bei kerntechnischen Anlagen und Einrichtungen	weitgehend zu Ref. 72
Entsorgung radioaktiver Stoffe	weitgehend zu Ref. 76
Transport radioaktiver Stoffe	weitgehend zu Ref. 71

Die Geschäftsverteilung der Abteilung sieht weiterhin die Einrichtung sog. „**Fachkoordinatoren**“ vor. Dabei handelt es sich um eine personengebundene Stabsfunktion, die der gezielten Vertiefung der Kenntnisse im jeweiligen Fachgebiet sowie der Unterstützung und Koordination entsprechender Fachaufgaben in der Abteilung dient. Weiterhin sind die Fachkoordinatoren verantwortlich für die Vermittlung relevanter fachlicher Erkenntnisse in die Abteilung. Derzeit sind 10 Fachkoordinatoren zu 11 Themenfeldern benannt.

Für die „Verfolgung von inhaltlich bedeutsamen Aufgabenschwerpunkten“, den sog. Aufsichtsschwerpunkten, sieht die Geschäftsordnung eine **Projektstruktur** vor. Die beteiligten Fachreferate und die verantwortliche Projektleitung wird jeweils benannt.

Weiterhin besteht die sog. „**Clearing-Stelle**“ als anlassbezogen zusammentretende ständige Einrichtung der Abteilung 7, deren Aufgabe in der frühzeitigen Überprüfung der Einstufung meldepflichtiger bzw. potenziell meldepflichtiger Ereignisse – auch schon im Vorfeld - aus Sicht der Behörde besteht. Sie setzt sich aus Vertretern der drei Anlagenreferate und des Referats 71 zusammen und steht unter der Leitung des Referatsleiters 76. Die Clearing-Stelle kommt auf Grund einer in der Regel vorläufigen Bewertung des Betreibers zu einer sicherheitstechnischen Bewertung in Hinblick auf die Einstufung nach AtSMV und INES und gibt eine Empfehlung zum weiteren Vorgehen an das Fachreferat.

Die Clearing-Stelle wurde Mitte Oktober 2001 im Zuge der Verfolgung des meldepflichtigen Ereignisses im KKP II eingerichtet und hat in den ersten sechs Wochen ihrer Tätigkeit ca. 20 Ereignisse bearbeitet. Inzwischen haben sich „Aufkommen“ an meldepflichtigen Ereignissen und Tagungsfrequenz wieder dem Durchschnitt von monatlich 2-3 Ereignissen angenähert.

Eine Besonderheit bei der Organisation der Atomaufsicht in Baden-Württemberg ergibt sich hinsichtlich der **Genehmigungszuständigkeit** (Änderungsverfahren der Kategorie A). Genehmigungsbehörde ist das Wirtschaftsministerium; das UVM als Mitgenehmigungsbehörde leistet die fachliche und rechtliche Bewertung und arbeitet diese der Genehmigungsbehörde zu.

Für die Durchführung der Aufsicht über die Kernkraftwerke und kerntechnischen Anlagen nimmt die Abteilung 7 in erheblichem Umfang die Leistungen **externer Sachverständiger** (Gutachter) in Anspruch. Im Jahr 2001 wurden Sachverständigenleistungen im Wert von 27,6 Mio. Euro in Anspruch genommen. Dies entspricht ca. 120 Gutachter-Vollzeitkapazitäten.

Die Aufwendungen für Sachverständigen-Leistungen haben sich seit 1997 rückläufig entwickelt (Angaben der Aufsichtsbehörde):

In Mio. Euro	1997	1998	1999	2000	2001
Über alle Anlagen	37,6	33,2	30,7	31,5	27,6
Davon: KKW	34,2	28,7	26,5	26,0	22,2

Für das Jahr 1999 hat die Aufsichtsbehörde einen Vergleich der Sachverständigen-Aufwendungen je Reaktorblock über 5 Bundesländer durchgeführt. Demnach entspricht die Höhe der Aufwendungen in etwa denjenigen in Bayern und Niedersachsen:

SV-Kosten in Mio.Euro, '99	Hessen (2 Blöcke)	S.-Holstein (3 Blöcke)	Baden-W. (5 Blöcke)	Bayern (5 Blöcke)	Nieders. (4 Blöcke)
gesamt	15,3	19,4	26,5	25,6	19,9
pro Block	7,7	6,5	5,3	5,1	5,0

98,7 % der Sachverständigenleistungen wurden in 2001 vom Generalgutachter, der TÜV Energie- und Systemtechnik GmbH erbracht. Hierzu wurde mit dem TÜV (und anderen Gutachtern) ein Rahmenvertrag geschlossen, der die Aufgaben, die Verfahren der Beauftragung, die Vergütung und Verantwortlichkeit festlegt.

Ein Großteil der Sachverständigenleistungen wird unter direkter Bezugnahme auf den Rahmenvertrag erbracht bzw. gleichsam automatisch durch definierte Ereignisse ausgelöst; anlassbezogene Einzelbeauftragungen treten dem gegenüber im Umfang deutlich zurück.

### 2.1.2 Personalbestand, Altersstruktur, Leitungsspanne

Der Personalbestand wird von den Führungskräften der Abteilung 7 als insgesamt ausreichend bezeichnet. Diese Aussage gilt für die Kapazitätsauslegung auf das Tagesgeschäft.

Unter der Voraussetzung eines wirksamen und effizienten Sachverständigen-Einsatzes erscheint die gegenwärtige Personalausstattung der Abteilung 7 auch nach Auffassung von Kienbaum als ausreichend. Die Bewältigung der altersbedingten Fluktuation wird jedoch temporäre personalwirtschaftliche Maßnahmen erforderlich machen (s. hierzu Abschnitt 3., Soll-Konzept).

Eine Analyse der Altersstruktur der Abteilung 7 zeigt, dass das Durchschnittsalter mit ca. 49 Jahren im Bereich der Referenten und Referatsleiter vergleichsweise hoch ist. Für die nächsten 5-10 Jahre ist ein Know-How-Verlust durch das reguläre Ausscheiden mehrerer qualifizierter Mitarbeiter/innen absehbar. Bis Ende 2005 erreichen 7 spezialisierte Mitarbeiter/innen die Regelaltersgrenze. Die systematische Gewinnung und rechtzeitige Qualifizierung von Nachwuchskräften ist für eine auch in Zukunft leistungsfähige Reaktoraufsicht in Baden-Württemberg unverzichtbar. Dem absehbar anstehenden Personal- und Know-How-Verlust sollte frühzeitig auch durch personalwirtschaftliche Maßnahmen entgegen gewirkt werden.

Die Leitungsspannen von ca. 1 : 6 auf Abteilungs- und Referatsebene sind unter Berücksichtigung der Komplexität der Aufgabenstellung und der notwendigen Flexibilität des Aufsichtshandelns angemessen.

### 2.1.3 Objektorientierte Aufbauorganisation

Die im Grundsatz objektorientierte Aufbauorganisation der Abteilung 7 ist der Aufgabenstellung angemessen und sollte beibehalten werden.

- Die Aufgabenstruktur wird geprägt durch das fachtechnische Wissen um Struktur und Funktion der der Aufsicht unterliegenden Kernkraftwerke und kerntechnischen Anlagen. Entsprechend erscheint eine organisatorische Bündelung des einschlägigen Know-Hows als sinnvoll.
- Die Anlagenreferate sind in Bezug auf ihre Aufsichts-, Genehmigungs- und Steuerungsaufgaben in sich flexibler steuerbar als im Falle einer rein funktional orientierten Organisation.
- Die objektorientierte Organisationsform bietet die beste Abgrenzung und Zuordnung von Verantwortlichkeiten und stärkt potenziell das Verantwortungsgefühl der zuständigen Referatsleiter und Referenten.
- Eventuelle Nachteile z. B. hinsichtlich der Flexibilität des Kapazitätsausgleichs in der Aufsicht bei akuter Mehrbelastung einer objektgebundenen Organisationseinheit erscheinen durch abteilungsinterne Maßnahmen und eine entsprechende Gewichtung des Gutachtereinsatzes als beherrschbar.

Allerdings stellt gerade die flächendeckende Vorhaltung spezialisierten Know-Hows sowie die Einhaltung einheitlicher Aufsichtsstandards in allen Anlagen erhebliche Anforderungen an die objektorientierte Aufsichtsorganisation in Baden-Württemberg.

So muss bei der objektorientierten Aufsichtsorganisation insbesondere gewährleistet sein, dass sämtliche technische und organisatorische Felder der Aufsicht fachkundig, mit der notwendigen Tiefe und dauerhaft abgedeckt sind. Weiterhin besteht die Anforderung, spezifische Anlagenkenntnis gegen anlagenübergreifendes Know-How und Distanz zum Geschehen in der Anlage auszubalancieren.

Wesentliche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele und zur Optimierung der Aufsichtsarbeit in der objektorientierten Organisation der baden-württembergischen Reaktoraufsicht sind:

- Konsequente Nutzung der geschaffenen funktionalen Querschnitte

- Konsequente Fortführung des Grundsatzes der Personalrotation
- Verbreiterung und Vertiefung des vorgehaltenen Know-How-Spektrums
- Verbindliche Anwendung und Verbesserung der Instrumente und Vorgaben zur Vereinheitlichung der Aufsichtsarbeit.

Zur Umsetzung dieser Vorschläge vgl. die folgenden Abschnitte unter 2. und 3. dieses Berichts.

#### **2.1.4 Funktionale Querschnitte**

Eine im Grundsatz objektorientierte Struktur erfordert i. d. R. Organisationselemente zur Bündelung funktionaler Querschnittsaufgaben. Dies sind Aufgaben, für die z. B. auf Grund ihrer objektübergreifenden Bedeutung oder fachlichen Tiefe die Nutzung von Größen- und Spezialisierungsvorteilen durch eine Bündelung angezeigt erscheint. Bei den funktionalen Organisationselementen kann es sich um dauerhaft bestehende Linieneinheiten, Stabstellen oder eine Projektorganisation handeln.

Alle drei Formen der Bildung funktionaler Querschnitte sind in der Abteilung 7 anzutreffen:

- Drei Querschnittsreferate 71, 72 und in Teilen 76 sowie die Clearing-Stelle, denen mittels geschäftsverteilenden Regelungen dauerhaft abteilungsübergreifende Querschnittsaufgaben übertragen wurden
- Zehn Fachkoordinatoren, die in Stabsfunktion ausgewähltes Fach-Know-How bündeln und vertiefen
- Die Möglichkeit zur Bildung abteilungsweiter sog. „Aufsichtsschwerpunkte“ mit Projektcharakter

Damit weist die Abteilung hinsichtlich der Instrumente des Zusammenwirkens über die Organisationseinheiten hinweg eine differenzierte Struktur auf, die in öffentlichen Verwaltungen, auch Ministerialverwaltungen, keineswegs selbstverständlich ist.

Eine Analyse der praktischen Relevanz und Wirksamkeit der funktionalen Querschnitte zeigt, dass bei den Fachkoordinatoren und der Bearbeitung der Aufsichtsschwerpunkte hinsichtlich methodischem Ansatz und instrumenteller Unterstützung Optimierungsbedarf besteht (vgl. hierzu die folgenden Abschnitte des Berichts unter 2. und 3.).

### 2.1.5 Clearing-Stelle

Der eigenständigen, frühzeitigen und zutreffenden sicherheitstechnischen Bewertung potenziell meldepflichtiger und meldepflichtiger Ereignisse durch die Aufsichtsbehörde kommt im Prozess der aufsichtlichen Behandlung dieser Ereignisse eine entscheidende Rolle zu.

Die Einstufung eines meldepflichtigen Ereignisses durch den Betreiber wird – wenn der Betreiber überhaupt frühzeitig eine Einstufung vornimmt - von der Aufsichtsbehörde durch eine eigene Beurteilung kritisch begleitet. Analoges gilt hinsichtlich der Meldepflicht, wenn der Betreiber einen Vorgang meldet und diesen zunächst nur als potenziell meldepflichtiges Ereignis bezeichnet.

In jedem Fall steht die Aufsicht vor der Aufgabe, bereits zu einem frühen Zeitpunkt und unter den Bedingungen unvollständiger Information eine zutreffende Einschätzung und Bewertung des Ereignisses vorzunehmen, von dem sie Kenntnis erlangt hat.

Die AtSMV zwingt zudem auf Grund der unbestimmten und offenen Beschreibung der Sachverhalte zu einer weitgehenden Auslegung bei der Einstufung.

Sowohl für den Betreiber als auch für die Aufsicht besteht daher vor dem Hintergrund z. T. komplexer Sachverhalte und zunächst unvollständiger Information ein erheblicher Ermessensspielraum bei der Einstufung.

Insofern dient die Einberufung einer Clearing-Stelle bereits zu einem sehr frühen Zeitpunkt nach Kenntnis des (potenziell) meldepflichtigen Ereignisses der schnellen und umfassenden Ausnutzung des in der Abteilung 7 vorhandenen Sachverstands zur Beurteilung des Sachverhalts. Die kurzfristige Einberufung dient gerade in einer Phase von Ungewissheit und unvollständiger Information über das Ereignis einer ersten vorläufigen Bewertung, die zur Einstufung führen soll.

Der Prozess der Meinungsbildung und Kommunikation in Bezug auf das Ereignis wird transparent und in Protokollform dokumentiert. Die Verantwortlichkeit des jeweiligen Anlagenreferats wird nicht berührt, dessen Kompetenz nicht in Frage gestellt. Die Clearing-Stelle soll zusätzliche „Beurteilungskompetenz“ bei Ereignissen von zumindest potenziell hoher Relevanz sichern.

Die Etablierung einer Clearing-Stelle zur frühzeitigen Bewertung und Einstufung potenziell meldepflichtiger Ereignisse erscheint daher als sinnvoll und nachvollziehbar, nicht nur vor dem Hintergrund der Analyse des meldepflichtigen Ereignisses in KKP II.

Die geschäftsordnenden Regelungen zur Clearing-Stelle sind noch nicht gefestigt und werden innerhalb der Abteilung unterschiedlich interpretiert. Hier besteht noch Regelungsbedarf im Detail.

### **2.1.6 Genehmigungszuständigkeit**

In der Frage der Genehmigungszuständigkeit erstreckte sich die Untersuchung nur auf den Bereich des UVM. Organisationseinheiten des Wirtschaftsministeriums wurden auftragsgemäß nicht mit einbezogen.

An Änderungsverfahren der Kategorie A sind neben dem Wirtschaftsministerium als Genehmigungsbehörde das UVM und das Innenministerium als Mitgenehmigungsbehörden, ggf. weitere Behörden, Gutachter und auch die Öffentlichkeit zu beteiligen.

Ein nach Art und Inhalt wesentlicher Aufgabenanteil im Genehmigungsverfahren liegt in der fachlich-technischen Prüfung und Beurteilung des Vorhabens. Dieser wird vom UVM erbracht.

Weiterhin führt Ref. 71 auch die Prüfung wesentlicher rechtlicher Belange in Zusammenhang mit der Genehmigung eigenständig durch (z. B. Zulässigkeit und Bestimmtheit von Auflagen im Genehmigungsentwurf; ergänzende Darlegung für das Wirtschaftsministerium zur Vorbereitung des Begründungsteils).

Schwerpunkte der Tätigkeit der Genehmigungsbehörde sind die Koordination und Bündelung der Beiträge der hinzu gezogenen Mitgenehmigungsbehörden und der weiteren Beteiligten sowie die Fertigung des Genehmigungsbescheids.

Aufgabenlogisch hängt die Vorteilhaftigkeit einer möglichen Zusammenführung von Fach- und Genehmigungszuständigkeit von der Bewertung des Aufgabenanteils des UVM im Verfahren gegenüber den Koordinations- und Bündelungsaufgaben ab. Tatsächlich hat die Wahrnehmung der Fachzuständigkeit ein maßgebliches Gewicht im Verfahren. Allerdings würde - nach durchgeführter Analyse der entsprechenden Prozesse - eine Bündelung der Genehmigungs- und Fachkompetenz beim UVM voraussichtlich Synergien weder im Sinne einer nennenswerten Ressourceneinsparung, noch in Form einer spürbaren Beschleunigung des Genehmigungsprozesses bedeuten.

Zum einen ist die mit der Durchführung der atomrechtlichen Genehmigungsaufgaben im Wirtschaftsministerium befasste Mitarbeiterkapazität nach überschlägigen Angaben des Auftraggebers mit ca. 2-3 Vollzeitäquivalenten so gering, dass selbst weitgehende Synergien

keine durchschlagenden Einspareffekte erwarten ließen. Soweit sich die Tätigkeit des Wirtschaftsministeriums auf die Plausibilisierung und Gewichtung der relevanten Tatbestände im Gesamtzusammenhang bezieht, ist dies einer Betrachtung unter Synergieaspekten ohnehin nur begrenzt zugänglich.

Zum andern zeigt die Analyse des Genehmigungsprozesses, dass die Durchlaufzeit für ein Verfahren nicht ausschließlich von der Kommunikation zwischen Genehmigungs- und Fachbehörde UVM, sondern maßgeblich auch von der Koordination der Beiträge anderer Behörden sowie von der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung abhängt.

Für eine Beibehaltung der organisatorischen Trennung würde vor allem sprechen, wenn durch diese im Genehmigungsprozess eine potenziell bestehende Zielkonkurrenz gleich gewichteter Ziele transparent gemacht und zwischen den beteiligten Behörden zum Ausgleich gebracht werden soll. Inwieweit hiervon auszugehen ist, liegt außerhalb unserer Beurteilung.

Da die Genehmigungsverfahren nach Kategorie A sich künftig auf Änderungsgenehmigungen beschränken und deren Anzahl im Zeitablauf erwartungsgemäß zumindest nicht mehr ansteigt, hat die hier behandelte organisatorische Fragestellung keine zentrale Bedeutung mehr für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufsichtsaufgabe.

### **2.1.7 Inanspruchnahme externer Sachverständiger**

Die Konzeption der Atomaufsicht sieht in Baden-Württemberg wie auch in den übrigen vier Bundesländern mit in Betrieb befindlichen Kernkraftwerken die Hinzuziehung externer Sachverständiger zur Entlastung des Behördenhandelns vor. Die grundsätzliche Alternative besteht im Aufbau ausreichend großer behördlicher Kapazitäten entweder im UVM selbst oder in einer nachgeordneten Behörde.

Unabhängig von der Frage, ob das hierfür benötigte qualifizierte Personal am Markt verfügbar gemacht werden könnte, steht in Frage, inwieweit Flexibilität und Effizienz bei einer Integration aller Aufsichtsressourcen unter den personalwirtschaftlichen, vergütungsrechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Ministerialverwaltung gegenüber dem Status Quo gesteigert werden könnten.

Die Delegation von Aufgaben auf einen Dritten erzeugt zunächst eine zusätzliche Vertragsbeziehung (zwischen Behörden und Gutachtern), die für die Behörden zusätzliche Steuerungs- und Überwachungsaufgaben mit sich bringt.



Das im UVM wie auch in den anderen Bundesländern praktizierte Sachverständigenmodell erweist sich dann als vorteilhaft, wenn die Nachteile der zusätzlichen Vertragsbeziehung durch die Vorteile einer effektiveren, flexibleren und reflektierteren Steuerung der Aufsichtsaktivitäten überkompensiert werden können.

Grundsätzliche Vorteile des Einsatzes von Gutachtern sind

- ein disponibler und flexibler Einsatz von Fachpersonal bei kurzfristigen Bedarfsveränderungen
- Flexibilität der Ressourcen- und Budgetdisposition bei längerfristigen Veränderungen des Aufsichtsbedarfs (in beide Richtungen)
- eine umfassende Verfügbarmachung von Spezial-Know-How, auch über technische Expertise hinaus
- ein zusätzlicher Erfahrungshintergrund, der über die von der jeweiligen Behördenaufsicht überwachten Anlagen hinaus geht.

Von der Auswahl und der Steuerung der Gutachter hängt es ab, ob die genannten Vorteile jeweils in vollem Umfang genutzt werden können. Die Steuerung der Gutachter sollte von folgenden Prinzipien ausgehen:

- Klare Rollendefinition: Auftraggeber-Auftragnehmer-Prinzip in der Zusammenarbeit zwischen Aufsicht und Gutachter konsequent ausprägen.
- Klare Aufgabenteilung: Arbeitsteilige Vorgehensweise zwischen Gutachter und Aufsichtsbehörde etablieren.
- Klare Steuerungsfunktion: Steuerungsfunktion der Aufsicht gegenüber dem Gutachter wahrnehmen.

Dies bedeutet, dass die Behörde über die Kontrolle und den Nachvollzug der vom Gutachter gefertigten Analysen und Zuarbeit hinaus ihre Steuerungsaufgabe gegenüber dem Gutachter aktiv wahrnimmt und durch die Delegation von Prüfungs- und Überwachungsaufgaben mehr freie Kapazität gewinnt für eine eigenständige Konzeption der Initiativaufsicht. Dies entspricht insbesondere auch dem Aufgabenprofil einer Ministerialverwaltung.

Die oben genannten Vorteile des Gutachtereinsatzes lassen sich tendenziell um so umfassender nutzen, je breiter und qualifizierter die Gutachterbasis ist, die von der Aufsicht in Anspruch genommen wird.

Das UVM prüft derzeit durch ein Ausschreibungsverfahren die Alternativen, die der Markt diesbezüglich bietet. Das Ergebnis dieser Ausschreibung liegt noch nicht vor und kann daher von uns nicht beurteilt werden.

Folgten die Aufsichtsbehörden der übrigen vier Bundesländer mit in Betrieb befindlichen Kernkraftwerken, ergäben sich auch für die sogenannten „Generalgutachter“ jeweils neue Marktchancen, so dass immer zumindest einige qualifizierte Anbieter zur Verfügung stünden. Unter Einbeziehung auch ausländischer Unternehmen z. B. im Bereich der Materialprüfung (Schweiz, Frankreich, USA, u. a.) können mittelfristig wettbewerbsnahe Strukturen für Gutachter-Dienstleistungen im Bereich der Atomaufsicht entstehen.

### **2.1.8 Fachkoordinatoren**

Die Fachkoordinatoren haben nach der Geschäftsverteilung der Abteilung 7 eine Stabsfunktion, die dem Know-How-Erhalt und der gezielten Vertiefung der Kenntnisse im jeweiligen Fachgebiet sowie der Unterstützung und Koordination entsprechender Fachaufgaben dient.

Die Fachkoordinatoren erfüllen ihre zeitanteilige Aufgabe durch die Auswertung von speziellen Fachzeitschriften oder Fachliteratur, über den Besuch von Tagungen, durch eine kontinuierliche Diskussion mit Gutachtern und den Betreibern wie auch die Mitarbeit in Gremien (direkt und indirekt). Im Vordergrund steht eine Vertiefung des Wissens zu den einschlägigen Regelwerken über den üblichen Wissensstand hinaus. Die Fachkoordinatoren verfügen weiterhin über referatsübergreifendes Wissen, da sie in die jeweilige Diskussion der Fachreferate zu ihren Schwerpunktthemen einbezogen werden.

Die aufbauorganisatorische Zuordnung der Fachkoordination als funktionales Querschnittselement innerhalb der Abteilung 7 ist noch nicht eindeutig geregelt. Die Rollendefinition des Fachkoordinators besteht weiterhin gegenwärtig hauptsächlich aus dem Bestand an zu erfüllenden Aufgaben. Es fehlen noch operationale Aussagen zu verfügbaren Zeitbudgets, Fortbildungsprogrammen und –mitteln.

Als referatsübergreifende Aufgabenstellung muss die Fachkoordination entsprechend auch referatsübergreifend gesteuert werden. Die Fachkoordinatoren füllen diese Aufgabe jedoch nur zeitanteilig aus; der Schwerpunkt der Tätigkeit besteht weiterhin in der anlagenbezogenen Aufsicht im jeweiligen Referat. Dies entspricht auch dem Selbstverständnis der Fachkoordinatoren.

Durch die Bündelung von Fachwissen und Spezialisierung der Fachkoordinatoren wird von den Beteiligten die Gefahr gesehen, dass das entsprechende Wissen „in der Breite“ verloren geht, z. B. durch Bindung von Fortbildungsmitteln durch die Fachkoordinatoren.

Daher kommt der instrumentellen, verbindlichen Verankerung des „Erkenntnisrückflusses“ oder „Know-How-Transfers“ innerhalb der Abteilung eine zentrale Bedeutung zu. Gegenwärtig

tig erfolgt dieser durch einzelne abteilungsinterne Fortbildungsveranstaltungen, informelle Gespräche sowie die Weiterleitung von Tagungsunterlagen und Tagungsvermerken aus externen Veranstaltungen.

Die Instrumente zum Erfahrungsrückfluss sind damit im Ansatz ausgeprägt. Strukturierung, Stellenwert und Verbindlichkeit dieser Maßnahmen sind jedoch noch zu gering.

Dies ergibt sich auch aus der allgemeinen Erfahrung in der Weiterbildungspraxis von Organisationen, dass neues Wissen von den Mitarbeitern i. d. R. nicht hinreichend als „Holschuld“ begriffen wird, sondern von der Organisation aktiv, gezielt und verbindlich an die Mitarbeiter heran getragen werden muss.

Das Instrument der Fachkoordinatoren ist hierzu in hohem Maße geeignet, bedarf aber noch der inhaltlichen Konkretisierung.

### **2.1.9 Projektorganisation und Projektmanagement**

Neben der Schaffung funktionaler Querschnittsreferate und der Einrichtung von Fachkoordinatoren besteht ein weiteres Instrument zur referatsübergreifenden Koordination von Funktionen in der Durchführung von Projekten.

Tatsächlich hat die Bearbeitung der jährlich definierten ein bis zwei Schwerpunkte der Aufsicht durch Abteilung 7 Projektcharakter. Einschlägige Methoden des Projektmanagement werden jedoch nicht durchgängig und verbindlich genutzt.

Wesentliche Elemente eines professionellen Projektmanagements sind

- Explizite Definition und Dokumentation der Projektziele und Ergebniserwartungen
- Bestimmung einer Projektleitung und eines Projektteams mit verbindlich definierten Rollen und Verantwortlichkeiten
- Bestimmung der verfügbaren Projektressourcen
- Bestimmung einer Berichts- und Steuerungsebene für die Projektleitung (Steuerungsgremium?)
- Erstellung eines Projektzeit- und Maßnahmenplans
- Etablierung eines Projektcontrolling und regelmäßiger Projektberichterstattung
- Bestimmung von formalen und inhaltlichen Standards für die Dokumentation von Projektergebnissen

- Schaffung von Anreizen für die erfolgreiche Durchführung von Projekten

Zur Anwendung von Projektmanagement in der Landesverwaltung regelt die Dienstordnung die grundlegenden Prinzipien.

## 2.2 Aufgabenstruktur

### 2.2.1 Status Quo

Die bundesgesetzlichen Vorgaben zur Aufsicht über die Kernkraftwerke sind bewusst unbestimmt gefasst worden, um der Exekutive einen Handlungs- und Gestaltungsspielraum zu belassen. Die Abteilung 7 des UVM hat sich eine „Konzeption für die staatliche Aufsicht über die baden-württembergischen Kernkraftwerke (**Aufsichtskonzeption - AK**)“ mit Stand März 2001 gegeben.

Gleichzeitig existiert das „Handbuch für die staatliche Aufsicht über die baden-württembergischen Kernkraftwerke (**Aufsichtshandbuch - AHB**)“ mit Stand Januar 2000.

Beiden Werke bilden gemeinsam die Grundlage der Aufsichtstätigkeit in Baden-Württemberg. Sie wurden mit dem Ziel einer Vereinheitlichung der Aufsichtstätigkeit und einer planmäßigen, zielgerichteten und wirkungsvollen Durchführung erstellt. Sowohl die Aufsichtskonzeption als auch das Aufsichtshandbuch kommen sinngemäß auch bei der Aufsicht über die sonstigen kerntechnischen Einrichtungen und bei den kerntechnischen Rückbauprojekten in Baden-Württemberg zur Anwendung.

Aufsichtskonzeption und Aufsichtshandbuch wurden von einer Gruppe erfahrener Mitarbeiter aus Juristen und Naturwissenschaftlern erstellt. Beide, AK und AHB, bilden die umfassende Basis für die Aufsichtsplanungen. Bei allen Mitarbeitern sind AK und AHB als verbindliche Dokumente und Vorgaben für ihre Aufgabentätigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Aufsicht hinterlegt.

Neben Aufsichtskonzeption und Aufsichtshandbuch existiert ein im Rahmen eines Leitbildprozesses erstelltes **Leitbild** für die Abteilung mit Datum vom März 2001, das Aussagen zu Zielen, Selbstverständnis und Handlungsmaximen beim Umgang mit Gutachtern, Betreibern und Öffentlichkeit enthält.

### **2.2.2 Aufsichtskonzeption**

Das Vorliegen einer Aufsichtskonzeption und eines Aufsichtshandbuchs bedeutet einen maßgeblichen Fortschritt für die Durchführung der Aufsicht in Baden-Württemberg. AK und AHB beinhalten die verbindlichen Aufgabenbeschreibungen, –strukturen, Standards und Anforderungen, die für eine zielorientierte Planung, Steuerung und Kontrolle der Aufsichtstätigkeit selbst unerlässlich sind.

Die Umsetzung dieser seit rd. 2 Jahren verfügbaren Grundlagen in die Aufsichtspraxis ist ein z. T. noch im Gang befindlicher Prozess, der sowohl zu Veränderungen der Aufsichtsarbeit, als auch zur Anpassung und Konkretisierung der Grundlagenwerke geführt hat.

Insgesamt nimmt die technische Aufsicht einen hohen Stellenwert im Aufsichtshandbuch ein.

Die Abteilung 7 versteht ihre Aufsichtsaufgabe in einem erweiterten Bezugsrahmen, der sich nach einem ganzheitlichen Ansatz auf „Mensch – Technik – Organisation“ (MTO) erstreckt.

Gemessen an diesem Anspruch wird die Handhabung der Aufsichtsgebiete „Organisation“ und „Personal“ mit Ausnahme der Überprüfungen von Zuverlässigkeit und Fachkunde des Kernkraftwerkspersonals noch nicht ihrem Stellenwert entsprechend behandelt.

In weiten Passagen sind Textteile der AK und AHB identisch; das AHB wiederholt die AK und interpretiert die Aufsichtskonzeption jeweils durch zusätzlichen, differenzierte Handlungsvorgaben und –empfehlungen. Z. T. abweichende Textpassagen unter gleicher Abschnittbezeichnung bedürfen dabei noch der Harmonisierung. Ein Revisionsindex je Kapitel erleichtert die Pflege der Dokumentation.

### **2.2.3 Technischer und rechtlicher Bezugsrahmen des Aufsichtshandelns**

Bei der Beurteilung von sicherheitsrelevanten Tatbeständen stellt sich für den Betreiber, aber auch für die Aufsichtsbehörde und den Gutachter die Frage nach dem relevanten Beurteilungsmaßstab. Die technisch-ingenieurmäßige Bewertung führt dabei im konkreten Fall offenbar z. T. zu anderen Ergebnissen und Handlungsmaßgaben, als bei einer Bewertung desselben Ereignisses unter rein rechtlichen Gesichtspunkten.

Die bestehenden bundesgesetzlichen Regelungen eröffnen dem Betreiber und der Aufsicht durch unbestimmte Rechtsbegriffe bewusst einen Bewertungs- und Handlungsspielraum, der durch das technisch-ingenieurmäßige Wissen und entsprechende Erfahrung der verantwortlich Handelnden auszufüllen ist.

Mit zunehmender Betriebsnähe werden die Regelwerke und Maßgaben operationaler und konkreter, bis hin z. B. zur expliziten Vorgabe von Ziel- oder Grenzwerten in den Betriebs- handbüchern. Offenbar übertrifft die Strenge dieser Maßgaben z. T. deutlich das bei ingenieurmäßiger Betrachtung zur Gewährleistung der Sicherheit für erforderlich Gehaltene.

Das Betriebs- und Aufsichtshandeln muss gleichermaßen auf der Grundlage der rechtlichen wie der technischen Bewertung des Betriebsgeschehens erfolgen. Der technisch-ingenieurmäßige Ermessens- oder Beurteilungsspielraum reduziert sich jedoch bis auf Null, wenn verbindliche Regelwerke Ziel- und Grenzwerte oder Bewertungen vorgeben und Handlungsweisen festlegen. In diesem Fall muss das Primat der dokumentierten Regeln gegenüber der technischen Bewertung im Einzelfall gelten.

Dabei kann es keine Rolle spielen, in wie weit diese Vorgaben möglicherweise aus ingenieurmäßiger Sicht als unter Sicherheits Gesichtspunkten überzogen gelten müssen. Ggf. haben übergeordnete Überlegungen zu deren verbindlicher Regelung geführt. Soweit die Vorgaben nicht eindeutig oder nicht sinnvoll sind, ist eine Änderung der Regelwerke möglich. Soweit diese aber in Kraft sind, bilden sie den gültigen und einzigen Maßstab für die Beurteilung. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es, diesen Grundsatz auch gegenüber dem Betreiber und den eingesetzten Gutachtern durchzusetzen.

#### 2.2.4 Gewichtung von Basisaufsicht zu Initiativaufsicht

Die **Basisaufsicht** ist zunächst im Jahresumfang (Inspektionsbereiche/Zeitaufwand) durch das AHB ohne datumsscharfe Festlegung vorgegeben und orientiert sich überwiegend an den Aktivitäten des Betreibers. Grundlage ist jeweils das Jahresarbeitsprogramm des zuständigen Referats. Gutachter und Betreiber werden i. d. R. über Termin und Aufsichtsgegenstand informiert. Es finden zusätzliche unangemeldete Aufsichtsbesuche statt.

Die **veranlasste Aufsicht**, die naturgemäß immer reaktiv ist, ergibt sich anlassbezogen z. B. aus meldepflichtigen Ereignissen, Befunden, Revisiionsergebnissen, oder Weiterleitungsnachrichten. Die Planung erfolgt zeitnah, Prüfschritte und Bewertungskriterien werden ergebnisorientiert in Anlehnung an das AHB festgelegt.

Die **Initiativaufsicht**, d. h. die ereignisunabhängig von der Behörde initiierten Aufsichtsmaßnahmen, ergibt sich

- aus der Projektarbeit an den jährlich festgelegten Aufsichtsschwerpunkten
- aus den jährlich vereinbarten Tätigkeitsschwerpunkten für die Anlagenreferate sowie

- aus ereignisunabhängigen, nicht an den Aktivitäten des Betreibers orientierten Aufsichtsmaßnahmen, von der Aufsichtsbehörde auch als ‚initiativer‘ Bestandteil der Basisaufsicht bezeichnet.

Die Analyse der Aufgabengewichtung zwischen Basis- sowie veranlasster Aufsicht einerseits und Initiativaufsicht andererseits führt zunächst zu dem Ergebnis, dass die Basisaufsicht auf Grund der Überwachung der umfassenden Genehmigungsaufgaben und Revisionsarbeiten einen erheblichen Teil der verfügbaren Ressourcen bindet und geschätzte **35%** der intern bei der Behörde verfügbaren Aufsichtskapazität in Anspruch nimmt.

Für Genehmigungs-/Änderungsverfahren und veranlasste Aufsicht wie die Verfolgung meldepflichtiger Ereignisse und die Überwachung der Jahresrevision entfallen weitere ca. **30-40%** der internen Ressourcen. Geschätzte **25-35%** werden für die Initiativaufsicht, also Aufsichtsschwerpunkte, Tätigkeitsschwerpunkte sowie ereignis- und betreiberunabhängige Aufsichtsmaßnahmen eingesetzt.

Die Angaben beruhen auf Schätzungen aus Experteninterviews mit den Referatsleitern, die von Kienbaum zusammen geführt wurden.

Auf Seiten des Gutachters gibt die Auswertung der von der Aufsichtsbehörde für das Jahr 1999 zusammen gestellten Gutacheraufwendungen nach Aufsichtskategorien und proportionaler Verteilung des Projektleitungsaufwands das folgende Bild: **Jeweils rd. 25%** der Aufwendungen entfielen auf die sog. „allgemeine Aufsicht“ und die Aufsicht bei Wiederkehrenden Prüfungen. **35%** der Aufwendungen entfielen auf gutachterliche Tätigkeit im Rahmen von Änderungsverfahren. Die verbleibenden rd. **15%** entfallen auf Sonder- und Einzelmaßnahmen.

Die hohe Gewichtung von Basis- und veranlasster Aufsicht (ca. 2/3) zu Initiativaufsicht (ca. 1/3) ergibt sich im Wesentlichen aus der Dominanz der bestehenden Genehmigungsaufgaben. Die laufenden Änderungsverfahren erzeugen durch immer neue Genehmigungsaufgaben zusätzlichen Überwachungsbedarf. Eine entsprechende gutachterliche Tätigkeit bindet dann indirekt auch bei der Aufsichtsbehörde weitere Kapazitäten durch die Notwendigkeit der Analyse und Bewertung der hierzu erstellten Gutachten.

Es besteht dabei die Tendenz, dass sich die Aufsicht hierdurch in zunehmendem Maße durch determinierte technische Überwachungsaufgaben selbst bindet. Dies gilt umso mehr, als die verfügbare Kapazität der Fachleute auf Behörden- und Gutachterseite nicht uneingeschränkt disponibel ist.

## 2.2.5 Fachliches Qualifikationsprofil der Abteilung

Das **fachliche Qualifikationsprofil** der Abteilung ist bestimmt durch die technischen Aufgabenstellungen geprägt von Ingenieuren verschiedener Fachrichtungen und Naturwissenschaftlern, insbesondere Physikern. Bei einem insgesamt hohen fachlichen Niveau im technischen Bereich ist das systematische Wissen über Organisation und personal- bzw. mitarbeiterorientierte Fragestellungen, die von der Abteilung so bezeichnete „Human-Factor-Komponente“, noch deutlich untergewichtet.

## 2.3 Prozesse

### 2.3.1 Status Quo

Für die Prozessanalyse wurden vom Berater sieben Prozesse identifiziert, die in referatsübergreifenden Arbeitsgruppen zunächst modelliert und in einem zweiten Schritt optimiert wurden:

- Prozess 1: Behandlung meldepflichtiger Ereignisse
- Prozess 2: Durchführung von Verfahren zur behördlichen Kontrolle von Änderungen (Teilprozesse für die Kategorien A, B, C und D)
- Prozess 3: Aufsicht über die Durchführung der Jahresrevision
- Prozess 4: Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten
- Prozess 5: Steuerung der Sachverständigen
- Prozess 6: Notfallschutz
- Prozess 7: Durchführung einer Inspektion vor Ort

Kriterien für die Auswahl der Prozesse waren u. a. der Umfang der gebundenen Aufsichtsressourcen, öffentliche Wahrnehmung, erkannter oder vermuteter Optimierungsbedarf etc. Eine detaillierte Dokumentation der Prozessmodellierung ist aus Gründen der Übersichtlichkeit im Anhang separat dargestellt.



Die Bewertung erfolgte anhand der nachfolgenden Kriterien:

### **Einheitliche Handhabung**

Dieses Kriterium beschreibt die referats- bzw. abteilungseinheitliche Durchführung der Prozesse und Handhabung der einzelnen Funktionen.

Für die untersuchten Prozesse ist die Handhabung abteilungsweit in ihrer Grundstruktur insgesamt homogen, wesentliche Grundzüge und Teilprozesse sind implizit in den organisatorischen Regelungen der Abteilung (Aufsichtskonzeption, Aufsichtshandbuch, Organisationshandbuch, geschäftsverteilende Regelungen) vorgegeben.

Z. T. deutliche Unterschiede in der Handhabung lassen sich allerdings in Teilschritten bei einzelnen Funktionen feststellen. Diese resultieren teilweise aus einer unterschiedlichen Aufgabenstruktur, teilweise aus einem nicht einheitlichen Verständnis der organisatorischen Regelungen oder aus mangelnder Verbindlichkeit in der Anwendung vorhandener Instrumente. Die bestehenden Unterschiede sind im folgenden Abschnitt 2.3.2 aufbereitet.

### **Eindeutige Verantwortlichkeiten**

Die Verantwortlichkeiten sind auch auf der Prozessebene jeweils eindeutig identifizierbar. Lediglich beim Prozess „Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten“ wird Optimierungsbedarf beim Vorgehen zur Auswahl des Bearbeitungs- bzw. Projektteams gesehen (vgl. hierzu Abschn. 2.3.3). Dieser Punkt steht in Zusammenhang mit der unter 2.1.9 behandelten Professionalisierung des Projektmanagements in der Abteilung.

### **„Schlanke Abläufe“**

Dieses Kriterium bewertet die Stringenz und Ergebnisorientierung der Prozesskette. Hierbei führen i. d. R. die sogenannten „nicht wertschöpfenden Aktivitäten“ wie z. B. mehrstufige Prüfungs- und Mitzeichnungsgänge, hierarchische Freizeichnungsverfahren, sequenzielle statt parallele Abstimmungsprozesse etc. zu negativen Bewertungen.

Bei den Prozessen „Behandlung meldepflichtiger Ereignisse“, „Aufsicht über die Durchführung der Jahresrevision“ und „Durchführung einer Inspektion vor Ort“ wurden keine diesbezüglichen Optimierungspotenziale festgestellt.

Bei der „Durchführung von Verfahren zur behördlichen Kontrolle von Änderungen“ ergeben sich für den Bereich der Genehmigungsverfahren (Kategorie A) bedingt durch die Zuordnung der Genehmigungskompetenz zum Wirtschaftsministerium zusätzliche Bearbeitungsschritte, Mitzeichnungs- und Abstimmungsbedarfe.

Bei der „Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten“ ist ein ergebnisorientierter Projektablauf noch nicht durchgängig gewährleistet. Der Einsatz vorhandener Projektmanagement-Instrumente wie Auftrags- und Verfahrensbeschreibung zu Projektbeginn und die laufende Erfolgskontrolle werden noch nicht mit der notwendigen Verbindlichkeit gehandhabt (vgl. hierzu Abschn. 2.1.9, Professionalisierung des Projektmanagements).

Bei der Steuerung der Sachverständigen entstehen durch fehlende Übersicht über den Status des Projektgeschehens bei der Rechnungsprüfung vermeidbare Abstimmungsprozesse und Konfliktmanagement bei der Nachverfolgung von Abrechnungen der Gutachter (vgl. hierzu Abschn. 2.4, „Steuerung / Instrumente“).

### **2.3.2 Einheitliche Handhabung**

#### **Prozess 1: Behandlung meldepflichtiger Ereignisse**

Uneinheitliche Handhabung zwischen den Referaten tritt bei der Behandlung von potenziell meldepflichtigen Ereignissen auf. Zu Beginn des Prozesses, nach der Identifikation von potenziell meldepflichtigen Ereignissen, laufen mehrere Aktivitäten parallel ab: Die weitere Prüfung der sicherheitstechnischen Bedeutung des potenziellen meldepflichtigen Ereignisses, die Information des Ministers sowie die Information der Amtsleitung. Diese Parallelität der Aktivitäten wird nicht durchgängig so verstanden.

#### **Prozess 3: Aufsicht über die Durchführung der Jahresrevision**

Etwa 6-8 Wochen vor Revisionsbeginn wird vom Betreiber ein Rahmenprogramm mit der Übersicht über die für die Revision geplanten Tätigkeiten vorgelegt, das nach der Stellungnahme durch den Gutachter ggf. überarbeitet wird. Diese Arbeitsprogramme der Betreiber, die dem UVM zur Kenntnis gebracht werden, weisen einen unterschiedlich hohen Detaillierungsgrad auf. Dieser reicht von einem Kompletprogramm für den gesamten Revisionszeitraum bis zu einem täglich vom Betreiber aktualisierten, stundenscharfen 3-Tages-Programm. Eine standardisierte Anforderung seitens der Aufsichtsbehörde über Form und Inhalt der Revisionsprogramme besteht nicht.

#### **Prozess 4: Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten**

Die Auswahl der Aufsichtsschwerpunkte erfolgt nicht nach formal festgelegten Kriterien, sondern richtet sich nach der Bedeutung eines Ereignisses (z.B. eigene Anlagen, nationale oder internationale Bedeutung), wobei diesbezüglich keine systematische Bewertung, son-

dem eine heuristische Vorgehensweise basierend auf den Expertenurteilen der Führungskräfte zur Anwendung kommt (vgl. hierzu Abschnitt 2.4; Steuerung/Instrumente).

Nach der Auswahl der Aufsichtsschwerpunkte erfolgt das weitere Vorgehen im Prozess uneinheitlich. Entweder werden nach der Auswahl der Aufsichtsschwerpunkte zunächst die Koordinatoren für die Bearbeitung des Aufsichtsschwerpunktes (Mitglieder des Bearbeitungsteams) oder das gesamte Bearbeitungsteam einschließlich der Koordinatoren benannt. Im ersten Fall, bei der alleinigen Auswahl der Koordinatoren, müssen diese in einem zweiten Schritt das Bearbeitungsteam rekrutieren.

Die Auswahl der Teammitglieder (i.d.R. 3-5 Mitarbeiter der Abteilung 7) durch die Koordinatoren richtet sich zum einen nach der Einschätzung der Fachkompetenz des Kollegen und zum anderen nach den persönlichen Präferenzen des Koordinators. Dies führt dazu, dass häufig auf die gleichen Personen zurückgegriffen wird, mit denen in der Vergangenheit schon erfolgreich zusammengearbeitet wurde. Ein einheitliches Vorgehen und eine „gleichmäßige Beanspruchung“ der Experten der Abteilung 7 ist bei der Auswahl des Bearbeitungsteams bislang nicht gewährleistet.

#### **Prozess 5: Steuerung der Sachverständigen**

Bei besonderen Anlässen erfolgt in Teilbereichen eine Einzelbeauftragung der Sachverständigen. Zwischen den Referaten bestehen Unterschiede in der Handhabung der Auftragsvergabe. Teilweise werden Aufträge an den Generalgutachter nach einer schriftlichen Leistungsbeschreibung vergeben, in einigen Fällen erfolgt die Auftragsvergabe an den Generalgutachter auch mündlich ohne nachfolgende schriftliche Leistungsbeschreibung.

Nachdem ein Auftrag an den entsprechenden Sachverständigen erteilt wurde, kommt es zwischen den Referaten zu einer unterschiedlichen Handhabung der Auftragserteilung. Eine separate, schriftliche Auftragsbestätigung des Sachverständigen wird nicht in jedem Referat als notwendig erachtet. Auch bezüglich der Handhabung und Beauftragung durch den Rahmenvertrag abgedeckter Gutachterleistungen bestehen abweichende Vorstellungen in den Referaten.

Die von dem Generalgutachter vorzulegende Quartalsübersicht (Liste der offenen Vorgänge mit Angabe von Aktenzeichen, Thema, zu bearbeitenden Unterlagen, Solltermin, Bemerkungen) wird nicht von jedem Referat als Steuerungsinstrument genutzt; die Qualität der Quartalsberichte ist unterschiedlich und differiert offenbar je nach Projektleiter des Gutachters.

Werden Solltermine vom Gutachter verschoben oder überschritten, wird die Ursachenanalyse mit unterschiedlicher Konsequenz betrieben. Eine laufende Fortschrittskontrolle der Auftragsbearbeitung durch den Gutachter erfolgt nur bei maßgeblichen Aufgaben. Kriterien zur sys-

tematischen und eindeutigen Identifikation maßgeblicher Aufträge, die der Steuerung unterliegen sollen, bestehen nicht.

Eine Terminübersicht für alle rahmenvertragsinduzierten Aufträge existiert nicht bzw. nicht referatsübergreifend.

### **2.3.3 Eindeutige Verantwortlichkeiten**

#### **Prozess 1: Behandlung meldepflichtiger Ereignisse**

Verantwortlichkeiten sind an verschiedenen Stellen im Prozess z. T. noch nicht klar geregelt. So ist bei der Prüfung des Bedarfs zur Einschaltung der Clearing-Stelle aus dem IST-Prozess heraus nicht eindeutig erkennbar, ob die Notwendigkeit zur Einschaltung vom Referat vorab erst geprüft werden soll oder ob die Clearingstelle in jedem Fall eingeschaltet wird.

#### **Prozess 4: Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten**

Bei der Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten ist die Rolle des Koordinators nicht eindeutig definiert. Der Koordinator der Bearbeitungsteams ist zwar für die inhaltliche Bearbeitung der Aufsichtsschwerpunkte zuständig, aber hat formal keine Funktion und keine Kompetenzen eines Projektleiters, da er keine Kapazitätsplanung der Teammitglieder und keine Steuerung der Bearbeitung des Aufsichtsschwerpunktes im Sinne einer Projektsteuerung vornehmen kann. Die erarbeiteten Ergebnisse und Empfehlungen werden letztlich durch die Abteilungsleitung verantwortet und nicht durch das Bearbeitungsteam/ Projektteam des jeweiligen Aufsichtsschwerpunktes.

#### **Prozess 6: Notfallschutz**

Umfassende Notfallübungen (Alarmierung, Lagebeurteilung und Koordinierung), bei denen alle drei Krisenstäbe der Abteilung 7 zusammenarbeiten, finden zu selten (weniger als einmal im Jahr) und nur in unregelmäßigen Abständen statt. Ausnahme ist der Krisenstab S, der häufiger (zwei- bis dreimal pro Jahr) kleinere Notfallübungen durchführt. In der Regel werden die Notfallübungen durch Mitarbeiter des UVM geplant und vorbereitet.

Die Einberufung umfasst drei unterschiedliche Krisenstäbe: Krisenstab K, A und S werden parallel einberufen und wickeln ihre Aufgaben gemäß Störfallhandbuch ab. Nachteilig ist die räumliche Entfernung der verschiedenen Stäbe sowie das Lagezentrum von Krisenstab A. Dieses Team agiert aus einem nicht in der Nähe der anderen gelegenen Konferenzraum, der zudem über keine stationären PCs verfügt.

Die großen zeitlichen Abstände der Übungen bergen das Risiko einer mangelnden Routine, insbesondere bezogen auf das Zusammenspiel der einzelnen Krisenstäbe.

### **2.3.4 Schlanke Abläufe**

#### **Prozess 2: Durchführung von Verfahren zur behördlichen Kontrolle von Änderungen (Kategorie A, B, C und D)**

Mit dem Wirtschaftsministerium als Genehmigungsbehörde und dem UVM als Mitgenehmigungsbehörde, die die fachlichen und rechtlichen Aspekte des Genehmigungsverfahrens bearbeitet, entstehen zahlreiche Abstimmungsschritte im Prozess zwischen diesen Organisationseinheiten. Hinzu kommt, dass die Abstimmung zwischen WM und UVM offensichtlich überwiegend durch Akten- bzw. Dokumentenumlauf erfolgt. „Prozessbeschleuniger“ wie die Abstimmung in Arbeitsgruppen oder „Genehmigungskonferenzen“ sind jedenfalls nicht institutionalisiert.

#### **Prozess 4: Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten**

Durch die Einrichtung eines Projektmanagements mit klarer Kapazitäts- und Terminplanung für das Bearbeitungsteam im UVM und für den Gutachter können Aufsichtsschwerpunkte künftig straffer bearbeitet und zeitnah Empfehlungen ausgesprochen werden.

#### **Prozess 5: Steuerung der Sachverständigen**

Die Gutachter stellen i. d. R. monatlich Rechnungen nach Aufwand gemäß dem Rahmenvertrag. Auftrags- bzw. projektbezogene Schlussrechnungen, anhand derer eine vereinfachte Rechnungsprüfung und Plausibilisierung durch die Fachreferate erfolgen könnte, werden nicht gestellt. Es entstehen zusätzliche Abstimmungsschritte durch die Nachverfolgung einzelner, nicht plausibler Rechnungspositionen, die bei der gegenwärtigen Praxis der Rechnungsstellung nicht immer nachvollziehbar sind.

Die Berichte / Gutachten wie auch die Quartalsübersichten der Sachverständigen gehen im UVM in Papierform ein und werden physisch abgelegt. Bei der Suche nach älteren Berichten ist eine EDV-gestützte Schlagwortsuche derzeit nicht möglich. Gegenwärtig müssen die Akten bei Bedarf in der zentralen Ablage physisch an Hand des Akten- und Ablageplans identifiziert und „gehoben“ werden.

## 2.4 Steuerung / Instrumente

### 2.4.1 Status Quo / Instrumente zur Disposition der Aufsicht

Die Aufsichtsbehörde in Baden-Württemberg verfügt wie oben dargestellt über umfangreiche konzeptionelle Grundlagen zur Disposition der Aufsichtsarbeit.

Die „**Aufsichtskonzeption**“ ist in sich geschlossen und systematisch aufgebaut. Diese Unterlage gibt einen Überblick über die Grundsätze und die Aufgaben der staatlichen Aufsicht über die Kernenergieanlagen in Baden-Württemberg. Es werden alle wesentlichen Aspekte in Hinblick auf den gesetzlichen Rahmen und die nachgeordneten Regelungen angesprochen.

Mit Blick auf die Gesamtsteuerung der Aufsicht finden weiter gehende Aspekte wie das Konzept „**Mensch-Technik-Organisation**“ in der Aufsichtskonzeption ihren Niederschlag, allerdings noch in sehr allgemeiner Form.

Für das operative Tagesgeschäft sind die Angaben in der Aufsichtskonzeption weniger geeignet. Das „**Handbuch für die staatliche Aufsicht**“ (Aufsichtshandbuch) dient als Nachschlagewerk für das operative Tagesgeschäft und nimmt in seinen Grundstrukturen Bezug auf die Aufsichtskonzeption.

Auf Abteilungsebene werden jährlich ein bis zwei **Aufsichtsschwerpunkte** festgelegt, die in den folgenden zwölf Monaten durch ein Projektteam bearbeitet werden.

Die Referate planen ihre Basisaufsicht in Form des **Jahresarbeitsprogramms**, in dem die Aufsichtsinhalte und die Intensität der Aufsicht, ausgedrückt in der Anzahl der hierzu durchzuführenden Aufsichtsbesuche, geplant wird. Unterjährige Terminvorgaben werden mit dem Jahresarbeitsprogramm nicht gemacht; die Terminplanung erfolgt jeweils kurzfristig.

Eine geschlossene jährliche oder unterjährige **Planung der Aktivitäten des Gutachters** durch die Aufsichtsbehörde erfolgt nicht. Der Gutachter wird überwiegend gemäß dem im Rahmenvertrag festgelegten Auftragsgegenstand eigenständig initiativ tätig. Einzelbeauftragungen erfolgen i. d. R. kurzfristig.

Der Generalgutachter ist vertraglich verpflichtet, sog. **Quartalsübersichten** vorzulegen. Dabei handelt es sich um Vorgangs- bzw. Projektlisten des Gutachters, die den Tätigkeitsinhalt sowie die Soll-Terminstellung umfassen. Das Instrument dient der Terminverfolgung und wird von den Aufsichtsreferaten in unterschiedlicher Intensität eingesetzt.

Ein „**Störfallhandbuch**“ für die Aufsichtstätigkeit bei Störfällen in baden-württembergischen Kernkraftwerken stellt die Basis für eine situationsgerechte Zuarbeit der Abteilung 7 zur Abwendung von Konsequenzen eines schweren kerntechnischen Störfalls dar. Das Störfallhandbuch regelt eine Vielzahl von Abläufen und Zuständigkeiten im Falle eines schweren nuklearen Ereignisses.

Mit dem DV-System **AGAVE** steht ein Hilfsmittel für die Organisation der Aufsichtstätigkeit, insbesondere der Basisaufsicht, zur Verfügung.

Es handelt sich um eine ACCESS-Datenbankanwendung zur Vorgangsverwaltung, die mit Hilfe externer Programmierung für die Abteilung 7 entwickelt wurde. Mit der Entwicklung wurde Ende der 80'er Jahre begonnen. Das System steht seit 1995 zur Verfügung und wurde seither laufend verbessert.

AGAVE wird von den drei Anlagenreferaten der Abteilung 7 eingesetzt. Je Reaktorblock wird eine Datenbank geführt. Das Berechtigungskonzept sieht jeweils Leseberechtigung für die anderen Referate vor. Die Anwendung verfügt über sieben Datensatz-Arten, die die Aufsichtsarbeit repräsentieren und jeweils mit individuellen Bildschirmmasken hinterlegt sind.

Zu jedem Vorgang wird ein Standard-Datensatz mit obligatorischen Stammdaten angelegt. Je nach Vorgangsart können dann in weitgehend freien Feldern Termine hinterlegt, Schriftverkehr und Notizen geschlossen dokumentiert werden. In einzelnen Vorgangsarten sind auch wesentliche Prozessschritte hinterlegt, so dass ansatzweise ein „manuelles“ Workflow-Management möglich wird.

Das System dient damit in erster Linie der Terminverfolgung, Vollständigkeitskontrolle und einheitlichen Dokumentation von Aufsichtsvorgängen, die z. T. über längere Zeiträume hinweg verfolgt werden müssen.

Zur Planung und Disposition der Aufsicht kann das System allerdings nur sehr begrenzt eingesetzt werden:

- Eine automatische und durchgehende Terminverfolgung über alle Vorgänge ist nicht möglich.
- Es besteht keine Verbindung zu Kalenderfunktionen, die eine DV-gestützte Terminplanung und -koordination gestatten würden.
- Standardisierte Workflows sind nur ansatzweise und nicht durchgehend hinterlegt.
- Die Report-Funktionen (z. B. Vorgangs- / Statusübersichten) sind begrenzt.
- Die Aktivitäten des Gutachters werden nicht verfolgt. Mittels AGAVE erfolgt gegenwärtig keine Steuerung des Gutachters.

Es sind jedoch verschiedene Auswertungen zur Unterstützung der Disposition der Arbeitszeit möglich, darunter die Anzeige der noch nicht abgeschlossenen Vorgänge mit der Angabe, welcher Partner am Zuge ist.

Das System AGAVE wird durchgehend in den drei Anlagenreferaten genutzt. Die Nutzungsintensität der Funktionalitäten sowie der Umfang der Dokumentation ist unterschiedlich. Hierfür bestehen keine verbindlichen, abteilungsweiten Standards.

Für alle Vorgänge ist weiterhin die physische Aktenführung obligatorisch. Auch die Verwaltung von Wiedervorlagen erfolgt durch das Archiv-Personal des UVM.

#### **2.4.2 Disposition von Aufsichtsschwerpunkten**

Die Festlegung und Disposition von Aufsichtsschwerpunkten durch die Abteilung 7 stellt ein zentrales Element der Initiativaufsicht dar. Des Weiteren werden in jährlichen referatsbezogenen Zielvereinbarungen Tätigkeitsschwerpunkte für die Anlagen zwischen Abteilungsleitung und Referatsleitung vereinbart.

Die Festlegung der Aufsichtsschwerpunkte erfolgt bisher zwischen Abteilungsleitung und Referatsleitern nach einem heuristischen, durch Experteneinschätzung geprägten Verfahren. Aus unterschiedlichsten Anlässen (z. B. meldepflichtige Ereignisse, Weiteitungsnachrichten, neue Erkenntnisse aus Wissenschaft und Technik) werden im Allgemeinen die referatsübergreifenden Aufsichtsschwerpunkte definiert.

Aufgrund fehlender hinreichend konkreter Vorgaben erfolgt gegenwärtig weder während der Projektlaufzeit noch zum Abschluss eines Aufgabenschwerpunktes ein „Projekt-Review“ in dem Sinne, ob die Kapazitäten sinnvoll und erfolgreich eingesetzt wurden und welche Erkenntnisse und Aufgabenstellungen sich für die Zukunft daraus ergeben.

Hier stellt sich die Frage, ob eine systematische und regelmäßige Prüfung der eigenen Aufsichtstätigkeit im Hinblick auf die Zielerreichung anhand von nachvollziehbaren, expliziten (Sicherheits)Kriterien möglich ist und zu besseren Ergebnissen führt.

Auf dieser Grundlage kann eine systematische Disposition, Kapazitätsbestimmung und Erfolgskontrolle für die Durchführung von Aufsichtsschwerpunkten erfolgen (vgl. hierzu das Soll-Konzept unter Abschnitt 3.4.2).



### 2.4.3 Disposition von Tätigkeitsschwerpunkten

In der Aufsichtskonzeption bzw. dem Aufsichtshandbuch werden unter „3. Gegenstand der staatlichen Aufsicht“ die Tätigkeitsfelder im Rahmen der staatlichen Aufsicht beschrieben. Daraus ergibt sich die in Abbildung 4 gezeigte grobe Aufgabenstruktur. Hinsichtlich der Intensität bzw. Gewichtung dieser Aufgaben haben sich in den letzten Jahren deutliche Verschiebungen ergeben. Während in den 80-er Jahren die Errichtung von Anlagen einen breiten Raum einnahm, spielten bis vor wenigen Jahren Änderung der Anlagen eine erhebliche Rolle. Heute haben diese Tätigkeiten deutlich abgenommen, was sich auch in der Beschreibung der Aufsichtstätigkeiten im Aufsichtshandbuch widerspiegelt, in dem die Aufsicht über den Betrieb weitaus den größten Raum einnimmt.

Die Planung der Aufsichtstätigkeit für ein Jahr am Jahresanfang gibt zunächst einen Rahmen vor. Dieser wird in jährlichen referatsbezogen Zielvereinbarungen hinsichtlich der Tätigkeitsschwerpunkte für die Anlagen konkretisiert, die zwischen Abteilungsleitung und Referatsleitung vereinbart werden.

Beim Betrachten dieser Arbeitsprogramme für die Anlagenreferate wird die o. g. Verschiebung der Aufgabenschwerpunkte nicht im erwarteten Maße ersichtlich. Vielmehr unterliegen – zumindest in einigen Referaten - anlagentechnische Gesichtspunkte offenbar noch immer einer verhältnismäßig intensiven Aufsicht.

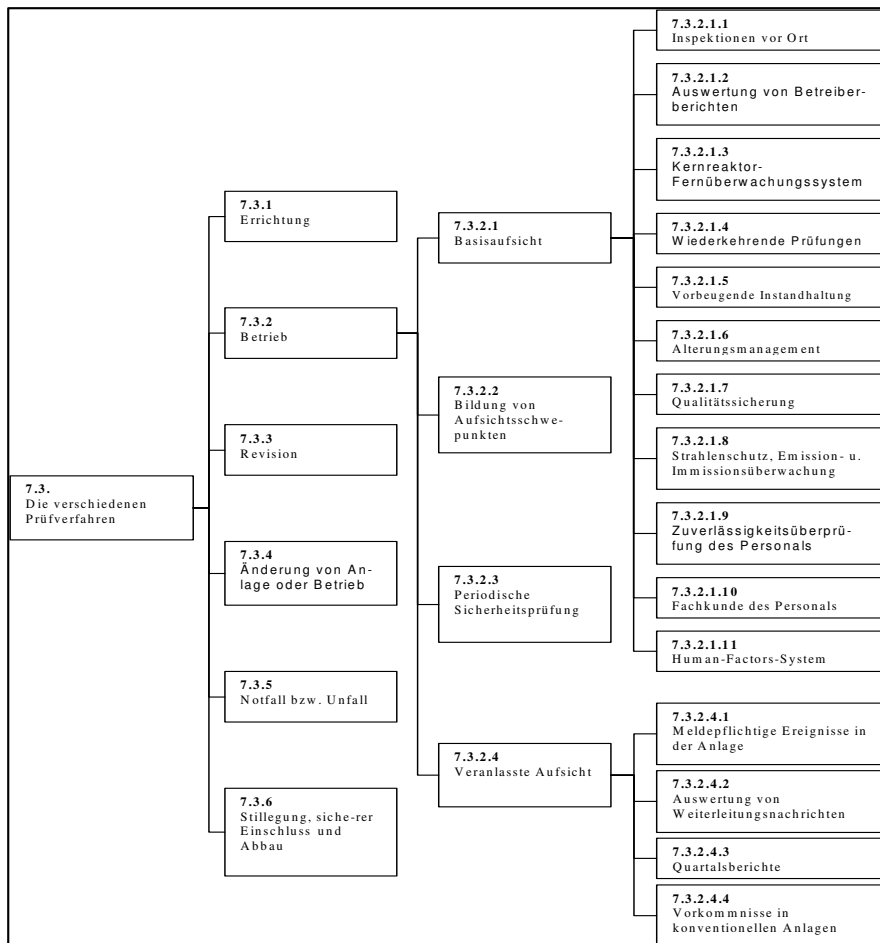


Abbildung 2: Aufgabenfelder im Rahmen der staatlichen Reaktoraufsicht

#### 2.4.4 Steuerung der Gutachter

Der Aufwand, der für den Einsatz der Gutachter betrieben wird, übersteigt denjenigen für die Behördenaufsicht um ein vielfaches. Jeder Mitarbeiter der Abteilung 7 steuert rechnerisch ca. 5 Vollzeitkapazitäten beim Gutachter. Allein aus diesem Verhältnis lässt sich ableiten, dass die Steuerung der Sachverständigen eine zentrale Aufgabe der Projekt- und Referatsleiter darstellt und einen erhebliche Arbeitszeitanteile in Anspruch nehmen müsste.

Doch die Steuerung der Sachverständigen erweist sich u. a. aus folgenden Gründen als problematisch:

- **Beauftragung:** Die bestehenden vertraglichen Regelungen bieten hierzu nur begrenzte Möglichkeiten. Der Rahmenvertrag mit dem Generalgutachter eröffnet diesem die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen ohne gesonderte Beauftragung tätig zu werden. Doch nicht nur hier, sondern auch bei spezifischen Beauftragungen wird i. A. weder die Ergebniserwartung, noch Budget und Zeitplan explizit vereinbart. Die Abrechnung durch den Generalgutachter erfolgt dann ohne weitere Rücksprache vertragsgemäß nach angefallenem Aufwand.
- Bei der Wahrnehmung der Aufgaben ist der Sachverständige seinem Sachverstand und Gewissen verpflichtet. Dies ist notwendig, um dem Sachverständigen den erforderlichen Spielraum bei der Wahl seiner Untersuchungsmethodik und der Untersuchungstiefe zu geben. Auf der anderen Seite führt dies – wenn keine vorherige, detaillierte und verbindliche Absprache mit dem Gutachter erfolgt – für die Aufsicht zu kaum noch steuerbaren Prozessen und Aktivitäten auf Seiten der Gutachter.
- **Auftragssteuerung:** Die wenigen von der Aufsicht in Anspruch genommenen Instrumente zur Ergebnis- und Terminkontrolle der Gutachtertätigkeit werden nicht durchgängig und verbindlich eingesetzt (Quartalsübersichten). Zu einer zeitnahen Steuerung der Gutachteraktivität sind diese Instrumente unzureichend.
- **Abrechnung:** Die inhaltliche Rechnungskontrolle, insbesondere die Plausibilisierung der Angemessenheit des entstandenen Gutachteraufwands ist u. a. auf Grund der vom Gutachter vertragsgemäß praktizierten monatlichen Rechnungsstellung nicht zu leisten. Es fehlt die Transparenz über den projekt-, aufgaben- und tätigkeitsbezogenen entstandenen Aufwand. Es werden keine Gesamtübersichten in Form von Schlussrechnungen nach Abschluss eines Auftrags erstellt. Auch der Betreiber, der jeweils eine Kopie der Rechnungen erhält, kann nur bedingt helfen, da er zusätzlich zu den der Behörde zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nur die von dem Sachverständigen auf der Anlage verbrachte Zeit (ca. 20 % des Gesamtaufwands) nachvollziehen kann.

Bei der Plausibilisierung des Gutachteraufwands geht es aus Sicht der Reaktoraufsicht keineswegs darum, Gutachterhonorare einzusparen. Vielmehr muss es zentrales Interesse der Aufsicht sein, die verfügbare (begrenzte) Expertenkapazität des Gutachters so effizient wie möglich und mit der höchsten darstellbaren Intensität zu nutzen.

Die hierfür der Aufsicht vertraglich nach dem Rahmenvertrag zur Verfügung stehenden Instrumente werden gegenwärtig nicht bzw. nicht hinreichend in Anspruch genommen.

### **2.4.5 Wissensmanagement**

Die verbindliche Dokumentation der Aufsichtstätigkeit der Abteilung 7 erfolgt noch in Papierform. Es haben sich große Mengen an Unterlagen angesammelt, die nach einer händisch geführten Registratur nach Aktenplan organisiert sind.

Erfasst werden alle abgelegten Unterlagen durch die Archivverwaltung in einer DV-Datenbank, die ein schnelles Auffinden durch die Beschäftigten des Archivs gewährleistet. Andere Mitarbeiter der Abteilung haben keinen Zugriff auf diese Datenbank, eine Festlegung, die aber nach Aussagen der Abteilung 7 zu keinen erkennbaren Nachteilen für die tägliche Arbeit führt.

Auch die Gutachten und Berichte der Sachverständigen werden der Abteilung 7 ausschließlich in Papierform, ausnahmsweise auch auf Datenträger zugestellt und entsprechend abgelegt.

Dokumentenverwaltungssysteme stellen die Grundlage für alle weiter gehenden Überlegungen in Hinblick auf ein effizientes „Management“ des in der Abteilung 7 vorhandenen Wissens dar.

## **2.5 Personal**

### **2.5.1 Personalinstrumente**

In der Abteilung 7 werden die Personalinstrumente der Landesverwaltung Baden-Württemberg systematisch eingesetzt.

#### **Beurteilungen**

Beurteilungen finden nach der letzten Änderung der Beurteilungsverordnung vom 14. Juli 1997 statt. Dies bezieht sich auf die Regelbeurteilung alle drei Jahre (zuletzt 1999) sowie die Anlassbeurteilung. In diesem Jahr findet die nächste Regelbeurteilung statt. Stichtage hierzu sind:

- mittlerer Dienst: 01. Februar 2002
- gehobener Dienst: 01. Juni 2002
- höherer Dienst: 01. Oktober 2002

### **Mitarbeitergespräche**

1994/95 wurde das jährliche Mitarbeitergespräch erstmalig eingeführt. 1995 wurde es für die gesamte Landesverwaltung verbindlich; im 4. Quartal 1996 wurden die Führungskräfte entsprechend qualifiziert. Das Mitarbeitergespräch soll nach der Dienstordnung des Landes Baden-Württemberg mit Hilfe der Checkliste jährlich geführt werden. Es gibt keine systematisierte Dokumentation dieser Gespräche.

Die Untersuchung zeigt, dass das Instrument Mitarbeitergespräch sehr heterogen und nicht überall konsequent umgesetzt wird. In Einzelfällen findet eine systematische Dokumentation für Führungskraft und Mitarbeiter statt, was positiv zu bewerten ist. Die Art der Durchführung wird kaum oder gar nicht thematisiert und der Zeitpunkt der Qualifizierung der Führungskräfte liegt weit zurück. Seit 1997 neu eingesetzte Führungskräfte wurden bisher nicht qualifiziert.

### **Vereinbarung von Zielen**

Auf Führungsebene werden in Abteilung 7 jährlich Ziele vereinbart. Von der Abteilungsleitung werden Ziele für die einzelnen Referate festgelegt (Vorschläge werden von den Referatsleitern vorab schriftlich formuliert und eingebracht). Im Jahr 2001 wurde der Zielvereinbarungsprozess wegen hoher Arbeitsbelastung nicht durchgeführt. Die Ziele für das Jahr 2002 waren zum Zeitpunkt der Untersuchung ebenfalls noch nicht vereinbart.

Grundsätzlich ist der Einsatz dieses modernen Steuerungskonzepts positiv zu bewerten und in der öffentlichen Verwaltung bisher keineswegs verbreitet. Es handelt sich dabei allerdings bislang nicht um ein differenziertes Zielvereinbarungssystem. Verschiedene Kriterien werden nicht berücksichtigt, so z. B. Anreiz- und Sanktionierungsmechanismen.

Die Ziele sollten unterjährig differenzierter verfolgt werden (z. B. unterjährige Orientierungsgespräche). Es empfiehlt sich, die Ziele auch auf die nächsten Ebenen (Projektleiter-Ebene) herunter zu brechen. Ohne entsprechende Qualifizierung der Führungskräfte und Kommunikation an die Mitarbeiter ist dies allerdings nicht umsetzbar.

Insgesamt sollte noch mehr Wert auf die gemeinsame, diskursive Erarbeitung und Vereinbarung der Ziele gelegt werden. Auch trägt eine individuelle Diskussion dazu bei, realistische und beeinflussbare Ziele zu formulieren. In jedem Fall sollten die Ziele noch stärker nach Prioritäten geordnet werden und Termine den verfügbaren Kapazitäten entsprechen.

## Stellenbeschreibungen und Anforderungsprofile

Stellenbeschreibungen oder stellenbezogene differenzierte Anforderungsprofile bestehen nicht. Tätigkeitsbeschreibungen sind im Geschäftsverteilungsplan nachzuvollziehen. Anforderungsprofile werden zum Anlass von Stellenausschreibungen gegebenenfalls erstellt. Zum Teil werden hierbei je nach Aufgabe auch soziale Kompetenzen wie Führungskompetenz oder Kommunikationsfähigkeit berücksichtigt.

Auf Grund des durch das öffentliche Dienstrecht bedingten Verzichts auf differenzierte Anforderungsprofile fehlen weniger im fachlichen als im überfachlichen Bereich differenzierte Kriterien für die Bewertung einer erbrachten Leistung. Es gibt keine explizite Orientierung für Mitarbeiter oder Führungskräfte, was für die zufriedenstellende oder auch überdurchschnittlich gute Ausführung einer Tätigkeit erfüllt sein muss. Dies gilt vor allem für die Verhaltenskomponente.

### 2.5.2 Weiterbildung

Die Weiterqualifizierung der Mitarbeiter ist in Fachfortbildung und allgemeine Fortbildung (Berufliche Aus- und Fortbildung der Landesbediensteten, Kapitel 10 02, Titelgruppe 68) unterteilt.

Die **allgemeine Fortbildung** wird durch das UVM verantwortlich durchgeführt, unterstützt durch die Führungsakademie (z. B. Sprachkurse oder Führungskräftefortbildung). Im Jahr 2001 standen dem UVM mit ca. 450 Mitarbeitern DM 447.600 für allgemeine Fortbildung zur Verfügung, die weitestgehend zu gleichen Teilen an die Abteilungen verteilt wurden. Über diese Titelgruppe werden auch die intensiveren überfachlichen Fortbildungen für neue Mitarbeiter finanziert. Pro Mitarbeiter ergibt sich bei Gleichverteilung ein durchschnittlicher Betrag von ca. DM 995,- p. a. für überfachliche Qualifikationen.

Die Mittel der Abteilung 7 für **Fachfortbildung** sind in den Jahren 1995 bis 2001 von DM 42.500,- (1995) auf DM 20.000,- (2001) reduziert worden. Das entspricht einer Reduktion von 53% in sechs Jahren. Mitte 2001 wurde ein Antrag auf Erhöhung der Mittel um DM 5.000,- gestellt. Dem wurde stattgegeben, so dass 2001 ein Betrag von DM 25.000,- zur Verfügung stand. Durchschnittliche Kosten externer Veranstaltungen (vor allem international wichtige Beiträge, z.B. der SVA) belaufen sich auf eine Teilnahmegebühr zwischen DM 1.000,- bis ca. DM 1.500,- oder mehr pro Teilnehmer und Veranstaltung. Reisekosten sind nicht eingeschlossen. Bei derzeit 39 Bediensteten der Atomaufsicht und fünf Bediensteten im Bereich Recht und Verwaltung ergibt sich ein durchschnittlich verfügbarer Betrag von ca. DM

570,- pro Mitarbeiter. Für Gremienarbeit oder externe fachübergreifende Arbeitsgruppen stehen keine weiteren Mittel zur Verfügung.

Es werden offensiv kostengünstige Möglichkeiten zur Qualifikation der Mitarbeiter gesucht und umgesetzt. Die Mitarbeiterqualifikation wird von Mitarbeitern und Führungskräften in positivem Maße hoch bewertet, um dem Anspruch der Aufsicht nach Stand von Wissenschaft und Technik gerecht zu werden.

Ein internes Weiterbildungssystem in Form von internen Veranstaltungen durch Multiplikatoren oder interne Fachexperten wurde umgesetzt. Mindestens monatlich werden in diesem Rahmen Vorträge oder Informationsveranstaltungen für alle Bediensteten angeboten. Zum Teil werden hierzu externe Referenten zum Austausch eingeladen. Dieses System wird sehr positiv bewertet, wobei es erfahrungsgemäß die Teilnahme an externen Veranstaltungen, den Austausch mit verschiedenen externen Partnern und auch die Pflege von Kontakten und Netzwerken nicht ersetzen kann.

Die technischen Bediensteten besuchten in den Jahren 1995 bis 2001 insgesamt 797 Tage an fachtechnischer Fortbildung. 2001 ergab sich ein Gesamtwert von 81 Tagen, rechnerisch 2,1 Tage je Mitarbeiter.

Neu eingestellte Mitarbeiter erhalten in den ersten Jahren intensive fachtechnische Fortbildungen (ca. 15 bis 20 Fortbildungstage). Die Fortbildungsthemen werden abhängig von den Vorkenntnissen und vom Einsatzbereich ausgewählt.

Der Durchschnittswert von 2,1 Tagen Fachfortbildung pro Mitarbeiter gibt kein vollständiges Bild der tatsächlichen Situation, da viele dieser Tage auf die Einarbeitung neuer Mitarbeiter entfallen werden, die Kosten für hochwertige Fachseminare zunehmen und die Internationalität des Themas Veranstaltungen im Ausland bedingt. Um trotzdem wichtige Veranstaltungen besuchen zu können, wurden in der Vergangenheit vereinzelt Briefe mit dem Anliegen um Kostenreduktion formuliert und u. a. auch an den Generalgutachter gerichtet.

Die resultierende Außenwirkung ist dem Ansehen der Aufsichtsbehörde abträglich. Auch die Multiplikatoren-Funktion kann die Teilnahme an Veranstaltungen nicht voll ersetzen. Neben fehlenden Diskussionsmöglichkeiten reduziert sich auch die Informations- und Wissensdichte.

Vergleichswerte für Weiterbildung aus der Schweiz (HSK) liegen im Jahr 2001 bei 146.000 Schweizer Franken inkl. EDV-Fortbildung (ca. DM 204.000) für 85 Mitarbeiter. Hieraus ergibt sich ein pro Mitarbeiter verfügbarer Betrag von ca. DM 2400,-, d.h. mehr als Faktor vier des Budgets pro Mitarbeiter der Aufsichtsbehörde in Baden Württemberg.

Das zuständige Ministerium in Niedersachsen hat im Haushaltsplan 2002 aufgrund von Neueinstellungen und der Überarbeitung der Weiterbildungsbudgets mit der Abteilungsleitung der Reaktoraufsicht vereinbart, dass pro Mitarbeiter (gesamt 42) ein Budget von Euro 3.600,-, je neu eingestelltem Mitarbeiter (gesamt 9) ein Budget von Euro 5.600,- zur Verfügung gestellt werden.

Die Diskrepanz zwischen dem Budget der Aufsichtsbehörde Baden-Württemberg und diesen Vergleichszahlen belegt den tatsächlichen Rückstand und den bestehenden Anpassungsbedarf beim Weiterbildungsbudget.

### **2.5.3 Personalmanagement**

#### **Ressourcenauslastung**

Die Gesamtpersonalkapazität der Abteilung 7 wird als ausreichend beschrieben (s. o.). In einzelnen Aufgabenbereichen und jeweils an einzelne Mitarbeiter gebunden treten allerdings – vor allem aufgrund von Sonderaufgaben - überdurchschnittlich hohe Arbeitsbelastungen auf. Zusätzliche Kapazität wird insbesondere in folgenden Bereichen als sinnvoll beschrieben:

- Internationale Zusammenarbeit
- Notfallschutz
- Gutachtersteuerung
- Regelwerk
- Technische Grundsatzfragen
- ILK

Für die Lösung von Kapazitätsengpässen kommt hier bei unveränderten internen Ressourcen neben einem verstärkten Gutachtereinsatz u. a. eine eindeutige und verbindliche Priorisierung der Aufgabenpakete und eine präzisere Termin- und Ablaufplanung in Frage.

#### **Nachfolgeplanung**

Bis Ende 2005 werden sieben Mitarbeiter (darunter 3 Führungskräfte) die Abteilung aus Altersgründen verlassen. Bis 2011 werden dies insgesamt neun Mitarbeiter sein. Sowohl in Abteilung 7 als auch in Abteilung 1 wurde die Nachwuchsplanung bereits thematisiert. Aufgrund des sehr spezifischen Fachbereiches ist zu erwarten, dass eine externe Rekrutierung qualifizierter neuer Mitarbeiter einen nicht unerheblichen Suchzeitraum sowie ggf. nennenswerte Suchkosten in Anspruch nehmen wird, was einen frühzeitigen Beginn der Personalsuche bedingt.



## **Job Rotation**

Der Arbeitsplatztausch (job rotation) erfolgt nach den Hinweisen für den Arbeitsplatzwechsel in der Landesverwaltung Baden-Württemberg vom 30. Oktober 1979 (Bekanntmachung vom 02. Januar 1980) regelmäßig.

Tatsächlich hat aber bei Abteilung 7 in Einzelfällen über 12 Jahre keine Rotation stattgefunden. Die Rotation wird in der Abteilung kontrovers und zum Teil kritisch diskutiert:

Zutreffend wird darauf verwiesen, dass durch das komplexe Themenfeld die Einarbeitung in ein neues Einsatzgebiet mit entsprechend hohem Aufwand verbunden ist. Der vollständige Einarbeitungsprozess wird – je nach vorherigem Einsatzgebiet - mit bis zu drei Jahren beschrieben.

Andererseits bietet die Personalrotation folgende Vorteile:

- Nach erfolgter Einarbeitung verbreitert sich der Erfahrungshintergrund der Mitarbeiter um neue Einsatzgebiete innerhalb und außerhalb der Reaktoraufsicht (z. B. Gewerbeaufsicht).
- Die Notwendigkeit, sich in regelmäßigen Abständen auf neue Sachverhalte einzustellen, bewahrt die Veränderungsfähigkeit und –bereitschaft und fördert die Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit komplexen neuen Aufgabengebieten.
- Ein regelmäßiger Wechsel des für eine Anlage zuständigen Aufsichtspersonals mit unterschiedlichen Qualifikationsschwerpunkten trägt dazu bei, eine gleichmäßige, regelmäßige Abdeckung aller Aufsichtsgebiete in der erforderlichen Tiefe und Qualität zu gewährleisten.
- Kritisches Aufsichtshandeln und konstruktive Konfliktbereitschaft gegenüber dem Betreiber werden durch die von vornherein zeitlich begrenzte Perspektive der Zusammenarbeit zusätzlich begünstigt.

Trotz der begrenzten Möglichkeiten zu einer Rotation außerhalb des Bereichs der Reaktoraufsicht erscheint diese als ein sinnvolles strategisches Personalinstrument.

#### **2.5.4 Rollenverständnis der Aufsichtsbeamten**

Die Rolle der Aufsicht als Kontroll- und Überwachungsinstanz ist in der Abteilung absolut präsent und wird von Führungskräften und Mitarbeitern getragen und kommuniziert. Aufgrund der Veränderung der gesetzlichen Situation in Bezug auf die Nutzung von Atomenergie haben sich aber die Aufgaben und Schwerpunkte verändert, was auch Konsequenzen für die Rolle der Abteilung hat.

In der operativen Aufsicht wird die Rolle unterschiedlich wahrgenommen (z. B. Kontrolleur, Fachspezialist, Moderator, konfliktbereiter Diskussionspartner etc.). Sowohl die Steuerung und direkte Zusammenarbeit mit dem Gutachter als auch der operative Kontakt mit dem Betreiber werden z. T. sehr unterschiedlich verstanden und ausgefüllt. Dies zeigt sich z. B. in einer hohen Individualität im Umgang mit Gutachten aber auch bei der Durchführung der Aufsichtsbesuche vor Ort.

Hier sollte ein einheitliches Konzept und Rollenverständnis entwickelt und verbindlich umgesetzt werden. Ziel ist es, den Kontakt und somit das Verhalten gegenüber Betreiber und Gutachter nach einheitlichen Ziel- und Rollenvorstellungen zu gestalten. Dies gilt unabhängig von den individuellen Kompetenzen und Persönlichkeiten der Aufsichtsbeamten, die in Zusammenhang mit regelmäßiger job rotation ein Garant für eine flexible und wenig vorhersehbare Gestaltung der Aufsichtsaktivitäten sind.

Eine explizite Rollendefinition, das Leitbild der Abteilung sowie o. genanntes Competency-Modell und entsprechende Qualifikation bei individuellen Defiziten (z. B. im Bereich Konfliktbereitschaft und Konfliktmanagement) sind geeignete Maßnahmen, um die Einhaltung einheitlicher Standards beim Umgang mit Betreiber und Gutachter sicher zu stellen.

#### **2.5.5 Umsetzung der Dienstordnung und des Leitbildes der Landesverwaltung im Bereich Führung und Zusammenarbeit**

In der verwaltungsseitigen Umsetzung zeigen sich in Abteilung 7 deutliche Stärken, aber auch Optimierungsbereiche.

##### **Information**

Eine deutliche Stärke liegt im Bereich Information. Die Steuerung des Informationsflusses wird von den Führungskräften aktiv wahrgenommen, so dass die Beteiligten die Informationen erhalten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Informationen werden bis auf Einzelfälle insgesamt als sehr transparent wahrgenommen. Auch werden insgesamt die

Mitarbeiter von ihren Vorgesetzten über Zusammenhänge unterrichtet, die über deren jeweiliges Aufgabengebiet hinausreichen (Informationen aus der Abteilungsleiterbesprechung bzw. Referatsleiterbesprechung).

Die Mitarbeiterbesprechung als formeller Informationsweg und wichtiges Führungsmittel wird in allen Referaten konsequent umgesetzt, wobei die Gestaltung der Sitzungen zum Teil noch optimiert werden kann. Die Führungskräfte nehmen ihre Aufgabe der Vorbereitung des Inhalts wahr und stellen gegebenenfalls notwendiges Material zum Verständnis eines Problems zur Verfügung.

Auch die Mitarbeiter informieren die Führungskräfte über Angelegenheiten aus ihrem jeweiligen Arbeitsgebiet. Zum Teil können die Besprechungen noch effizienter strukturiert werden. Auch ein systematischer Wechsel der Steuerung / Moderation der Besprechungen unter den Mitarbeitern könnte umgesetzt werden, nicht allerdings ohne die konkreten Rechte und Pflichten des Moderators vorher zu definieren.

Auch die informellen Kommunikationswege innerhalb der Abteilung sind gut ausgeprägt und nahezu formalisiert. Es gibt informelle Treffen, die als Plattform für den beruflichen Austausch genutzt werden. Diese werden größtenteils auch von den Führungskräften gestützt.

### **Vorgesetzte und Mitarbeiter**

Die Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Mitarbeitern ist als sehr heterogen zu beschreiben. Zum Teil äußern sich die Mitarbeiter sehr positiv über ihre jeweiligen Führungskräfte, teilweise wird Kritik deutlich artikuliert.

Die Führungskompetenz und Führungsmotivation der einzelnen Führungskräfte liegt auf unterschiedlichem Niveau. Defizite zeigen sich zum Teil im Umgang mit persönlichen, zwischenmenschlichen Konflikten. Offene Aussprache eines Konflikts ist selten, kaum eine Führungskraft verfügt über systematische Kenntnisse im Bereich Konfliktmanagement. Sachkonflikte werden hingegen offener und lösungsorientierter angegangen.

Es existiert nicht an allen Stellen Klarheit über konkrete gegenseitige Erwartungen, sowohl im Führungskreis wie zwischen Mitarbeitern und Führungskraft. Es wird wenig expliziert, was konkret an Einsatz und Qualität/Tiefe gefordert ist. Es gibt - bis auf den Ansatz der Leitsätze - wenig Transparenz und somit nur geringe Orientierungshilfe (z. B. für einen Mitarbeiter, seine Leistungen persönlich einzuschätzen und zu vergleichen). An dieser Stelle sollten Indikatoren für die Leistungsmessung (z. B. in Form eines Competency-Modells) entwickelt werden.

Eine Anforderung, die auf Seiten der Mitarbeiter nicht immer umgesetzt wird, besteht darin, Mitverantwortung für den Führungs- und Arbeitsstil im Wirkungskreis der Vorgesetzten wahr-

zunehmen, z. B. durch offensives Ansprechen von Verbesserungsbedarf. Hier könnten die Mitarbeiter zum Teil noch stärkere Initiative zeigen.

### **Delegation von Verantwortung**

Die Handlungsverantwortung der Führungskräfte in Bezug auf fachliche Führungsaufgaben wird vom Abteilungsleiter wahrgenommen. Fachliche Führungsaufgaben sind vor allem:

- Erarbeitung grundsätzlicher Konzeptionen
- Einleitung neuer Entwicklungen
- Vorgabe bzw. Vereinbarung fachlicher Ziele für Mitarbeiter

Die Delegation als Führungsinstrument wird von den einzelnen Führungskräften unterschiedlich wahrgenommen. Neben der inhaltlichen Verantwortung (Geschäftsverteilungsplan) sollten förderungsorientierte Kriterien eine stärkere Rolle spielen. Die Delegation einer Aufgabe wird nicht immer vollständig aufrechterhalten, d. h. Aufgabenteile werden gegebenenfalls letztlich von anderen oder der Führungskraft selbst erledigt, was zu Demotivation führen und eher leistungshemmend wirken kann. Dieses Vorgehen birgt auch das Risiko, dass vom Mitarbeiter eine eher abwartende Haltung eingenommen wird.

### **Förderung**

Eine starke Streuung zeigt sich in der Ausübung der individuellen Mitarbeiterförderung. Es finden insgesamt sehr gute Förderkonzepte Anwendung (interne Vorträge, Fachkoordinatoren, Leitprojekte, Referate etc.). Diese werden allerdings nicht immer flächendeckend umgesetzt.

Zum Teil finden sich dieselben Mitarbeiter berücksichtigt. Bei der Förderung sollten die Präferenzen der einzelnen Mitarbeiter differenzierter abgefragt werden und die Einbindung flexibler sein für Veränderungswünsche (z. B. Förderschübe und Konsolidierungsphasen für einzelne Mitarbeiter berücksichtigen).

Zukünftig sinnvoll wäre auch der stärkere Einsatz von persönlichem Feedback über geleistete Qualität und gezeigten Arbeitseinsatz. Feedback erfolgt meist durch schriftliche Korrekturen und somit in erster Linie sachlich-inhaltlich.

Positiv zu bewerten ist, dass ein interner Prozess zum Lernen aus Erfahrungen geplant ist. Bisher hat ein so offensiver Umgang mit Positiv- wie Negativerfahrungen nicht stattgefunden. Dies sind erste Schritte, eine „Fehlerkultur“ (den Umgang mit Negativerfahrungen zur Vermeidung von gleichen Fehlern) umzusetzen.

Dies sollte zukünftig noch verstärkt werden, um Unsicherheit bezüglich der eigenen Vorgehensweise zu reduzieren. Unsicherheit birgt das Risiko zu mehr Formalismus, statt im Team Fehler offen anzusprechen und auf die Vermeidung in der Zukunft hin zu arbeiten.

Bezüglich der Weiterbildung als individuellem Teil der Förderung besteht insgesamt ein hohes Interesse an fachlicher Qualifizierung. Noch stärker sollte allerdings auch die überfachliche Qualifizierung berücksichtigt werden, da diesbezüglich an einigen Stellen Defizite bestehen. Führungskräfte und Mitarbeiter haben zum Teil seit Jahren keine überfachliche Qualifikation mehr in Anspruch genommen.

### **Kontrolle**

Bei der Kontrolle oder der kritischen Überprüfung von Arbeitsergebnissen sollten zukünftig noch stärker die persönliche Rückmeldung und Verbesserungsvorschläge berücksichtigt werden, um Lernerfahrungen besser zu nutzen.

Zum Teil erweckt die Art der Kontrolle den Anschein von Misstrauen, was nicht zu einer Kultur von Verantwortung und eigenständigen Lösungen passt. Sie fördert das Gefühl mangelnden Vertrauens in die Kompetenz und Qualität der Mitarbeiter. Teil der Kontrolle sollte noch stärker als bisher das persönliche Gespräch sein. Der Umgang mit Fehlern ist ohne offene Rückmeldung und hohes entgegengebrachtes Vertrauen sehr schwierig.

### **2.5.6 Ereignis KKP II**

Das „KKP II Ereignis“ und der Umgang mit der Situation wird von vielen Mitarbeitern kritisiert. Es werden negative Auswirkungen auf das Gesamtklima in der Abteilung beschrieben. Es existiert vermehrt die Wahrnehmung, dass das Vertrauen in die Arbeit der Mitarbeiter durch das Ereignis innerhalb und außerhalb des UVM gelitten hat.

Das Bewusstsein für die politische und öffentliche Dimension der Aufgaben der Abteilung wurde durch das Ereignis sicherlich gestärkt. In diesem Bereich sind weitere Aktivitäten zu empfehlen.

Es besteht der Wunsch nach Signalen für Vertrauen und Akzeptanz durch Führungskräfte und Hausspitze, was auch positive Auswirkungen auf das Image der Abteilung haben sollte. Die sehr hohe Loyalität der Mitarbeiter kann durch solche Signale weiter gestärkt werden.

### **3 Soll-Konzeption**

Im Rahmen der Soll-Konzeption werden zur Vermeidung von Wiederholungen schwerpunktmäßig diejenigen Untersuchungsbereiche behandelt, in denen aufgrund der Ergebnisse der Ist-Analyse Optimierungsbedarf besteht. Untersuchungsfelder, für die bestehende Strukturen oder Verfahren im Rahmen der Ist-Analyse bestätigt werden, sind damit nicht Gegenstand der Darstellung in der Soll-Konzeption.

#### **3.1 Aufbauorganisation**

##### **3.1.1 Nachfolgeplanung und Bewältigung der altersbedingten Fluktuation**

Unter der Voraussetzung eines wirksamen und effizienten Sachverständigeneinsatzes ist die gegenwärtige Personalausstattung der Abteilung 7 dem Aufgabenbestand insgesamt angemessen.

Das absehbare Ausscheiden von sieben qualifizierten Mitarbeitern in den nächsten 3,5 Jahren führt zu einem Know-How-Verlust in der Aufsicht. Dieser Sachverhalt ist zwar im Vergleich an sich nicht untypisch, führt aber gerade im Bereich der Reaktorsicherheit zu gravierenden Problemen:

- Entsprechend vorgebildete Fachleute sind weder im eigenen Personalkörper des Geschäftsbereichs noch am Arbeitsmarkt verfügbar.
- Die erforderliche Einarbeitungszeit ist mit ca. 3 Jahren überproportional lang.
- Qualifikationsbedingte Defizite in der Aufsicht werden der sensiblen, in hohem Maße sicherheitsrelevanten Aufgabenstellung und auch den Anforderungen, die die Aufsicht ihrerseits den Betreibern stellt, in keiner Weise gerecht. Auch der Öffentlichkeit wären derartige Defizite nicht zu vermitteln.

Um diesem absehbaren Know-How-Verlust durch das reguläre Ausscheiden von 7 spezialisierten Mitarbeitern bis Ende 2005 zu begegnen, wird empfohlen,

- zum 01.01.2003 entsprechend sieben befristete Stellen (k. W.) zu schaffen,
- diese Stellen mit qualifizierten neuen Mitarbeitern zu besetzen,
- den Know-How-Transfer durch ein systematisches Einarbeitungsprogramm zu sichern und
- die frei werdenden Stellen dann mit den eingearbeiteten Aufsichtskräften sukzessive zu besetzen.

Diese Konzeption eines „Nachfolge-Pools“ zum systematischen Aufbau von qualifiziertem Ersatz für ausscheidende Mitarbeiter wurde in vergleichbarer Form bereits in der Aufsichtsbehörde des Landes Niedersachsen umgesetzt.

Auf diese Weise kann ein geregelter und umfassender Know-How-Transfer realisiert werden. Anders als bei einem unmittelbaren Ersatz der jeweils ausscheidenden Mitarbeiter steht zudem hinreichend Zeit zur Suche und Auswahl geeigneten Personals zur Verfügung. Hierfür sollte ein einmaliges Rekrutierungs- und auch Qualifikationsbudget vorgesehen werden (Vergleichszahlen liegen für sieben Neueinstellungen bei insgesamt ca. Euro 105.000 über drei Jahre zusätzlich für Qualifikation).

### **3.1.2 Geschäftsordnende Regelungen zur Clearing-Stelle**

Die Einrichtung der Clearing-Stelle als Instrument zur Bündelung und frühzeitigen, transparenten Bewertung von potenziell meldepflichtigen und meldepflichtigen Ereignissen erscheint sinnvoll und angemessen.

Die Clearing-Stelle ist als ein referatsübergreifender Expertenkreis aus Mitarbeitern der Aufsicht zu verstehen, der bei Bedarf einberufen wird, um zu einem frühen Zeitpunkt unter den Bedingungen unvollständiger Information eine erste Bewertung des Ereignisses aus Sicht der Aufsicht vorzunehmen. Diese erste Bewertung, die sich auch auf eine Meinungsbildung zur Einstufung des Ereignisses erstreckt, ist eine Grundlage für das weitere Handeln des zuständigen Referats.

Die dokumentierten Ergebnisse der Clearingstelle haben Empfehlungscharakter und berühren nicht die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit des Referats. Lediglich die Einschätzung zur Einstufung des Ereignisses wird gemeinsam und verbindlich für das UVM getroffen (wobei es Aufgabe und Verantwortung des Betreibers bleibt, das Ereignis einzustufen).

In diesen Punkten entspricht das Soll-Konzept der bisherigen Praxis.

Die Ergebnisdokumentation der Clearing-Stelle umfasst nach dem Soll-Konzept jeweils verbindlich die folgenden Inhalte:

- Abprüfung der Kriterien zur Einstufung
- Aussage zur Einstufung des Ereignisses
- Empfehlungen zum weiteren Vorgehen
- Vorläufige Bewertung.

Erlangt ein Referat Kenntnis von einem meldepflichtigen Ereignis oder auch nur potenziell meldepflichtigen Ereignis, wird in jedem Fall der Leiter der Clearing-Stelle benachrichtigt. Dieser beruft dann kurzfristig die Clearing-Stelle ein.

Die Konkretisierung der bisherigen Regelungen in Bezug auf die obligatorische Einschaltung der Clearing-Stelle auch bei potenziell meldepflichtigen Ereignissen wurde im Soll-Prozess entsprechend dokumentiert und sollte in die geschäftsordnenden Regelungen zur Clearing-Stelle Eingang finden.

Im Soll-Prozess wurden weiterhin ein zusätzliches Element der Information der Öffentlichkeit (Einstellung einer Information ins Internet mit Bewertung des UVM) sowie Präzisierungen zu Art und Zeitpunkt der Information der Hausspitze berücksichtigt (auf dem Dienstweg, unmittelbar nach Erlangung der Kenntnis über das Ereignis). Auch hier wird die Berücksichtigung in den geschäftsordnenden Regelungen empfohlen.

### 3.1.3 Rahmenbedingungen und Instrumente der Fachkoordinatoren-Tätigkeit

Die erfolgreiche Wahrnehmung der Aufgabe der Fachkoordinatoren erfordert eine verbindliche Definition der zugehörigen Tätigkeitsgrundlagen. Bei der Fachkoordinatorenfunktion handelt es sich um eine Rolle, die von den Koordinatoren zeitanteilig und zusätzlich zu ihrer referatsbezogenen Aufsichtsfunktion erfüllt wird. Die Definition dieser Rolle kann sich nicht ausschließlich in der Beschreibung des Bestands an zusätzlich zu erfüllenden Aufgaben erschöpfen.

Verbindlich geregelt werden sollten

- die organisatorische Zuordnung
- der erwartete Zeiteinsatz
- die verfügbaren Budgets (Fortbildung, Veranstaltungen, Gutachtereinsatz)
- die Instrumente zur Sicherstellung des Erfahrungsrückflusses.

Organisatorische Zuordnung: Die Fachkoordinatoren bleiben ihren jeweiligen Referaten zugeordnet. Zur Steuerung der naturgemäß referatsübergreifenden Fachkoordination wird vorgeschlagen, zweimal jährlich ein **Fachkoordinatoren-Forum** mit der Abteilungs- und den Referatsleitungen durchzuführen, z. B. im Anschluss an eine Referatsleiterbesprechung. Die erste Veranstaltung dient dazu, Inhalte und Vorgehensweisen für das kommende Jahr abzustimmen, neue Fachkoordinatoren zu berufen und Themen oder Schwerpunkte neu zu setzen. Gegenstand der zweiten Veranstaltung zur Mitte des Jahres kann ein systematischer „Halbzeit-Review“ sein.



Es wird vorgeschlagen, im Rahmen der vorhandenen geschäftsordnenden Regelungen einen Orientierungsrahmen für den mit der Fachkoordination verbundenen **Zeiteinsatz** zu geben. Als angemessen erscheint ein Ansatz von ca. 20-25 Arbeitstagen p. a. (rd. 10% der Jahresarbeitszeit), der auch den Besuch von externen Fortbildungen sowie die Vorbereitung und Durchführung des internen Erfahrungsrückflusses einschließt.

Um die Arbeit der Fachkoordinatoren wirksam zu gestalten und einen Anreiz für die Übernahme dieser Funktion zu schaffen, sollte die Aufgabe des Fachkoordinators mit jährlich verfügbaren **Budgets** für zusätzliche Fortbildungen und den Besuch von Veranstaltungen versehen werden. Diese sind neben der regelmäßigen Auswertung von Fachzeitschriften und Fachliteratur sowie dem Austausch mit Gutachtern und Betreiber zur Vertiefung des Know-Hows unverzichtbar. Zu prüfen ist auch die Ermächtigung von Fachkoordinatoren zur Vergabe von Grundsatzprojekten zur Vertiefung des Know-Hows mit Aufsichtsbezug an Sachverständige.

Zur **Sicherung des Erkenntnisrückflusses** sollte zum einen die systematische Dokumentation des erworbenen Wissens und zum andern verbindliche Instrumente der Weiterleitung dieses Wissens realisiert werden.

Die Bereitstellung des Know-Hows erfolgt derzeit bei Bedarf, wobei die Dokumentation der gewonnenen Informationen personenbezogen in einer Handakte vorgenommen wird. Zur Erhöhung der Transparenz für alle Beschäftigten der Abteilung sollten die Dokumentationen der Fachkoordinatoren sowie die wesentlichen Erkenntnisse von Fortbildungen im Intranet zur Verfügung stehen und in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden. Dazu gehört auch die Vereinbarung gemeinsamer Standards für die Dokumentation von Wissen.

Bislang wird das Fachkoordinatoren-Know-How nur in Einzelfällen im Rahmen der abteilungsinternen Fortbildungsreihe transportiert. Wir schlagen die Etablierung einer monatlich stattfindenden Fachrunde (insgesamt 10-12 Runden pro Jahr) vor. Jeder Fachkoordinator hat damit einmal im Jahr die Gelegenheit, aktuelle Erkenntnisse und Wissen in Form eines Präsentationsvortrags den Beschäftigten der Aufsicht, ggf. auch dem Gutachter zu vermitteln.

### 3.1.4 Projektmanagement

Ein Kernpunkt der Regelungen zum Projektmanagement ist die Ausprägung der **Rolle des Projektleiters**. Die Praxis zeigt, dass eine reine Koordinationsfunktion i. d. R. nicht ausreicht, um in jedem Fall qualifizierte Ergebnisse und einen planmäßigen Projektverlauf zu sichern. Die Projektleiter sollten vielmehr ergebnisverantwortlich sein und auch über entsprechende Kompetenzen verfügen. Eine zentrale Kompetenz ist in diesem Zusammenhang die Disposition über interne Projektressourcen, also die Mitarbeiter des Projektteams.

Wir halten diesbezüglich ein Vorschlagsrecht des Projektleiters bei der Auswahl der Teammitglieder für notwendig. Weiterhin ist es u. E. unerlässlich, den Projektleitungen gegenüber dem Projektteam ein fachliches Weisungsrecht für Projektbelange einzuräumen. Die Projektleitungen sollten das Projektteam verbindlich zu Projektsitzungen einladen können, d. h. die Referatsleitungen sollten bei der Planung des Mitarbeiterereinsatzes diesbezüglich über kein Veto-Recht verfügen. Interessenkonflikte sind durch die Abteilungsleitung zu lösen.

Neben der Regelung von Verantwortlichkeit und Entscheidungskompetenz des Projektleiters hat die verbindliche **Dokumentation von Projektzielen und Projektergebnissen** maßgebliche Bedeutung.

Zu Beginn sollte vom Projektauftraggeber bzw. einer definierten Projekt-Steuerungsebene ein Projektauftrag formuliert werden, der eine explizite Definition der Projektziele und Ergebniserwartungen enthält (Ergebnisinhalte, Zeitrahmen, verfügbare interne und externe Ressourcen).

Es sollten klare Regelungen über Art und Umfang der regelmäßigen Projektberichterstattung sowie zu Standards für die Ergebnisberichte bestehen. Kernpunkt ist dabei die Erstellung eines schriftlichen Projektberichts.

Ein dritter Schwerpunkt der Regelungen im Handbuch sollte die **Instrumente des Projektmanagements** betreffen. Eine zentrale Aufgabe des Projektleiters besteht in der Erstellung und Fortschreibung eines Projektzeit- und Maßnahmenplans. Weitere Regelungen betreffen i. d. R. die Strukturierung und Organisation von Projektsitzungen (Agenda mit zugehörigen Arbeitspapieren vorab, Sitzungsprotokolle, resultierende To-Do-Listen, Nachverfolgung von Arbeitsaufträgen ans Projektteam etc.).

## 3.2 Aufgabenstruktur

### 3.2.1 Aufsichtskonzeption

Aufsichtskonzeption und Aufsichtshandbuch sind unverzichtbare und zentrale Grundlagen der Aufsichtsarbeit. Während die Aufsichtskonzeption den Bezugsrahmen und die rechtlichen Grundlagen der Aufsicht dokumentiert, sollte das Aufsichtshandbuch zu einem umfassend praxisrelevanten Leitfaden für das Aufsichtshandeln weiter entwickelt werden.

Ein möglicher Ansatz ist dabei eine prozessorientierte Abbildung der Aufsichtsaufgaben. Durch Dokumentation der Kernprozesse lassen sich auslösende Ereignisse, Aktivitätenfolgen, Zuständigkeiten und Ergebnisschritte einheitlich und geschlossen festlegen.

Die sieben im Rahmen des Projekts erarbeiteten optimierten Kernprozesse sind in der Anlage beigefügt und können die Grundlage für eine solche Dokumentation darstellen.

### 3.2.2 Fachliches Qualifikationsprofil

Das fachliche Qualifikationsprofil sollte im Zuge der Besetzung der vorgeschlagenen 7 k.W. Stellen erweitert werden. Technisches Know-How ist auf hohem fachlichen Niveau repräsentiert und sollte durch entsprechende Neubesetzungen noch gezielt **verbreitert** werden. Hierzu sollte der Ergänzungsbedarf auf der Grundlage einer noch zu erstellenden Übersicht über die Basisqualifikationen des vorhandenen Aufsichtspersonals und einem Abgleich mit den aufsichtlich abzudeckenden technischen „Gewerken“ erfolgen.

Im Laufe der letzten 30 Jahre hat sich der Aufgabenschwerpunkt von der Aufsicht über die Errichtung und Änderung von Anlagen immer mehr hin zur Aufsicht über den Betrieb, in den letzten Jahren auch unter den Bedingungen alternder Systeme, entwickelt.

Folgerichtig ist die Notwendigkeit erkennbar geworden, das technische, systembezogene Know-How der Aufsicht um ein vertieftes Verständnis von Betriebsprozessen und deren Rahmenbedingungen in Hinblick auf Organisation und Humanressourcen zu bilden.

Ein Rückgriff ausschließlich auf externes Gutachter-Know-How ist auf Dauer nicht zielführend, da die Formulierung von Vorgaben und die Bewertung der Qualität und Ergebnisse des Gutachters ohne eigene professionelle Kompetenzen der Aufsicht nicht möglich ist. Entsprechend kann die Aufsichtsarbeit in diesen Feldern nicht optimal wahrgenommen werden.

Nach Auffassung des Beraters muss das gegenwärtige Kompetenz-Portefeuille der Aufsicht insbesondere um zwei Qualifikationsprofile ergänzt werden:

Zum einen erscheint die Ergänzung mit einem möglichst praxiserfahrenen Experten für **Betriebsorganisation und Prozessmanagement** aus der Versorgungs- oder auch Produktionswirtschaft (z. B. Chemie) sinnvoll. Dieser sollte über ein vertieftes Verständnis betrieblicher Abläufe und moderner Organisationsmethoden verfügen, um z. B. Organisationsänderungen auf Seiten des Betreibers in ihren Auswirkungen umfassend bewerten zu können. Es ist dabei nach Auffassung des Beraters nicht zwingend erforderlich, dass die entsprechenden Erfahrungen im Bereich der Atomwirtschaft gesammelt wurden.

Zum andern sollte die Reaktoraufsicht Kompetenzen im Bereich der Beurteilung der **„Human factor“-Komponente** im betrieblichen Geschehen aufbauen. Über das benötigte Know-How verfügen Spezialisten für Personal- und Führungskräfteentwicklung oder Psychologen mit betrieblichem Erfahrungshintergrund. Entsprechende Kapazitäten können auch genutzt werden, um die Kompetenzen der eigenen Aufsicht z. B. im Bereich Konfliktmanagement durch gezielte Personalentwicklung zu stärken.

### 3.3 Prozesse

Die in Abschnitt 2.3 dargestellten Kriterien der Prozessanalyse basieren auf dem Grundgedanken, dass die Geschäftsprozesse der Abteilung 7 durch eindeutige Verantwortlichkeiten und eine referatsübergreifend einheitliche Handhabung gekennzeichnet sein sollen. Bei der prozesshaften Darstellung wurde weiterhin die Prämisse zugrunde gelegt, dass nicht wertschöpfende Tätigkeiten im Ablauf eliminiert werden sollten.

Die Soll-Strukturen für die Prozesse wurden nach erfolgter Dokumentation der Ist-Abläufe in Prozessoptimierungs-Workshops erarbeitet. Dabei war bei der Behandlung meldepflichtiger Ereignisse, den Änderungsverfahren, der Aufsicht über die Jahresrevision, dem Notfallschutz und der Durchführung von Inspektionen vor Ort ein vollständiges Redesign der Prozesse nicht erforderlich. Die Veränderungsvorschläge konzentrieren sich hier auf die Behebung einzelner Schwachstellen in Teilprozessen.

Die wesentlichen Empfehlungen zur Optimierung des Prozesses „Behandlung meldepflichtiger Ereignisse“ beziehen sich auf Einberufung und Status der Clearing-Stelle und wurden daher bereits oben unter Abschnitt 3.1.2 dargestellt.

Hinsichtlich der „Steuerung von Sachverständigen“ werden grundsätzliche Veränderungen vorgeschlagen, die über eine Optimierung der Prozesskette hinaus gehen. Die diesbezüglichen Vorschläge werden unter Abschnitt 3.4 eigenständig behandelt.

Für die „Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten“ wurde in Zusammenhang mit der Erarbeitung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Steuerung der Aufsicht ein Alternativszenario entwickelt, das ebenso gesondert unter Abschnitt 3.4 dargestellt ist.

Bei der „Aufsicht über die Durchführung der Jahresrevision“ und der „Durchführung von Inspektionen vor Ort“ wurden keine Verbesserungsmöglichkeiten im Prozessablauf identifiziert. Es ergibt sich jedoch die Notwendigkeit der Vereinheitlichung des Rollenverständnisses der Aufsichtsbeamten vor Ort (vgl. hierzu Abschn. 2.5.4).

Die folgenden konzeptionellen Vorschläge für die verbleibenden Prozesse „Notfallschutz“ und „Änderungsverfahren“ beziehen sich auf punktuelle Verbesserungen im Ablauf.

### **3.3.1 Notfallschutz**

Wir schlagen für die Zukunft extern organisierte Notfallübungen vor, die bspw. durch einen Gutachter, das BfS oder die HSK (die gleichzeitig Übungspartner für das UVM ist) geplant werden können.

Auf diese Weise können „angemessene Szenarien“ von Außenstehenden für größere Übungen vorbereitet werden, die den Mitarbeitern der Abteilung 7 vorab nicht bekannt sind und eine stärkere Professionalisierung des Übungshandelns bedingen. In diesem Zusammenhang wird vorgeschlagen, die Durchführung extern geplanter Notfallübungen auch außerhalb der Regelarbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorzusehen. Nach Auffassung des Beraters kann damit eine höhere Sensibilisierung für die einzelnen Arbeitsschritte bei der Alarmierung, der Lagebeurteilung und der Koordinierung erreicht werden.

Weiterhin wird vorgeschlagen, die Notfallübungen in kürzeren Intervallen als bisher durchzuführen. Unregelmäßige Abstände von mehr als einem Jahr erscheinen uns als zu lang, um das notwendige Maß an Routine zu gewährleisten (z. B. beim Zusammenspiel der Krisenstäbe insgesamt, bei der Bedienung der Telefonanlage, bei der tatsächlichen Abfrage von Wetterdaten beim DWD usw.). Sinnvoll wäre eine einmal jährlich stattfindende, extern vorbereitete, gesteuerte und bewertete Notfallübung mit verbindlicher Teilnahme aller Stäbe.

### 3.3.2 Durchführung von Verfahren zur behördlichen Kontrolle von Änderungen

Wie in der Analyse zur Genehmigungszuständigkeit unter 2.1.6 dargestellt, würde eine Zuordnung der Änderungsverfahren der Kat. A zum UVM erwartungsgemäß keine nennenswerten Zeit- oder Ressourcenersparnisse im Prozess erbringen.

Die Prozessanalyse zeigt zwar, dass bei Änderungsverfahren der Kat. A ein intensiver Austausch mit dem Wirtschaftsministerium erforderlich ist. Die Durchlaufzeit für ein Verfahren hängt aber maßgeblich auch von der Koordination der Beiträge anderer Behörden und der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung ab.

Der Akten- und Dokumentenumlauf zwischen Wirtschafts- und Umweltministerium in Genehmigungsverfahren kann durch den verstärkten Einsatz von „Prozessbeschleunigern“ wie die verbindliche Abstimmung in Arbeitsgruppen oder die Einführung von Standards der Online-Kommunikation (Intranet, Mail) optimiert werden. Als sinnvoll erachtet wird auch eine engere Abstimmung in der Bewertung der rechtlichen Fragestellungen.

## 3.4 Steuerung / Instrumente

### 3.4.1 Instrumente zur Disposition der Aufsicht

Handbücher und Anweisungen mit Relevanz für die Disposition der Aufsicht sind in Abschnitt 2.4.1 dargestellt und kurz bewertet. In das „Störfallhandbuch“ sollten Vorgaben zur Planung und Durchführung von Notfallübungen aufgenommen werden.

Die Software **AGAVE** wird primär zur Dokumentation der Aufsichtsvorgänge eingesetzt.

Für eine Organisation mit dem Aufgabenumfang der baden-württembergischen Reaktoraufsicht erscheint es aus heutiger Sicht als unverzichtbar, über ein modernes, DV-gestütztes Instrument

- zur Programm- und Terminplanung und –steuerung der operativen Aufsichtsarbeit,
- zum Projektmanagement,
- zum Workflow-Management,
- zur Gutachter-Steuerung und
- zum Auftrags- und Termincontrolling

zu verfügen.

In einem ersten Schritt erscheint es sinnvoll, hierzu die Funktionalität der Software AGAVE kurzfristig um eine komfortable Auftragsplanungs- und –kontrollfunktion mit Schnittstelle zu den Kalenderfunktionen von Outlook bzw. Lotus Notes zu erweitern.

Um die bestehenden und erweiterten Funktionalitäten von AGAVE sinnvoll zu nutzen, sind weiterhin verbindliche, abteilungsweite Standards für Art und Umfang der Nutzung erforderlich. Diese sollten ebenfalls kurzfristig erarbeitet werden.

Spätestens bei der Realisierung von Workflow-Management-Funktionalitäten, die in einem zweiten Schritt erfolgen sollte, stellt sich die Frage, ob die Access-Datenbank-gestützte Anwendung AGAVE hierzu noch geeignet ist.

Zum Aufbau eines Workflow-Management-Systems, das zunächst für die Kernprozesse der Aufsicht etabliert werden sollte, stehen inzwischen leistungsfähige Standardanwendungsprogramme wie z. B. ARIS Toolset u. a. zur Verfügung. Diese erscheinen nach Kenntnis des Beraters als geeignet, alle inhaltlichen und funktionalen Anforderungen der Aufsichtsarbeit abzubilden. Von einer Eigenentwicklung wird aufgrund der ungünstigen Kosten-Nutzen-Relation und erfahrungsgemäß unvergleichlich längeren Entwicklungs- und Einführungszeit abgeraten.

Mit der Einführung von Projektmanagement-Tools ist höchstens in der Anfangsphase von einer Mehrbelastung des Aufsichtspersonals beim Erlernen des Umgangs mit dem System auszugehen. Die Nutzung dieser Instrumente führt im Gegenteil nach allen einschlägigen Erfahrungen zu einer deutlichen Entlastung und Effizienzsteigerung im Bereich der Steuerung der eigenen Aufsichtsarbeit sowie der Gutachter.

Zur Umsetzung dieser Vorschläge sollten die Anforderungen für den schrittweisen Ausbau der DV-Funktionalitäten parallel zur Entwicklung der **abteilungsweiten Anwendungsstandards** in einem **Pflichtenheft** konkretisiert werden.

### 3.4.2 Disposition von Aufsichtsschwerpunkten / Regelkreis der Aufsicht

Auftragsgemäß waren von Kienbaum im Rahmen dieser Untersuchung eigene Vorstellungen zu entwickeln, um einen ganzheitlichen Sicherheitsansatz „Mensch/Technik/Organisation“ bei der Überwachungstätigkeit des Ministeriums im Bereich Reaktoraufsicht zu gewährleisten.

Unsere Überlegungen hierzu beruhen auf zwei Grundvorstellungen:

### Regelkreis der Aufsicht

Ein ganzheitlicher Sicherheitsansatz sollte als ein sich selbst steuerndes System im Sinne eines Regelkreises modelliert werden. Erfahrungen aus der Vergangenheit müssen als explizites Feedback für die Gestaltung der künftigen Aufsichtstätigkeit genutzt werden.

Das vorgeschlagene Vorgehensmodell, das man als Regelkreis der Aufsicht bezeichnen könnte, hat sein Vorbild im kaufmännischen Unternehmenscontrolling.

Werden Kriterien und Zielsetzungen für das Aufsichtshandeln operational formuliert, wird eine zielorientierte **Planung** von Aufsichtsmaßnahmen, der spätere, unterjährige **Soll-Ist-Abgleich** sowie systematische **Steuerung** z. B. im Sinne veränderter inhaltlicher Vorgaben und Schwerpunkte der Aufsicht möglich.

Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammenhang:

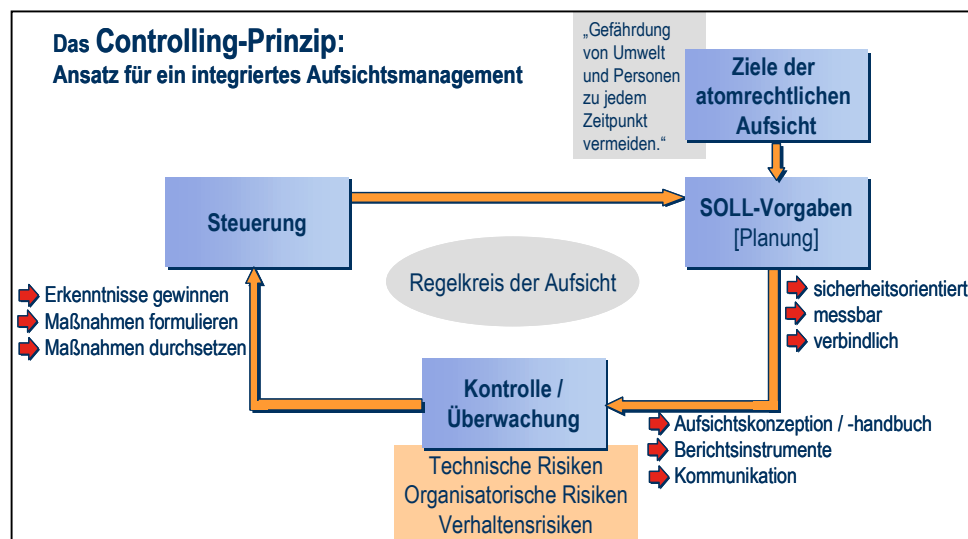


Abbildung 3: Regelkreis der Aufsicht, abgeleitet aus dem Controlling-Prinzip

### Aufsichtsmangement

Die zweite Grundvorstellung geht davon aus, dass eine systematische und regelmäßige Prüfung der eigenen Aufsichtstätigkeit im Hinblick auf die Zielerreichung an Hand von nachvollziehbaren, expliziten (Sicherheits)Kriterien möglich ist und zu besseren Ergebnissen führt als das heuristische Verfahren.



Auf dieser Grundlage kann auch eine systematische Disposition, Kapazitätsbestimmung und Erfolgskontrolle für die Durchführung von Aufsichtsschwerpunkten erfolgen.

Seine Entsprechung findet dieser Ansatz im sogenannten „**Risikofrüherkennungs-System**“, das der Betreiber EnBW, wie andere Aktiengesellschaften und öffentlichen Unternehmen auch, einzurichten und anzuwenden seit ca. 2 Jahren gesetzlich ausdrücklich verpflichtet ist. § 91 Abs. 2 AktG lautet: „Der Vorstand hat geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“



Abbildung 4: Risikomanagement-System

Dieser Ansatz beruht zunächst darauf, dass alle die Sicherheit im Sinne der Aufsichtszielsetzung beeinträchtigenden Faktoren identifiziert und erfasst werden.

Relevante Risikokategorien ergeben sich nach dem „**MTO**“-Modell der Aufsicht als

- technische Risiken
- organisationsbedingte Risiken und
- verhaltens- und personenbestimmte Risiken.

Dabei werden ggf. weitere externe Faktoren zu berücksichtigen sein, die indirekte Auswirkungen auf die Erreichung der Schutzziele haben können (z. B. die wirtschaftliche Situation des Betreiberunternehmens).

Nach der Erfassung bzw. Inventur der Faktoren erfolgt eine Bewertung nach definierten Kriterien.

Intensiv mit der Aufsichtsbehörde diskutiert wurde dabei die Frage, ob zur Faktorenbewertung Risikokriterien geeignet sind, wie sie auch in der technisch geprägten probabilistischen Sicherheitsanalyse Anwendung finden. Tatsächlich erscheint die Quantifizierung von Kriterien wie „Eintrittswahrscheinlichkeit“ und „Schwere der Folgen“ als problematisch, schon wegen der mathematisch geringen Wahrscheinlichkeiten und dem Aufwand zur Abschätzung von Ereignisfolgen.

Ein Instrument, das im Unternehmensbereich zur Lösung des Kriterienproblems angewandt wird und auch mit ordinalen Skalen funktioniert, ist die **Portfolio-Analyse**. Durch zwei Bewertungskriterien wird ein Koordinatenfeld aufgespannt, in dem die relevanten Faktoren in einer Matrix positioniert werden. Die Darstellung erfolgt zunächst entsprechend dem Status Quo. Trends und Entwicklungslinien können zusätzlich gekennzeichnet werden.

Aus der Positionierung in den Feldern der Matrix ergeben sich erste Handlungsanforderungen:

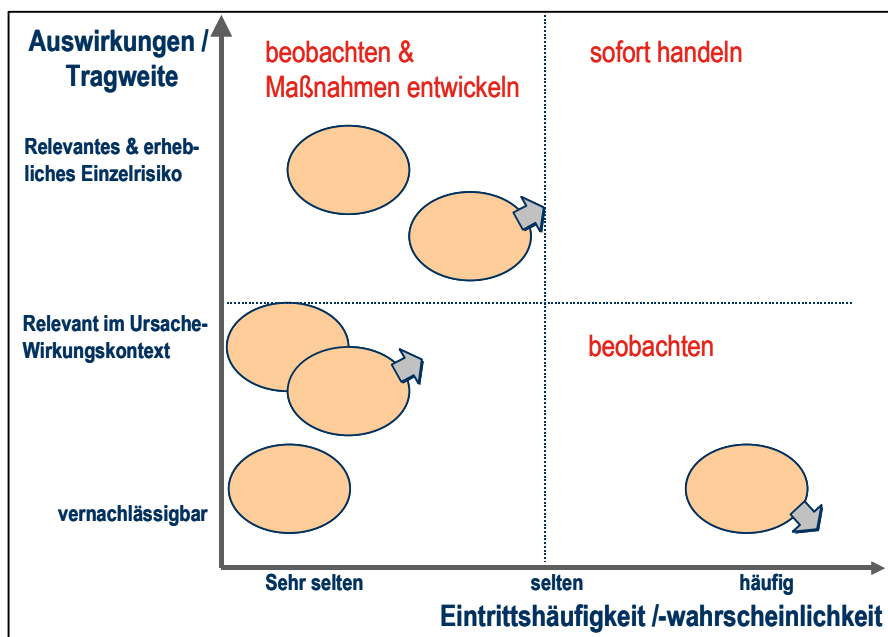


Abbildung 5: Beispiel für eine Portfolio-Matrix

In der Regel werden mehr als zwei Bewertungskriterien definiert, die je nach Analyseziel in einer Matrix in Beziehung zueinander gesetzt werden. Mit der Aufsichtsbehörde wurden die folgenden möglichen Kriterien erarbeitet:

- Sicherheitsrelevanz (im Sinne einer qualitativen Bewertung)

- Übertragbarkeit / Betroffenheit weiterer Anlagen
- Öffentlichkeitsrelevanz.

Diese relativ einfache Methode der Analyse und Gewichtung der zielrelevanten Faktoren bietet einen geschlossenen und systematischen Ansatz zur Strukturierung der Aufsichtsarbeit. Bei Bedarf besteht die Möglichkeit, die Betrachtung im Sinne einer Faktoranalyse auch auf Szenariokorrelationen und die Abbildung von Wirkungsketten auszuweiten.

In einem zweiten Schritt ist es möglich, auf Basis der relevanten Einflussfaktoren ein **Kennzahlensystem** zu entwickeln, das über die Kennzahlenermittlung eine dauerhafte Kontrolle und Steuerung der Einflussfaktoren ermöglicht.

Im Unternehmensbereich hat dieses geschlossene Kennzahlensystem seine Entsprechung im Ansatz der „Balanced Scorecard“. Die Balanced Scorecard versucht, die wesentlichen Faktoren für zukünftigen Unternehmenserfolg gleichgewichtet in einem geschlossenen Management- und Steuerungsmodell darzustellen. Hinter den in der Regel 4 Zieldimensionen steht eine hierarchische Kennzahlenstruktur, die durch Aggregation einen schnellen Überblick über den Stand der Zielerreichung ermöglicht und umgekehrt die differenzierte Analyse der Ursachen von Abweichungen gestattet.

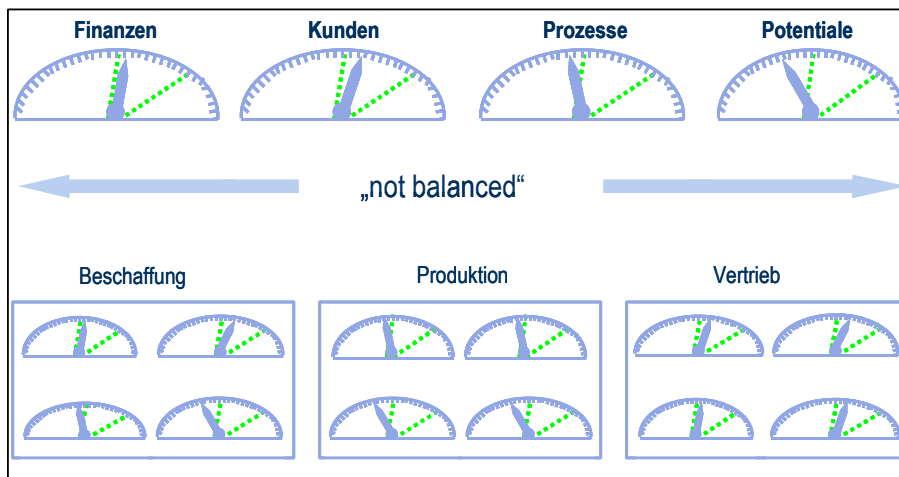


Abbildung 6: Prinzipschema einer Balanced Scorecard

Der Betreiber hat zu Beginn des Jahres 2002 damit begonnen, ein kennzahlengestütztes Sicherheitsmanagement-System zu entwickeln. Auf der Grundlage eines solchen Betreiber-Systems wäre es dann möglich, eine systematische Überwachungsfunktion der Reaktoraufsicht zu etablieren.

Die Ableitung der Kennzahlen soll nach den uns verfügbaren Informationen auf der Grundlage einer umfassenden Abbildung der Geschäftsprozesse des Betreibers erfolgen. Die Kennzahlen sollen demnach als Indikatoren für die Prozessqualität ausgestaltet werden.

Bei der Verfolgung eines **prozessorientierten Qualitätssicherungsansatzes** sind erfahrungsgemäß zwei Nachteile zu berücksichtigen:

- die Definition, Dokumentation und Verfolgung der (Qualitäts-)standards zu den i. d. R. zahlreichen Prozessen führt häufig zu einer **Bürokratisierung** des Überwachungssystems
- eine „bottom-up“ von der Prozessebene und nicht von den Steuerungszielen ausgehende Kennzahlenbildung **erschwert die Gewichtung** der Kennzahlen und die Bildung von Kennzahlenhierarchien.

Insofern ist u. E. noch einmal zu prüfen, ob ein von den **Schutzzielen** und zielrelevanten Faktoren ausgehender Kennzahlenansatz – wie hier beschrieben - eine sinnvolle Alternative darstellt.

### 3.4.3 Disposition von Tätigkeitsschwerpunkten

Bei der referatsbezogenen Planung der Aufsichtstätigkeit in Form von jährlichen Arbeitsprogrammen wird der Verlagerung der Aufsichtsschwerpunkte hin zu einer Aufsicht über den Betrieb durch die Vorgabe von Präsenzterminen der Aufsichtsbeamten vor Ort Rechnung getragen.

Das Element der betriebsgleitenden Aufsicht (Betriebsreglement, Betriebsorganisation und Betriebsführung) sollte auch nach Auffassung des Beraters weiter verstärkt werden. Die Aufsichtskonzepte hierzu sollten gemeinsam mit anderen Aufsichtsbehörden und Sachverständigenorganisationen vertieft und differenziert werden.

Dies kann auch zu einer Erhöhung der Präsenz des Aufsichtspersonals vor Ort über den durchschnittlich vorgegebenen Ansatz von einem Präsenztag pro Woche und Anlage führen.

Die referatsbezogenen Arbeitsprogramme sollten um eindeutige Aussagen zur Priorisierung der vorgesehenen Aufsichtsthemen ergänzt werden. Dies erleichtert die Disposition, wenn unvorhergesehene Entwicklungen neue Schwerpunktsetzungen erfordern.

Die Terminsituation für die Aufsichtsbesuche ist auf Jahresbasis zur Gewährleistung der nötigen Flexibilität bewusst offen gestaltet. In der Praxis führt dies jedoch dazu, dass Aufsichtsbesuche z. T. nur mit sehr kurzem Vorlauf von wenigen Tagen ad hoc und jeweils nur von Termin zu Termin angesetzt werden.

Es wird zur besseren Koordination der Aufsichtsarbeit empfohlen, monatliche Terminvorschau einzuführen, die einen Überblick über die geplanten Aktivitäten im folgenden Kalendermonat gewährleisten. Dies kann ohne nennenswerten zusätzlichen Aufwand aus einem konsequent geführten DV-gestützten Arbeits- und Projektplanungsinstrument bei entsprechender Report-Funktionalität automatisch generiert werden.

#### 3.4.4 Steuerung der Gutachter

Die Tätigkeit der Sachverständigen ist nach wie vor überwiegend auf technische Gesichtspunkte ausgerichtet. Dem gegenüber ist eine zunehmende Gewichtung der Aufsicht über den Betrieb und der damit in Zusammenhang stehenden Fragestellungen der Organisation und des Faktors Personal festzustellen. Demnach ist zu prüfen, ob die technischen Überwachungsorganisationen weiterhin praktisch ausschließlich als Sachverständigenorganisation in Anspruch genommen werden sollen.

Es wird weiterhin empfohlen, innerhalb der Aufsichtsbehörde noch einmal das **Rollenverständnis** zu bekräftigen, das gegenüber der Sachverständigenorganisation besteht: Die Aufsichtsbehörde ist Auftraggeberin der Sachverständigen und steuert diese unmittelbar und umfassend im Sinne der Anforderungen der Aufsicht. Die Sachverständigen unterstützen die Aufsicht in ihrer Tätigkeit und erarbeiten gutachterliche Empfehlungen auf entsprechende Anforderung.

In jedem Fall ist eine Optimierung der derzeit unzureichenden Steuerung der Sachverständigen erforderlich. Diese Optimierung bezieht sich – wie oben unter Abschnitt 2.4.4 dargestellt – auf die Kernbereiche Beauftragung, Auftragssteuerung und Abrechnung.

Die bisherige **Auftragspraxis** sieht mit den wenigen Ausnahmen einer expliziten Einzelbeauftragung des Gutachters dessen Aktivitäten als durch den bestehenden Rahmenvertrag gedeckt an. In vielen Fällen werden diese Aktivitäten auch eigenständig durch den Gutachter initiiert.

Dies dient der Flexibilität der Aufsichtsarbeit und einem schnellen Reagieren auf Ereignisse und unvorhergesehene Situationen. Auf der anderen Seite birgt diese Praxis Risiken hinsicht-

lich der Nachvollziehbarkeit von Gutachteraktivitäten und erschwert die Steuerung der Gutachter im Sinne der Aufsicht.

Entgegen dieser bisherigen Praxis halten wir es daher für erforderlich, den Gutachter und den zuständigen Aufsichtsbeamten zu verpflichten, für jede Aktivität, die pauschal durch den Rahmenvertrag gedeckt ist, zusätzlich eine formale, schriftliche Arbeitsgrundlage zu schaffen („Projekt- oder Arbeitsblatt“). Dies gilt auch für die Aktivitäten innerhalb der vom Vertrag in Anlage 2 so bezeichneten „Einzelleistungen“:

Mindestanforderungen an dieses Instrument sind eine

- Benennung des **Auftragsinhalts**,
- operationale Formulierung der **Ergebniserwartung**,
- **Zeitvorgabe** für die Durchführung, ggf. mit terminlich fixierten Meilensteinen und
- eine Abschätzung über das für die Durchführung erforderlichen **Budget** in Gutachtertage, die ggf. durch den Gutachter selbst erfolgt.
- eine bestätigende **Unterschrift** des verantwortlichen Aufsichtsbeamten und des zuständigen Gutachter-Projektleiters.

Dabei ist es u. E. nicht erforderlich und zur Gewährleistung der notwendigen Flexibilität auch nicht sinnvoll, dass ein „Projektblatt“ vorliegt, bevor der Gutachter tätig werden kann. Spätestens aber bei Abrechnung einer entsprechenden (Teil-)leistung durch den Gutachter muss das unterschriebene Projektblatt der Aufsicht vorliegen, um überhaupt eine wirksame Rechenkontrolle unter den Bedingungen des Rahmenvertrags zu ermöglichen.

Prioritäten hinsichtlich des Gutachtereinsatzes können von der Aufsicht nur wirksam gesetzt werden, wenn diese die gesamte Tätigkeit der Gutachter zu jedem Zeitpunkt überblickt und steuern kann. Dieser Vorstellung läuft zuwider, wenn wie bislang ein Großteil der Gutachteraktivitäten gleichsam automatisch oder ereignisbezogen angestoßen wird.

Es handelt sich bei diesem Vorschlag zur Schaffung von differenzierten Auftragsgrundlagen keineswegs um eine zusätzliche Bürokratisierung der Aufsichtsarbeit. Es geht vielmehr um die selbstverständliche Grundlage einer **Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung**, die erst die Basis schafft für eine nachvollziehbare Rechnungstellung und wirksame Steuerung des Gutachters. Anders ist ein Nachvollzug der Gutachteraktivitäten auch im Sinne einer inhaltlichen Rechnungsprüfung nicht möglich.

Auch dieses Instrument ist bei Vorhandensein einer zeitgemäßen DV-gestützten Auftragsverwaltung und –steuerung **ohne nennenswerten Aufwand** zu handhaben. Da der Gutachter gem. § 7 Abs. 1 des Rahmenvertrags ohnehin verpflichtet ist, für **alle** Einzelleistungen

(Anlage 2 des Vertrags) unter genauer Definition des Leistungsumfangs einen verbindlichen Terminplan aufzustellen, ist die Formulierung der Auftragspunkte 1-3 problemlos ohne zusätzlichen Aufwand möglich.

Zur Auftragssteuerung durch die Aufsichtsbehörde sieht der Rahmenvertrag gem. § 7 drei wesentliche Verpflichtungen des Gutachters vor:

- Verbindlicher Terminplan und Leistungskatalog für alle Einzelleistungen
- Unverzügliche schriftliche Information des Auftraggebers bei Terminüberschreitung für alle Einzelleistungen
- Erstellung einer Liste der laufenden Einzelleistungen im Abstand von 3 Monaten unter Angabe des Stands der Bearbeitung und voraussichtlichem Abschlussstermin.

Damit sind alle Voraussetzungen für eine wirksame **Auftragssteuerung** des Gutachters durch die Aufsicht gegeben, wenn der Gutachter diese vertraglichen Verpflichtungen konsequent erfüllt.

Es wird empfohlen, diese Informationen auf Seiten der Aufsicht auch tatsächlich und durchgehend zur Steuerung des Sachverständigeneinsatzes zu nutzen. Hierbei ist u. a. eine Überarbeitung der Struktur der Quartalsberichte erforderlich, da die Systematik sowie die Qualität der Inhalte zur Steuerung der Sachverständigen nicht ausreichend ist.

Dies hat u. a. dazu geführt, dass in den Referaten ähnliche Listen von den Beschäftigten geführt werden und eine angemessene Qualität vom Gutachter nicht nachdrücklich eingefordert wurde. Um diese Doppelarbeiten künftig zu vermeiden, soll eine Überarbeitung der Liste insbesondere unter den folgenden Aspekten erfolgen:

- Derzeit wird die Liste den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Referate nur als Hardcopy zugeleitet. Stattdessen ist dringend eine Vorlage in Dateiform vorzusehen, was die Suche z. B. nach einzelnen Änderungsanzeigen und die Auswertung z. B. hinsichtlich Terminüberschreitungen deutlich erleichtern würde.
- Die derzeitige Gliederungssystematik (13 Gliederungspunkte) ist grundsätzlich sinnvoll; die Liste sollte jedoch noch in einem zweiten Modus nach Änderungsanzeigen sortiert werden. Auf diese Weise kann die Aufsicht auf einen Blick die Summe der Aktivitäten und offenen Punkte für eine Änderungsanzeige erkennen. Darüber hinaus ist eine zusätzliche Spalte vorzusehen, aus der der Anlass einer Änderungsanzeige (z. B. ME, WLN, Aufsichtsbesuch) hervorgeht.
- Der Gutachter sollte nachdrücklich zu einer vollständigen und sorgfältigen Führung der Quartalsübersichten angehalten werden. Die Übersicht ist zur Terminverfolgung unge-

eignet, wenn keinerlei Bemerkungen / Erläuterungen bei der Überschreitung von Sollterminen durch den Gutachter eingepflegt werden. An dieser Stelle sollte der Gutachter explizit auf die Bedeutung dieses Instrumentariums und seine vertragliche Verpflichtung verwiesen werden.

Es wird empfohlen, künftig für jede dann künftig mit Auftrag hinterlegte Aktivität innerhalb der „Einzelleistungen“ gem. Anlage 2 nach Beendigung der jeweiligen Tätigkeit nachrichtlich eine **Abschlussrechnung** vom Gutachter zu verlangen. Diese Abschlussrechnung sollte neben der Auftragsbezeichnung den nach Monatszeiträumen und Bearbeitern differenzierten Honoraraufwand vollständig und abschließend ausweisen.

Für alle offenen Einzelleistungen sollte **monatlich eine Auftragsübersicht** erstellt werden, die für jede Aktivität, gekennzeichnet durch entsprechende Auftragsnummer und Auftragskurzbezeichnung, den in den vergangenen Monaten seit Beginn der Leistung jeweils angefallenen Honoraraufwand sowie in Summe den bislang insgesamt entstandenen Aufwand ausweist.

Einmal jährlich sollten zum Zweck der Plausibilisierung umfassende **Auftragsauswertungen** nach Honorar und angefallenem Zeitaufwand unter den Kriterien „Anlage/Block“, „Einzelleistung“ – also Leistungsart, und „Mitarbeiter“ vom Sachverständigen erstellt und vorgelegt werden.

Die Erstellung von Abschlussrechnungen, monatlichen Auftragsübersichten und Jahresstatistiken kann die Aufsichtsbehörde gem. § 11 Abs. 3 und Abs. 7 vom Auftragnehmer verlangen.

#### 3.4.5 Optimierung „Wissensmanagement“

Die unverzügliche Einführung einer modernen, DV-gestützten Dokumentenverwaltung mit Volltext-Suchfunktionen stellt nach Auffassung des Beraters eine unverzichtbare Maßnahme zur Optimierung der Aufsichtsarbeit dar.

In Anbetracht der Verantwortung der atomrechtlichen Aufsicht müssen alle verfügbaren technischen Hilfsmittel der modernen Dokumentenverwaltung zur Erhöhung der Arbeitseffizienz und der inhaltlichen Qualität der Aufsichtsarbeit nutzbar gemacht werden.

Angesichts des immensen Informationsaufkommens sowie der anstehenden Personalfuktuation mit der Notwendigkeit des Know-How-Transfers erscheint eine kurzfristige Umsetzung geboten.



### 3.5 Personal

#### 3.5.1 Moderierte Workshops für den Führungskreis

Die Durchführung von moderierten Workshops mit dem Führungskreis der Abteilung 7 (Abteilungsleiter und Referatsleiter) hat die strukturierte Diskussion konfliktärer Themen und die Entscheidungsfindung bezüglich einer optimierten Zusammenarbeit zum Ziel. Die Workshops sollten von einem erfahrenen Moderator mit Kompetenzen im Bereich Konfliktmanagement moderiert werden. Auch sollte der Moderator über vertiefte Kenntnisse der Abteilung und der beteiligten Personen verfügen.

Es wird empfohlen, dabei die folgenden Themen aufzugreifen:

Führung in der Abteilung:

- Optimierung der Zusammenarbeit auf Führungsebene
- Arbeitsplanung
- Auslastung der Ressourcen
- Förderung der Mitarbeiter
- Maßstäbe für Leistung, Umgang mit Fehlern & zwischenmenschlichen Konflikten.

Zusammenarbeit im Führungskreis:

- Zufriedenheit
- Verantwortlichkeiten
- Aufgabenteilung und gegenseitige Erwartungen
- Wahrnehmung von Delegation
- Umgang mit Feedback.

Umsetzung der Mitarbeitergespräche:

- Nutzen von Mitarbeitergesprächen
- Zielsetzungen, Inhalte, Vorgehensweise
- ggf. kurze Trainingseinheiten zum Thema

Öffentlichkeitsrelevanz, Rolle und Image der Abteilung 7:

- Möglichkeiten zur Imageverbesserung und Stärkung der Identifikation der Mitarbeiter mit der Abteilung
- Offene Diskussion zur Rolle der Aufsichtsbehörde und dem daraus resultierenden Verhalten gegenüber externen Kontakten
- Präsenz und Verständnis der Intentionen der Hausspitze in der Abteilung

### 3.5.2 ‚Powertraining Führung‘

Ziel ist es, die Qualität der Führung auf Abteilungs- und Referatsebene weiter zu erhöhen, Feedback-Kompetenz zu stärken und auch die Durchführungsqualität der Mitarbeitergespräche zu sichern. Das Training sollte auf die Zielgruppe abgestimmt sein und die spezifischen Bedarfe der Teilnehmer und des Umfelds berücksichtigen.

Der Schwerpunkt sollte auf Übungssequenzen liegen. Da in diesem Training möglicherweise auch gemeinsame Maßnahmen festgelegt werden, sollte die Teilnahme obligatorisch sein.

Weiterhin wird die Durchführung von Coachings on/off the job zur Optimierung individueller Führungskompetenzen und von Führungsverhalten durch Begleitung, Vor- und Nachbereitung von Führungssituationen mit dem Coach empfohlen.

### 3.5.3 Beschreibung der fachlichen und überfachlichen Anforderungen

Ziel der Beschreibung der Anforderungen ist die Schaffung eines gemeinsamen und einheitlichen Maßstabs für die Bewertung individueller Leistungen.

Dies kann z. B. in Form eines Competency-Modells umgesetzt werden, welches gewünschte Verhaltensweisen beschreibt (z. B. im Bereich Kooperation, Überzeugungskraft, Umgang mit Konflikten, Durchsetzungsvermögen, Führung etc.). Ein solches Modell schafft Transparenz über die Anforderungen an die Führungskräfte und Mitarbeiter der Abteilung 7, beschreibt die Erwartungen und macht diese persönlich wie fachlich einheitlich messbar.

### 3.5.4 Fortbildung

**Anpassung des Weiterbildungsbudgets:** Ziel ist die Bereitstellung eines angemessenen, auf die Bedarfe der Abteilung abgestimmten Budgets. Eine angemessene Vergleichsgrundlage stellt die Aufsichtsbehörde in Niedersachsen dar. Es sollte je Mitarbeiter mindestens die Möglichkeit von zwei Besuchen einer Fachfortbildung und einer überfachlichen Fortbildung pro Jahr bestehen, wobei die Handhabung flexibel sein und z. B. den kurzfristigen Besuch von Veranstaltungen ermöglichen sollte.

Konkret halten wir es für erforderlich, ein Weiterbildungsbudget je Mitarbeiter für fachliche und überfachliche Maßnahmen von jährlich rd. 2.500 Euro (bislang ca. 800 Euro) verfügbar zu machen. Für Fachkoordinatoren sollten zusätzliche rd. 1.500 Euro zur Verfügung stehen.

Das fachliche Fortbildungsprogramm muss sich neben der Abdeckung des breiten Spektrums der technischen Fortbildung in deutlich zunehmendem Maße auch auf die Befähigung zur Wahrnehmung der Aufsichtsgebiete „Organisation“, „Personal und Verhalten“ sowie auf das „Handwerkszeug“ zur effizienten Organisation und Steuerung der eigenen Aufsichtsarbeit erstrecken:

- Neben Grundlagenkenntnissen zur Betriebsorganisation sollte u. E. systematisches Wissen über moderne Instrumente zur Analyse und Gestaltung der Ablauforganisation (Geschäftsprozessanalyse, Workflow-Management-Werkzeuge) vorhanden sein.
- An Hand von praxisnahen Fallstudien kann zudem das Verständnis für die Vorgehensweise bei der Optimierung von Organisationsstrukturen vertieft werden.
- Hinzu sollten branchenspezifische Kenntnisse über Prozessmanagement in der Versorgungs- bzw. auch der Produktionswirtschaft (z. B. Chemie) treten.
- Zur Beurteilung der kaufmännischen Implikationen des Betreiberhandelns sind spezifische praxisorientierte betriebswirtschaftliche Kenntnisse, z. B. im Bereich (Produktions-)Kostenmanagement sinnvoll.
- Im Aufsichtsgebiet „Personal“ stehen an erster Stelle das Wissen um Verhaltensrisiken, deren Erkennen und Vermeiden in sicherheitsrelevanten Aufgabenbereichen.
- Zur effizienten Gestaltung und Steuerung der eigenen Aufsichtsarbeit und dem wirksamen Einsatz des Gutachters sind vertiefte Kenntnisse insbesondere im Bereich Projektmanagement und Führung (auch auf Sachbearbeiter-Ebene in Bezug auf den Gutachtereinsatz) sinnvoll.
- Sinnvoll ergänzt wird dies durch die Kenntnis moderner Anwendungssoftware, die die o. g. Aufgabenbereiche unterstützt.

Hinzu treten überfachliche Fortbildungsmaßnahmen, die z. B. der Stärkung des Rollenverständnisses des Aufsichtspersonals dienen:

- das Management harter Konfliktsituationen,
- das Durchsetzen eigener Interessen und Ziele im Dialog,
- die persönliche Kompetenz bei der Führung und Steuerung von Auftragnehmern etc.

**Fachkoordinator für Weiterbildung:** Ziel ist es, Rahmenbedingungen für die fachliche und überfachliche Weiterbildung zu formulieren und an Anforderungen zu knüpfen. Weiterhin sollten die Weiterbildungsmaßnahmen zentral koordiniert und bedarfsgerecht eingesetzt werden. Diese wichtigen Aufgabenstellungen sollten innerhalb der Aufsicht durch einen entsprechenden Fachkoordinator erfüllt werden. Das Instrument der Fachkoordination ist hierfür in hohem Maße geeignet.

Inhaltlich sollte eine Anpassung der Konzepte für die überfachliche Weiterbildung erfolgen. Es sollte stärker Wert gelegt werden auf bedarfsorientierte In-House Veranstaltungen, die von Teams gemeinsam wahrgenommen werden können.

**Bildung und Incentive:** Um die Perspektive und den Erfahrungshintergrund der Aufsicht zu verbreitern, können neue Wege für Kurzweiterbildung durch Hospitationen in vergleichbaren oder funktionsfremden Organisationen ermöglicht werden. Entsprechende Ansätze werden derzeit bereits vereinzelt praktiziert. Dies führt zu neuen Denkanstößen für die tägliche Arbeit und unterstützt die Flexibilität der Mitarbeiter.

### 3.5.5 Job Rotation

Wie oben dargestellt, ist die Job Rotation ein sinnvolles und notwendiges Instrument der Personalführung und -entwicklung.

Neben der individuellen Förderung und der Vermeidung von Routine führt die Job Rotation zu einer Verbreiterung des Erfahrungshintergrunds und erwartungsgemäß zu einer gleichmäßigeren Abdeckung der Aufsichtsgebiete.

Berücksichtigt man die komplexe Einarbeitung, um die notwendige fachliche Tiefe für die Aufsichtsarbeit zu erreichen, sollte die Rotation nach einem Zeitraum von **fünf bis sechs Jahren** obligatorisch sein.

Der **Grundsatz der Rotation** für den Untersuchungsbereich nach 5 bis 6 Jahren kann um ein Verfahren zur befristeten Zulassung von Ausnahmen ergänzt werden, die an vorab definierte, transparente und operationale Kriterien gebunden sind.

Weiterhin sollte eine **maximale Obergrenze** für die Verweildauer in einer Position von z. B. 8-10 Jahren definiert werden, so dass das Durchlaufen von mindestens drei Stationen während des Berufslebens eines Aufsichtsbeamten sicher gestellt ist.

### 3.5.6 Training Konfliktmanagement

Das Spannungsfeld zwischen Betreiber, Gutachter und Behörde induziert bereits Konflikte. Auch die Ausübung der Aufsichtsarbeit und Nachverfolgung von Defiziten auf Betreiberseite bedarf eines geschickten Handelns zwischen Konfliktbereitschaft und -deeskalation, Durchsetzung und Kooperation.

Um die Ausführung der Tätigkeit zu erleichtern und auch die zu definierende Rolle der Aufsicht mit allen Facetten noch besser wahrnehmen zu können, empfehlen wir ein Training zum Konfliktmanagement mit dem Ziel, Konflikteskalation aber auch Konfliktlösungsstrategien professionell anwenden zu können.

#### 4 Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg hat die Kienbaum Management Consultants GmbH am 04. Februar 2002 beauftragt, eine Organisationsuntersuchung in der Abteilung Reaktorsicherheit, Umweltradioaktivität (Abteilung 7) des UVM durchzuführen. Der Untersuchungsgegenstand erstreckte sich auf den Aufgabenbereich der Reaktoraufsicht in Abteilung 7, schwerpunktmäßig die Referate 73, 74 und 75, die Clearingstelle sowie die relevanten Schnittstellen zu Hausspitze, Betreiber, Gutachtern und Bundesaufsicht.

Wir haben die Untersuchung im Zeitraum vom 04. Februar 2002 bis zum 02. Juli 2002 durchgeführt. Der Prüfauftrag erstreckte sich auf die Organisationsstrukturen in der Abteilung, wobei die im Folgenden dargestellten vier Untersuchungsfelder betrachtet wurden:

##### 4.1 Überprüfung der Aufbauorganisation

Unter der Voraussetzung eines wirksamen und effizienten Sachverständigen-Einsatzes erscheint die gegenwärtige **Personalausstattung** der Abteilung 7 als ausreichend.

Der mit dem absehbaren Ausscheiden von sieben qualifizierten Mitarbeitern in den nächsten 3,5 Jahren verbundene Know-How-Verlust macht jedoch temporäre personalwirtschaftliche Maßnahmen erforderlich. Dieser Sachverhalt ist zwar im Vergleich an sich nicht untypisch, führt aber gerade im Bereich der Reaktorsicherheit zu gravierenden Problemen hinsichtlich der Verfügbarkeit und Einarbeitungszeit von qualifizierten Fachleuten.

Qualifikationsbedingte Defizite in der Aufsicht können auf Grund der sensiblen, in hohem Maße sicherheitsrelevanten Aufgabenstellung nicht akzeptiert werden und sind auch der Öffentlichkeit nicht zu vermitteln. Um dem absehbaren Know-How-Verlust zu begegnen, wird empfohlen,

- zum 01.01.2003 entsprechend sieben befristete Stellen (k. W.) zu schaffen,
- diese Stellen mit qualifizierten neuen Mitarbeitern zu besetzen,
- den Know-How-Transfer durch ein systematisches Einarbeitungsprogramm zu sichern

- die frei werdenden Stellen dann mit den eingearbeiteten Aufsichtskräften sukzessive zu besetzen.

Die **Leitungsspannen** von rd. 1 : 6 auf Abteilungs- und Referatsebene sind angemessen.

Die im Grundsatz **objektorientierte Aufbauorganisation** der Abteilung 7 ist der Aufgabenstellung angemessen und sollte beibehalten werden. Die objektorientierte Organisationsform bietet die beste Abgrenzung und Zuordnung von Verantwortlichkeiten und stärkt das Verantwortungsgefühl der zuständigen Referatsleiter und Referenten.

Eine im Grundsatz objektorientierte Struktur erfordert i. d. R. Organisationselemente zur Bündelung **funktionaler Querschnittsaufgaben**. Diesbezüglich weist die Abteilung 7 eine differenzierte Struktur auf (Querschnittsfunktionen, Fachkoordinatoren, abteilungsweite „Aufsichtsschwerpunkte“).

Eine Analyse der praktischen Wirksamkeit der funktionalen Querschnitte zeigt, dass bei den Fachkoordinatoren und der Bearbeitung der Aufsichtsschwerpunkte hinsichtlich methodischem Ansatz und instrumenteller Unterstützung Optimierungsbedarf besteht. Hierzu wurden entsprechende Vorschläge erarbeitet.

Die Etablierung einer **Clearing-Stelle** zur frühzeitigen Bewertung und Einstufung potenziell meldepflichtiger Ereignisse erscheint als sinnvoll und nachvollziehbar. Sie dient der schnellen und umfassenden Ausnutzung des in der Abteilung 7 vorhandenen Sachverständnisses zur Beurteilung der Sachverhalte.

Die geschäftsordnenden Regelungen zur Clearing-Stelle sind noch nicht gefestigt und werden innerhalb der Abteilung unterschiedlich interpretiert. Hier besteht noch Regelungsbedarf im Detail.

In der Frage der **Genehmigungszuständigkeit** erstreckte sich die Untersuchung nur auf den Bereich des UVM. Organisationseinheiten des Wirtschaftsministeriums wurden auftragsgemäß nicht mit einbezogen.

Die Genehmigungsverfahren nach Kategorie A werden sich künftig auf Änderungsgenehmigungen beschränken und deren Anzahl wird im Zeitablauf erwartungsgemäß zumindest nicht mehr ansteigen. Daher hat diese organisatorische Fragestellung nach Auffassung der Berater keine zentrale Bedeutung für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufsichtsaufgabe.

Das im UVM wie auch in den anderen Bundesländern praktizierte **Sachverständigenmodell** (Einsatz externer Gutachter) erweist sich dann als vorteilhaft, wenn die Nachteile der zusätz-

lichen Vertragsbeziehung durch die Vorteile einer effektiveren und flexibleren Steuerung der Aufsichtsaktivitäten überkompensiert werden.

Diese Vorteile des Sachverständigeneinsatzes lassen sich um so umfassender nutzen, je breiter und qualifizierter die Gutachterbasis ist. Das UVM prüft derzeit durch ein Ausschreibungsverfahren die Alternativen, die der Markt diesbezüglich bietet. Das Ergebnis dieser Ausschreibung liegt noch nicht vor und steht daher ausserhalb der Beurteilung.

Folgt den Aufsichtsbehörden der übrigen vier Bundesländer mit in Betrieb befindlichen Kernkraftwerken diesem Beispiel, ergäben sich auch für die sogenannten „Generalgutachter“ jeweils neue Marktchancen, so dass immer zumindest einige qualifizierte Anbieter zur Verfügung stünden. Unter Einbeziehung auch ausländischer Unternehmen z. B. im Bereich der Materialprüfung (Schweiz, Frankreich, USA, u. a.) können mittelfristig wettbewerbsnahe Strukturen für Sachverständigen-Dienstleistungen im Bereich der Atomaufsicht entstehen.

Das Vorliegen einer **Aufsichtskonzeption** und eines Aufsichtshandbuchs bedeutet einen maßgeblichen Fortschritt für die Durchführung der Aufsicht in Baden-Württemberg. Die Umsetzung dieser seit rd. 2 Jahren verfügbaren Grundlagen in die Aufsichtspraxis ist ein z. Zt. noch im Gang befindlicher Prozess.

Die Abteilung 7 versteht ihre Aufsichtsaufgabe in einem erweiterten Bezugsrahmen, der sich nach einem ganzheitlichen Ansatz auf „Mensch – Technik – Organisation“ (MTO) erstreckt. Gemessen an diesem Anspruch wird die Handhabung der Aufsichtsgebiete „Organisation“ und „Personal“ noch nicht ihrem Stellenwert entsprechend behandelt.

Bei der Beurteilung von sicherheitsrelevanten Tatbeständen stellt sich für den Betreiber, aber auch für die Aufsichtsbehörde und den Gutachter die Frage nach **dem Bezugsrahmen des Aufsichtshandelns**. Die technisch-ingenieurmäßige Bewertung führt dabei im konkreten Fall offenbar z. T. zu anderen Ergebnissen und Handlungsmaßgaben, als bei einer Bewertung desselben Ereignisses unter rein rechtlichen Gesichtspunkten.

Das Betriebs- und Aufsichtshandeln muss gleichermaßen auf der Grundlage der rechtlichen wie der technischen Bewertung des Betriebsgeschehens erfolgen. Der technisch-ingenieurmäßige Ermessens- oder Beurteilungsspielraum reduziert sich jedoch bis auf Null, wenn verbindliche Regelwerke Ziel- und Grenzwerte oder Bewertungen vorgeben und Handlungsweisen festlegen. In diesem Fall muss das Primat der dokumentierten Regeln gegenüber der technischen Bewertung im Einzelfall gelten. Die Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist es, diesen Grundsatz auch gegenüber dem Betreiber und den Gutachtern durchzusetzen.

Hinsichtlich der **Gewichtung der Aufsichtsaufgaben** ergibt sich sowohl auf Seiten der Behörde als auch auf Seiten des Gutachters folgendes Bild: Basisaufsicht und veranlasste

Aufsicht binden ca. 2/3 der Kapazität, die Initiativaufsicht, d. h. die ereignisunabhängig von der Behörde initiierten Aufsichtsmaßnahmen nehmen ca. 1/3 der Kapazität in Anspruch.

Dies ergibt sich im Wesentlichen aus der Dominanz der bestehenden Genehmigungsaufgaben. Die laufenden Änderungsverfahren erzeugen durch immer neue Genehmigungsaufgaben zusätzlichen Überwachungsbedarf. Es besteht dabei die Tendenz, dass sich die Aufsicht hierdurch in zunehmendem Maße durch determinierte technische Überwachungsaufgaben selbst bindet.

Das **fachliche Qualifikationsprofil** der Abteilung ist auf Grund der technischen Aufgabenstellungen geprägt von Ingenieuren verschiedener Fachrichtungen und Naturwissenschaftlern, insbesondere Physikern. Bei einem insgesamt hohen fachlichen Niveau im technischen Bereich ist das systematische Wissen über Organisation und personal- bzw. mitarbeiterorientierte Fragestellungen, die von der Abteilung so bezeichnete „Human-Factor-Komponente“, noch deutlich unterrepräsentiert.

Nach Auffassung des Gutachters muss das gegenwärtige Kompetenz-Portefeuille der Aufsicht insbesondere um zwei Qualifikationsprofile ergänzt werden, z. B. im Zuge der Besetzung der vorgeschlagenen 7 k.W. Stellen:

- Betriebsorganisation und Prozessmanagement (nicht zwingend aus dem Bereich der Atomwirtschaft)
- Personal- und Führungskräfteentwicklung / Psychologen mit betrieblichem Erfahrungshintergrund („Human-factor-Komponente“).

#### 4.2 Untersuchung der Kernprozesse

Für die Prozessanalyse wurden vom Berater sieben Kernprozesse identifiziert, die in referatsübergreifenden Arbeitsgruppen zunächst in Prozessketten modelliert und in einem zweiten Schritt optimiert wurden. Die Bewertung erfolgte an Hand der Kriterien „einheitliche Handhabung“, „eindeutige Verantwortlichkeiten“ und „schlanke Abläufe“.

Für die untersuchten Kernprozesse ist die **Handhabung** abteilungsweit in ihrer Grundstruktur insgesamt homogen.

Die **Verantwortlichkeiten** sind auch auf der Prozessebene jeweils eindeutig identifizierbar. Lediglich beim Prozess „Bildung und Bearbeitung von Aufsichtsschwerpunkten“ wird Optimierungsbedarf bei der Zuordnung der Verantwortlichkeiten und beim Projektmanagement gesehen.



Beim Prozess „Notfallschutz“ schlagen wir zur Professionalisierung des Übungshandelns für die Zukunft die Durchführung extern organisierter Notfallübungen auch außerhalb der Regelarbeitszeit der Mitarbeiter vor. Weiterhin wird vorgeschlagen, die Notfallübungen in kürzeren Intervallen als bisher durchzuführen. Unregelmäßige Abstände von mehr als einem Jahr erscheinen als zu lang, um das notwendige Maß an Routine zu gewährleisten.

In Bezug auf das Kriterium „**schlanke Abläufe**“ wurden bei den Prozessen „Behandlung meldepflichtiger Ereignisse“, „Aufsicht über die Durchführung der Jahresrevision“ und „Durchführung einer Inspektion vor Ort“ keine Optimierungspotenziale festgestellt.

Bei der Steuerung der Sachverständigen entstehen durch mangelnde Übersicht über den Status des Projektgeschehens bei der Rechnungsprüfung vermeidbare Abstimmungsprozesse und Konfliktmanagement bei der Nachverfolgung von Abrechnungen der Gutachter.

### 4.3 Überprüfung der Berichts- und Steuerungsinstrumente

Die Aufsichtsbehörde in Baden-Württemberg verfügt über umfangreiche konzeptionelle Grundlagen zur Disposition der Aufsichtsarbeit. Die „**Aufsichtskonzeption**“ ist in sich geschlossen und systematisch aufgebaut. Auch auf der operativen Ebene ist die Regeldichte bereits vergleichsweise hoch.

Im Gegensatz hierzu weist der Bereich der Planung und Steuerung der Aktivitäten der Sachverständigen deutliche Regelungsdefizite auf. Der bestehende Optimierungsbedarf bezieht sich auf die Kernbereiche Planung und Auftragssteuerung, Beauftragung und Abrechnung.

Eine geschlossene jährliche oder unterjährige **Planung der Aktivitäten der Sachverständigen** durch die Aufsichtsbehörde erfolgt nicht. Der Sachverständige wird überwiegend gemäß dem im Rahmenvertrag festgelegten Auftragsgegenstand eigenständig initiativ tätig.

Der Rahmenvertrag mit der Sachverständigenorganisation sieht in § 7 bereits alle wesentlichen Verpflichtungen der Sachverständigen vor, die – konsequent erfüllt und angewandt – eine umfassende und professionelle Steuerung der Sachverständigenaktivitäten durch die Aufsicht gewährleisten würden.

Es wird empfohlen, die von den Sachverständigen vorzulegenden Informationen konsequent einzufordern und auf Seiten der Aufsicht auch durchgehend zur Steuerung des Sachverständigeneinsatzes zu nutzen. Hierbei ist u. a. eine grundsätzliche Überarbeitung der Struktur und eine Verbesserung der Qualität der Inhalte der Quartalsberichte erforderlich.

Die bisherige **Auftragspraxis** sieht mit den wenigen Ausnahmen einer expliziten Einzelbeauftragung des Sachverständigen dessen Aktivitäten als durch den bestehenden Rahmenvertrag gedeckt an. In vielen Fällen werden diese Aktivitäten auch eigenständig durch den Sachverständigen initiiert.

Entgegen der bisherigen Praxis halten wir es für erforderlich, den Sachverständigen und den zuständigen Aufsichtsbeamten zu verpflichten, für jede Aktivität, die pauschal durch den Rahmenvertrag gedeckt ist, zusätzlich spätestens zum Abrechnungszeitpunkt eine formale, schriftliche Arbeitsgrundlage zu schaffen („Projekt- oder Arbeitsblatt“).

Es handelt sich bei diesem Vorschlag zur Schaffung von differenzierten Auftragsgrundlagen nicht um eine zusätzliche Bürokratisierung der Aufsichtsarbeit. Es geht vielmehr um die selbstverständliche Grundlage für eine durchgängig nachvollziehbare Rechnungstellung. Bei Vorhandensein einer zeitgemäßen DV-gestützten Auftragsverwaltung und –steuerung ist dieses Instrument ohne nennenswerten Aufwand zu handhaben.

Es wird weiterhin empfohlen, künftig für jede Aktivität nach Beendigung der jeweiligen Tätigkeit nachrichtlich eine **Abschlussrechnung** vom Sachverständigen zu verlangen. Für alle offenen Einzelleistungen sollte monatlich eine Auftragsübersicht erstellt werden. Einmal jährlich sollten zum Zweck der Plausibilisierung umfassende Auftragsauswertungen vorgelegt werden. Die Aufsichtsbehörde hat bereits heute das vertragliche Recht, dies von der Sachverständigenorganisation zu verlangen.

Mit dem DV-System **AGAVE** steht ein Hilfsmittel für die Organisation der Aufsichtstätigkeit, insbesondere der Basisaufsicht, zur Verfügung. Zur Planung und Disposition der Aufsicht kann das System allerdings nur sehr begrenzt eingesetzt werden.

Für eine Organisation mit dem Aufgabenumfang der baden-württembergischen Reaktoraufsicht erscheint es aus heutiger Sicht als unverzichtbar, über ein modernes, DV-gestütztes Instrument zur Programm- und Terminplanung und –steuerung der operativen Aufsichtsarbeit zu verfügen, das zudem Funktionalitäten zum Projektmanagement, zum Workflow-Management und zum Auftrags- und Termincontrolling umfasst.

Zum Aufbau eines Workflow-Management-Systems stehen inzwischen leistungsfähige Standardanwendungsprogramme zur Verfügung. Diese erscheinen nach Kenntnis des Beraters als geeignet, alle inhaltlichen und funktionalen Anforderungen der Aufsichtsarbeit abzubilden. Die Nutzung dieser Instrumente führt nach allen einschlägigen Erfahrungen zu einer deutlichen Entlastung und Effizienzsteigerung.

Die verbindliche **Dokumentation der Aufsichtstätigkeit** der Abteilung 7 erfolgt noch in Papierform. Es haben sich große Mengen an Unterlagen angesammelt, die nach einer hän-

disch geführten Registratur nach Aktenplan organisiert sind. Auch die Gutachten und Berichte der Sachverständigen werden der Abteilung 7 ausschließlich in Papierform, ausnahmsweise auch auf Datenträger zugestellt und entsprechend abgelegt.

DV-gestützte Dokumentenverwaltungssysteme müssen die Grundlage für alle weiter gehenden Überlegungen in Hinblick auf ein effizientes „Management“ des in der Abteilung 7 vorhandenen Wissens darstellen. Die unverzügliche Einführung eines entsprechenden Systems mit Volltext-Suchfunktionen stellt nach Auffassung des Beraters eine unverzichtbare Maßnahme zur Optimierung der Aufsichtsarbeit dar. Es erscheint hier eine kurzfristige Umsetzung geboten.

Auftragsgemäß waren von Kienbaum eigene Vorstellungen zu entwickeln, um einen **ganzheitlichen Sicherheitsansatz „Mensch/Technik/Organisation“** bei der Überwachungstätigkeit des Ministeriums im Bereich Reaktoraufsicht zu gewährleisten.

Unsere Überlegungen hierzu beruhen auf zwei Grundvorstellungen:

Ein ganzheitlicher Sicherheitsansatz sollte als ein sich selbst steuerndes System im Sinne eines **Regelkreises** modelliert werden (Regelkreis der Aufsicht). Erfahrungen aus der Vergangenheit müssen als explizites Feedback für die Gestaltung der künftigen Aufsichtstätigkeit genutzt werden. Das vorgeschlagene Vorgehensmodell hat sein Vorbild im kaufmännischen Unternehmenscontrolling.

Die zweite Grundvorstellung geht davon aus, dass eine systematische und regelmäßige Prüfung der eigenen Aufsichtstätigkeit im Hinblick auf die Zielerreichung an Hand von nachvollziehbaren, expliziten (Sicherheits)**Kriterien** möglich ist und zu besseren Ergebnissen führt als das bisher angewandte heuristische Verfahren.

Seine Entsprechung findet dieser Ansatz im sogenannten „Risikofrüherkennungs-System“, das der Betreiber EnBW, wie andere Aktiengesellschaften und öffentlichen Unternehmen auch, einzurichten und anzuwenden seit ca. 2 Jahren gesetzlich verpflichtet ist.

Diese relativ einfache Methode der Erfassung, Analyse und Gewichtung der zielrelevanten Faktoren bietet einen geschlossenen und systematischen Ansatz zur Strukturierung der Aufsichtsarbeit.

In einem zweiten Schritt ist es möglich, auf Basis der relevanten Einflussfaktoren ein **Kennzahlensystem** zu etablieren. Im Unternehmensbereich hat dies seine Entsprechung im Ansatz der „Balanced Scorecard“. Der Betreiber hat zu Beginn des Jahres 2002 in Abstimmung mit der Aufsicht damit begonnen, ein kennzahlengestütztes Sicherheitsmanagement-System zu entwickeln.

Wir empfehlen diesbezüglich, den geplanten prozessorientierten Qualitätssicherungsansatz, der Risiken hinsichtlich Bürokratisierung und konzeptionelle Schwierigkeiten bei der Priorisierung von Erkenntnissen birgt, zu Gunsten eines von den Schutzziele und zielrelevanten Faktoren ausgehenden Kennzahlenansatzes zu verändern bzw. zu modifizieren.

#### 4.4 Untersuchung des Faktors Personal

In der Abteilung 7 werden die Personalinstrumente der Landesverwaltung Baden-Württemberg insgesamt systematisch eingesetzt.

Schwerpunktmäßig Handlungsbedarf besteht nach Auffassung des Beraters im Bereich der **Weiterqualifizierung** der Mitarbeiter.

Für allgemeine Fortbildung und Fachfortbildung stand 2001 für die derzeit 39 Bediensteten der Atomaufsicht und fünf Bediensteten im Bereich Recht und Verwaltung ein durchschnittlicher Betrag von ca. Euro 740 pro Mitarbeiter zur Verfügung, davon ca. Euro 510 für allgemeine Fortbildung.

Vergleichswerte für Weiterbildung aus der Schweiz (HSK) zeigen, dass die verfügbaren Mittel je Mitarbeiter das Budget der Aufsicht in Baden-Württemberg um den Faktor vier übersteigen. Das zuständige Ministerium in Niedersachsen hat im Haushaltsplan 2002 pro Mitarbeiter ein Euro 3.600, je neu eingestelltem Mitarbeiter Euro 5.600 budgetiert.

Die Diskrepanz zwischen dem Budget der Aufsichtsbehörde BW und diesen Vergleichszahlen belegt den tatsächlichen Rückstand und Anpassungsbedarf beim Weiterbildungsbudget.

Konkret halten wir es für erforderlich, ein Weiterbildungsbudget je Mitarbeiter für fachliche und überfachliche Maßnahmen von jährlich rd. 2.500 Euro (bislang ca. 740 Euro) verfügbar zu machen. Für Fachkoordinatoren sollten zusätzliche rd. 1.500 Euro zur Verfügung stehen.

Das fachliche Fortbildungsprogramm muss sich neben der Abdeckung des breiten Spektrums der technischen Fortbildung deutlich zunehmend auch auf die Befähigung zur Wahrnehmung der Aufsichtsgebiete „Organisation“, „Personal und Verhalten“ sowie auf das „Handwerkszeug“ zur Organisation und Steuerung der eigenen Aufsichtsarbeit erstrecken.

Der Arbeitsplatztausch (**job rotation**) soll nach den Hinweisen für den Arbeitsplatzwechsel in der Landesverwaltung Baden-Württemberg regelmäßig erfolgen.

Tatsächlich hat bei Abteilung 7 in Einzelfällen über 12 Jahre keine Rotation stattgefunden. Die Rotation wird in der Abteilung unter Verweis auf den Einarbeitungsaufwand in die komplexen Themenfelder kontrovers diskutiert.

Die job rotation führt jedoch neben der individuellen Förderung und der Vermeidung von Routine zu einer Verbreiterung des Erfahrungshintergrunds und zu einer gleichmäßigeren Abdeckung der Aufsichtsgebiete. Kritisches Aufsichtshandeln und konstruktive Konfliktbereitschaft gegenüber dem Betreiber werden durch die von vornherein zeitlich begrenzte Perspektive der Zusammenarbeit zusätzlich begünstigt.

Trotz der begrenzten Möglichkeiten zu einer Rotation außerhalb des Bereichs der Reaktoraufsicht erscheint diese als ein sinnvolles strategisches Personalinstrument.

Berücksichtigt man die komplexe Einarbeitung, sollte die Rotation nach einem Zeitraum von fünf bis sechs Jahren obligatorisch sein. Dieser **Grundsatz der Rotation** kann um ein Verfahren zur befristeten Zulassung von Ausnahmen ergänzt werden, die an definierte Kriterien gebunden sind.

Weiterhin sollte eine maximale Obergrenze für die Verweildauer in einer Position von z. B. 8-10 Jahren definiert werden, so dass das Durchlaufen von mindestens drei Stationen während des Berufslebens eines Aufsichtsbeamten sicher gestellt ist.

Das **Rollenverständnis** der Aufsicht als Kontroll- und Überwachungsinstanz ist in der Abteilung absolut präsent und wird von Führungskräften und Mitarbeitern getragen und kommuniziert.

In der operativen Aufsicht wird die Rolle unterschiedlich wahrgenommen (z. B. Kontrolleur, Fachspezialist, Moderator, konfliktbereiter Diskussionspartner etc.). Sowohl die Steuerung und direkte Zusammenarbeit mit dem Gutachter als auch der operative Kontakt mit dem Betreiber werden z. T. sehr unterschiedlich verstanden und ausgefüllt.

Hier sollte ein einheitliches Konzept und Rollenverständnis entwickelt und mit Hilfe von Trainings zum Konfliktmanagement verbindlich umgesetzt werden. Ziel ist es, den Kontakt und somit das Verhalten gegenüber Betreiber und Gutachter nach einheitlichen Ziel- und Rollenvorstellungen zu gestalten. Dies gilt unabhängig von den individuellen Kompetenzen und Persönlichkeiten der Aufsichtsbeamten, die in Zusammenhang mit regelmäßiger job rotation ein Garant für eine flexible Gestaltung der Aufsichtsaktivitäten sind.

Bei der Umsetzung der Dienstordnung und des Leitbildes der Landesverwaltung im Bereich **Führung und Zusammenarbeit** zeigen sich deutliche Stärken, aber auch Optimierungsbereiche:

Insgesamt werden die Grundsätze auf Abteilungsebene im Sinne einer sehr straffen, auf die Abteilungsleitung zulaufenden, zentralen Führungsstruktur interpretiert. Dies erzeugt eine hohe Verbindlichkeit und Strukturierung der Aufsichtsaktivitäten.

Führungsprinzipien wie Aufgabenteilung, Delegation, Feedback-Prozesse und dezentrale Verantwortung sind jedoch insgesamt deutlich unterrepräsentiert. Dieses Vorgehen birgt u. a. das Risiko, dass von den Mitarbeitern eine eher abwartende Haltung eingenommen wird.

Die Führungskompetenz und Führungsmotivation der einzelnen Führungskräfte liegt auf unterschiedlichem Niveau. Die Zusammenarbeit zwischen Führungskräften und Mitarbeitern ist dabei als sehr heterogen zu beschreiben. Zum Teil äußern sich die Mitarbeiter sehr positiv über ihre jeweiligen Führungskräfte, teilweise wird Kritik deutlich artikuliert. Optimierungsbedarf besteht zum Teil im Umgang mit persönlichen, zwischenmenschlichen Konflikten.

Wir schlagen diesbezüglich die Durchführung von moderierten Workshops mit dem Führungskreis der Abteilung 7 (Abteilungsleiter und Referatsleiter) zur Optimierung der Zusammenarbeit vor. Weiterhin empfehlen wir den Einsatz zielgruppenspezifischer Trainingskomponenten und Coachings.

Eine deutliche Stärke liegt im Bereich Information. Die Steuerung des Informationsflusses wird von den Führungskräften aktiv wahrgenommen, so dass die Beteiligten die Informationen erhalten, die für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt werden. Informationen werden bis auf Einzelfälle insgesamt als sehr transparent wahrgenommen.

Zukünftig sinnvoll ist auch der stärkere Einsatz von persönlichem Feedback über geleistete Qualität und gezeigten Arbeitseinsatz. Bei der Kontrolle oder der kritischen Überprüfung von Arbeitsergebnissen sollten zukünftig noch stärker die persönliche Rückmeldung und Verbesserungsvorschläge berücksichtigt werden, um Lernerfahrungen besser zu nutzen.

Düsseldorf / Stuttgart, den 02.07.2002

KIENBAUM MANAGEMENT CONSULTANTS GMBH

Dr. Frank Fleischle

Iris Oguz

Marion Wolff

Dietmar Glaubitz (Fichtner Consulting & IT)

Sigurdur Dagbjartsson (Fichtner Consulting & IT)