



Mitteilung

an das Bundesministerium
des Innern

über die Prüfung

der geschäftsprozessorientierten Auf-
gabenwahrnehmung in der Bundesver-
waltung

– Querschnittsbericht –

Gz.: VII 4 - 2002 - 0676

Bonn, den 6. April 2006

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Gegenstand der Prüfung	5
2 Erkenntnisse zu den geprüften Geschäftsprozessen	6
2.1 Prozessorientierung	6
2.2 Prozessbetrieb	7
2.3 Produkte / Produktqualität	8
2.4 Posteingang	10
2.5 IT-Unterstützung	11
3 Erkenntnisse zu den geprüften Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen	13
3.1 Projektorganisation in GPA/O-Projekten	13
3.2 GPA/O-Maßnahmen	14
4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	15
4.1 Bewertung der geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung	15
4.2 Bewertung der Maßnahmen zu Geschäftsprozessanalyse und -optimierung in der Bundesverwaltung	16
4.3 Empfehlungen	17

Anlage A: Katalog der vorgefundenen Optimierungspotentiale

Anlage B: Ergänzende Prüfungsergebnisse

0 **Zusammenfassung**

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung in den Jahren 2003 bis 2005 zwölf Geschäftsprozesse in sieben Geschäftsbereichen geprüft. Im Wesentlichen hat er dabei festgestellt:

- 0.1 Wegen fehlender Prozessorientierung wurden Arbeitsabläufe nicht als durchgängige Prozesse verstanden. Es mangelte an der Wahrnehmung übergreifender Verantwortlichkeiten für den (Gesamt-)Prozess und an Ergebnisverantwortung bei den am Prozess beteiligten Beschäftigten. Vielfach wurde daher an historisch gewachsenen Arbeitsabläufen festgehalten, ohne ihre Wirtschaftlichkeit kritisch zu hinterfragen. Dabei kam es zu Tätigkeiten mit unzureichender Wertschöpfung, Redundanzen bzw. Mehrfacharbeit bis hin zu Tätigkeiten, die nichts zum Endprodukt beitrugen (Tz. 2.1).
- 0.2 Der Prozessbetrieb war häufig durch ressourcenträchtige Schwachstellen wie fehlende Standards, unnötige Schnittstellen und vor allem Medienbrüche geprägt. Mit Blick auf den Kunden waren die Durchlaufzeiten vielfach unbefriedigend. Dies zeigte sich beispielsweise im Verhältnis zwischen der (reinen) Bearbeitungszeit und der Durchlaufzeit, also der Zeit vom Anstoß des Prozesses für das einzelne Produkt bis zu dessen Ablieferung an den Kunden. Hier waren die Relationen häufig 1 : 10 und teilweise noch weit ungünstiger (Tz. 2.2).
- 0.3 In etlichen Fällen hatten die Behörden nur eine geringe Kenntnis über ihre Kunden bzw. Kundenstruktur. Unzureichende Qualitätssicherung führte beispielsweise zu missverständlichen Bescheiden. Bei online angebotenen Dienstleistungen mangelte es an Benutzerkomfort, sodass die Kundenakzeptanz bzw. die Nutzung oft nicht befriedigend war (Tz. 2.3).
- 0.4 Besonders bedeutsam waren die Schwachstellen im Posteingang aufgrund ihrer Kostenwirksamkeit. Insbesondere in Behörden mit Massengeschäft waren papiergebundene Eingänge anteilig noch stark vertreten; die dadurch ausgelösten Folgearbeiten wie das manuelle Sortieren von Belegen, Scannen und Erfassen banden noch erhebliches Personal (Tz. 2.4).
- 0.5 Die Möglichkeiten der Informationstechnik blieben vielfach noch ungenutzt. So könnten z. B. elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme für schnellere Durch-

laufzeiten, standardisierte Abläufe mit geringeren Fehlerraten, verbesserte Prozesstransparenz und damit bessere Auskunftsfähigkeit sorgen. Vor allem im Massengeschäft könnten so in vielen Fällen merklich Personalkosten eingespart werden (Tz. 2.5).

- 0.6 Lückenhafte und unprofessionelle Prozessanalysen, mangelnde Umsetzung bzw. Beseitigung erkannter Schwachstellen in der Optimierungsphase und Verzicht auf die Nutzung – teilweise vorhandener – Prozessmodellierungssoftware führten dazu, dass Maßnahmen zu Geschäftsprozessanalyse und -optimierung (GPA/O) ohne durchschlagenden Erfolg blieben. Weitere Defizite bei den GPA/O-Aktivitäten bestanden im Projektmanagement und in der unzureichenden Zusammenarbeit von Organisations-, IT- und Fachseite (Tz. 3).

- 0.7 Die den geprüften Geschäftsprozessen zugrunde liegenden Dienstleistungen waren überwiegend in die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 einbezogen, bei der ursprünglich ein Viertel der Gesamtmittel von rund 1,5 Mrd. Euro für GPA/O-Maßnahmen vorgesehen war. Hier ist zwar ein beachtlicher Schub in Richtung eGovernment gelungen; die Erfolge wurden aber vor allem im informationstechnischen Bereich bzw. in der Anbindung nach außen erzielt, während behördenintern nach den Ergebnissen unserer Querschnittsprüfung grundlegende Aufgaben im organisatorischen Bereich meistens noch nicht erledigt wurden. In den Behörden fehlte oft auch eine Kultur des Ideenmanagements, die das Wissen der Beschäftigten für Verbesserungsvorschläge zu nutzen weiß und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleitet (Tzn. 4.1 und 4.2).

- 0.8 Der Bundesrechnungshof schlägt dem ressortübergreifend für die Organisation zuständigen Bundesministerium des Innern verschiedene Maßnahmen vor, um den Geschäftsprozessansatz, der entscheidend zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung beitragen kann, zu fördern (Tz. 4.3).

1 **Gegenstand der Prüfung**

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Querschnittsprüfung zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung in den Jahren 2003 bis 2005 zwölf Geschäftsprozesse in Behörden geprüft, die den Geschäftsbereichen

- des Auswärtigen Amtes,
 - des Bundesministeriums des Innern,
 - des Bundesministeriums der Justiz,
 - des Bundesministeriums der Finanzen,
 - des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie,
 - des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und
 - des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- angehören.

Die Prüfung verfolgte inhaltlich zwei Ansätze:

1. Mit der Prüfung von Geschäftsprozessen sollten Potentiale für eine möglichst große Effizienzverbesserung der untersuchten Arbeitsabläufe im Hinblick auf zentrale Messgrößen, wie z. B. Durchlaufzeiten, aufgezeigt werden.
2. Die Prüfung zielte weiterhin auf eine effektivere Durchführung von Projekten zur Geschäftsprozessanalyse und -optimierung (GPA/O) durch die Behörden.

Die geprüften Stellen haben jeweils Prüfungsmitteilungen mit den spezifischen Ergebnissen zu ihren Geschäftsprozessen und GPA/O-Maßnahmen erhalten. Einzelergebnisse wurden teilweise auch in Bemerkungen des Bundesrechnungshofes weiter behandelt.¹

Die vorliegende Prüfungsmitteilung zielt darauf ab, allgemeine Schwachstellen aufzuzeigen und grundsätzliche Maßnahmen seitens des Bundesministeriums des Innern anzuregen; die monetären Effekte der beschriebenen Optimierungspotentiale werden hier nicht quantifiziert. Die Einzelprüfungsmitteilungen an die geprüften Stellen enthalten Angaben hierzu bis in den zweistelligen Millionenbereich.

¹ Vgl. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes 2004, Nr. 12.

Für die Analyse der geprüften Prozesse wurde eine Software zur grafischen Modellierung von Prozessen eingesetzt. Damit erzeugte Ablaufschemata wurden den geprüften Stellen zur Verfügung gestellt.

Bei der Prüfung wurde der Bundesrechnungshof durch die Prüfungsämter des Bundes in Hamburg und Koblenz unterstützt.

Die Anlagen A und B enthalten einen formalisierten Katalog zu den in den Geschäftsprozessen der Bundesverwaltung vorgefundenen Schwachstellen sowie ergänzende Trendaussagen.

2 Erkenntnisse zu den geprüften Geschäftsprozessen

2.1 Prozessorientierung

In den geprüften Behörden besaßen die Prozessbeteiligten bisweilen nicht alle notwendigen Kenntnisse, Informationen und Befugnisse, um ihre Aufgaben optimal wahrnehmen zu können. Die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Prozessbeteiligten waren teilweise nicht eindeutig geregelt. Überlappende und fehlende Zuständigkeiten insbesondere von Prozessverantwortlichen führten in der Regel zu erhöhten Rüst- und unnötigen Liegezeiten.

Den Prozessbeteiligten war oft nicht bekannt, in welchem Prozessschritt sich ein bestimmtes Zwischenprodukt gerade befand. Dann waren sie gegenüber anfragenden Kunden nicht auskunftsfähig. Die Prozessbeteiligten wussten häufig auch nicht, was ihr eigener Beitrag zur Wertschöpfung des Endproduktes war. Sie verspürten daher keine unmittelbare Ergebnisverantwortung und konnten auch keine Motivation daraus schöpfen.

Ein Prozessverantwortlicher muss dafür sorgen, dass alle am Prozess beteiligten Personen und maßgeblichen Komponenten in möglichst optimaler Weise agieren. Ein so genannter Prozessbesitzer muss sich in regelmäßigen Abständen über das Prozessgeschehen berichten lassen und sofern erforderlich steuernd eingreifen. Diese beiden wichtigen Rollen waren in den geprüften Behörden häufig nicht besetzt.

In den Geschäftsprozessen kam es vor, dass in einzelnen Ablaufschritten keine nennenswerte Wertschöpfung erzielt wurde. Beispiele hierfür waren unnötige Kenntnisnahmen oder Mehrfachprüfungen.

Eine aktuelle, korrekte und vollständige Prozessdokumentation ist notwendig, um beispielsweise Verbesserungsmöglichkeiten prüfen oder neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können. Sie fehlte in den geprüften Behörden jedoch häufig oder war lückenhaft. Ebenso unzureichend nutzten die Behörden vorhandene prozessbezogene Informationen.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 1; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 1 zu entnehmen.

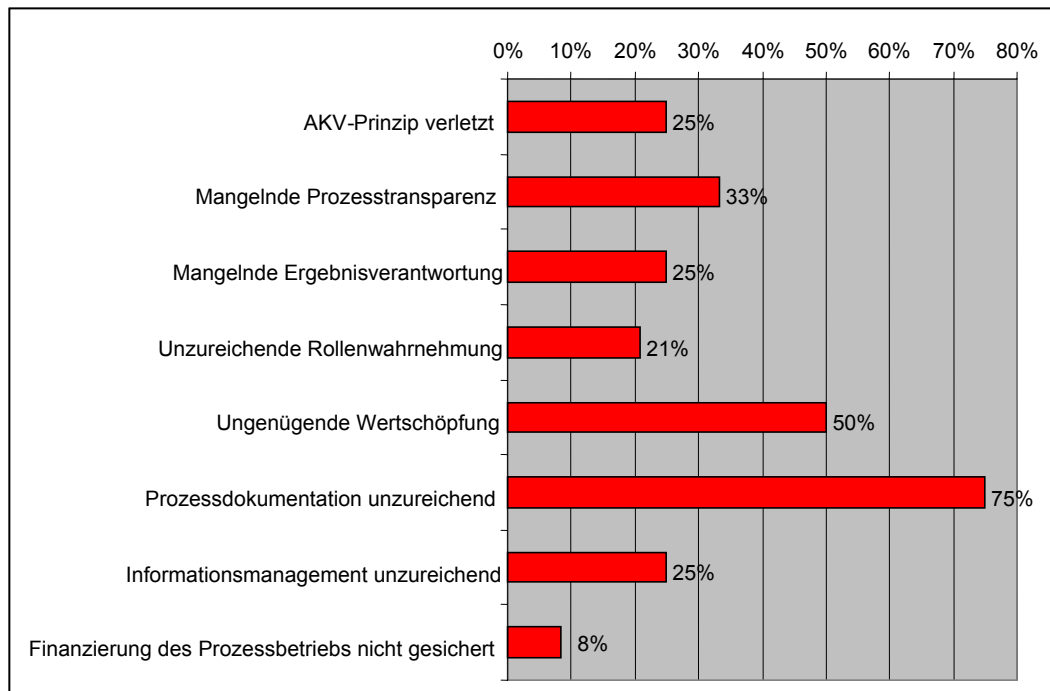


Abb. 1: Defizite im Feld Prozessorientierung

2.2 Prozessbetrieb

Die Geschäftsprozesse waren teilweise nicht durchgängig standardisiert, sodass die einzelnen Produktdurchläufe mehr oder minder voneinander abwichen. Dies konnte zu erhöhten Rüstzeiten und zu schwankenden Produktqualitäten führen.

In den Prozessen gab es vielfach unnötige Schnittstellen. Diese verursachten u. a. zu hohe Rüstkosten und vermeidbare Liegezeiten, wenn etwa Boten Vorgänge nur zweimal am Tag weiterbeförderten. Wurden an den Schnittstellen die Datenträgermedien gewechselt, führte dies häufig zu Übertragungsfehlern und anderen Qualitätseinbußen.

Einzelne Behörden verwendeten in Geschäftsprozessen unnötig viele unterschiedliche Formulare. In anderen Fällen fehlten für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendige Formulare. Grundsätzlich ist der Übergang zu elektronischen Vorgängen

mit elektronischen Formularen anzustreben. Hierzu stellt die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 die Basiskomponente Formular-Managementsystem bereit, die aber nicht immer genutzt wurde.

Das Verhältnis zwischen der Bearbeitungszeit und der Durchlaufzeit, also der Zeit vom Anstoß des Prozesses bis zur Übergabe des Produktes an den Endkunden war häufig sehr ungünstig, bisweilen war es 1 : 10 oder noch schlechter. Lange Durchlaufzeiten entstanden beispielsweise aufgrund fehlender Vertreterregelungen und dadurch verursachten Liegezeiten. Bisweilen hatten auch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die am Prozess beteiligt waren, die Liegezeiten zu verantworten.

In den geprüften Behörden wurden einzelne Teilprozesse eines Geschäftsprozesses mitunter redundant ausgeführt. So kam es vor, dass Antragsteller neben ihrem Antrag in Briefform parallel einen Antrag als Fax übersandten und die Behörde, ohne auf Übereinstimmung zu prüfen, beide als eigenständige Anträge bearbeitete.

In einem Geschäftsprozess mit saisonal schwankendem Arbeitsaufkommen waren die Beschäftigten nicht durchgängig ausgelastet, weil die Behörde befristete Arbeitsverträge mit zu großer Dauer abgeschlossen hatte. In anderen Fällen hätten geringer vergütete Beschäftigte höher bezahlte ersetzen oder durch Unterstützungsarbeiten entlasten können.

In einem weiteren Prozess waren Mitarbeiter/innen externer Unternehmen eingebunden, ohne dass die Wirtschaftlichkeit dieses Vorgehens geprüft worden war. In anders gelagerten Fällen hätten Geschäftsprozesse zu wirtschaftlichen Bedingungen von privaten Unternehmen, von beliebigen Institutionen oder vom nachgeordneten Bereich wahrgenommen werden können.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 2; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 2 zu entnehmen.

2.3 Produkte / Produktqualität

Die Kosten für die Herstellung ihrer Produkte waren mehreren Behörden nicht bekannt. Eine Behörde konnte ihre Produkte nicht benennen. In Einzelfällen genügten die Produkte den gesetzlichen Bestimmungen nicht vollständig. Teilweise wurden mehr Produkte hergestellt, als vom Gesetzgeber gefordert. Das mitunter noch angetroffene Denken, *„Ich mache hier meine Verwaltungsarbeit wie ge-*

wohnt (gut), das wird schon richtig sein.“, kann dazu führen, dass ohne Kundenorientierung Verwaltungsarbeit „um ihrer selbst Willen“ betrieben wird und unnötig Personalkosten anfallen.

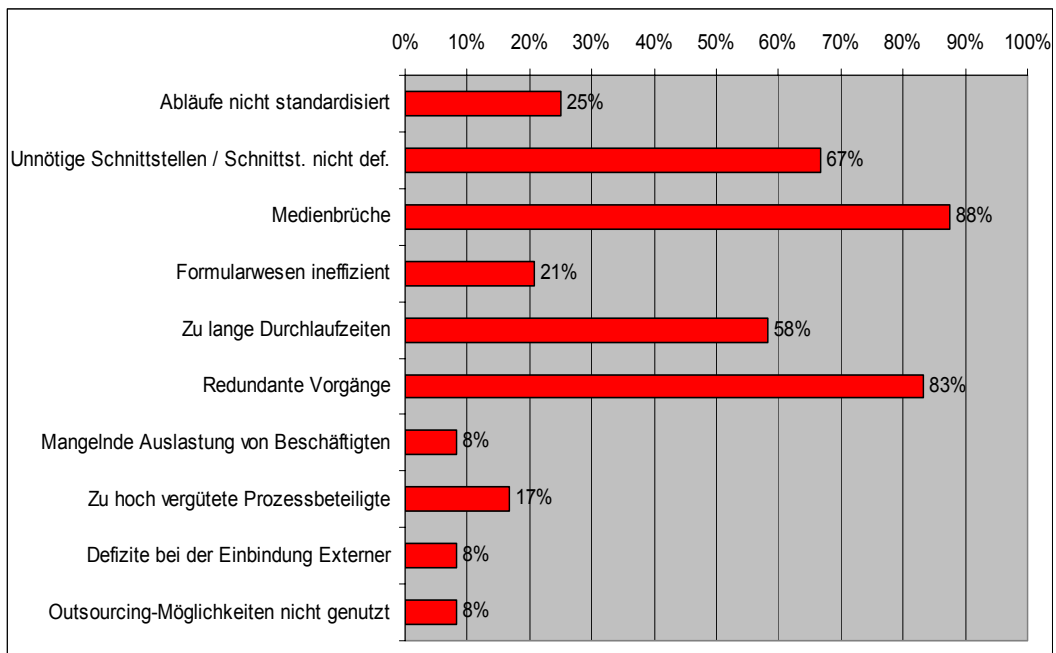


Abb. 2: Defizite im Feld Prozessbetrieb

Beteiligte an den Geschäftsprozessen wussten teilweise nicht, wer die Abnehmer ihrer Produkte waren und ggf., in welche Kundensegmente sie zerfielen. Teilweise war den Behörden nicht bekannt, welche Anforderungen die Kunden an ihre Produkte stellten. In verschiedenen Fällen wurden die im Geschäftsprozess hergestellten Produkte nur in sehr geringem Umfang von Kunden nachgefragt.

Durch Online-Nutzung von Dienstleistungen können erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Kundenorientierung erzielt werden. Hier hatten die meisten Behörden noch erheblichen Nachholbedarf, obwohl die betreffenden Dienstleistungen teilweise in die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 eingebunden waren.

Eine Behörde hatte keinen Beauftragten für die Qualitätssicherung ernannt und keine Handbücher für die Qualitätssicherung im Prozess. So konnte die Qualität der Arbeit der Prozessbeteiligten nicht geprüft und damit eine angemessene Qualität der Produkte nicht sichergestellt werden. In verschiedenen Fällen waren Gestaltung und Wortlaut von Bescheiden für den Adressaten unverständlich oder missverständlich.

Einer Behörde, die ihre Produkte gegen Gebühren an ihre Kunden abgab, war nicht bekannt, ob die belieferten Kunden ihre Rechnungen ganz oder teilweise innerhalb der festgelegten Frist beglichen hatten. In anderen Fällen hätten Gebühren schneller vereinnahmt werden können.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 3; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 3 zu entnehmen.

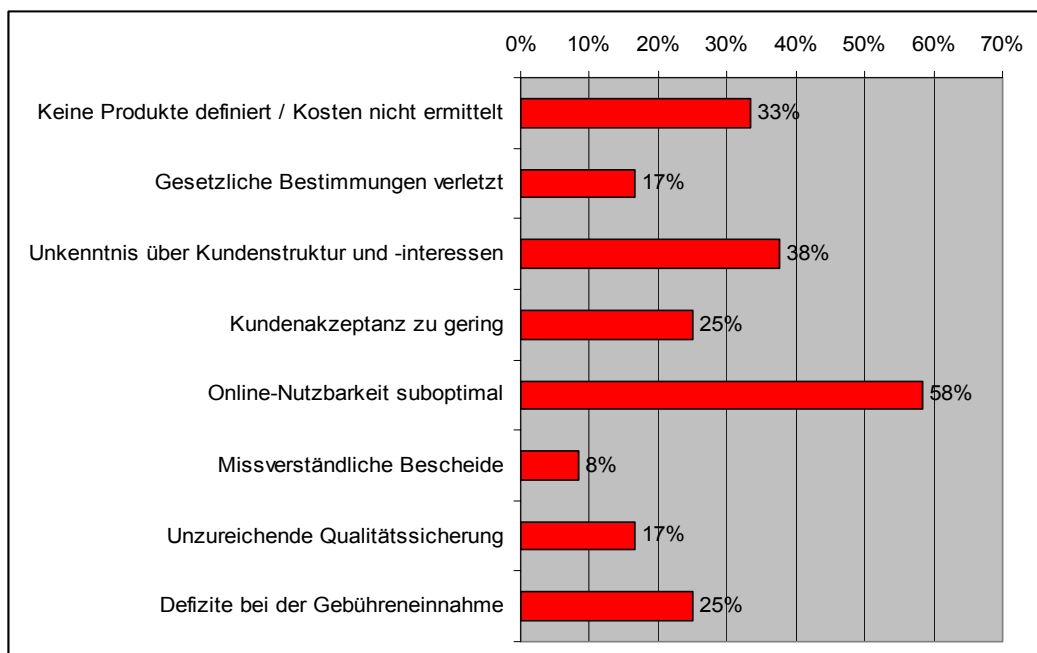


Abb. 3: Defizite im Feld Produkte / Produktqualität

2.4 Posteingang

Der Anteil des elektronischen Eingangs am Gesamtumfang aller möglichen Posteingangsformen (Brief, Fax etc.) war in vielen Behörden noch gering. Dies führte durchgängig zu erhöhtem Personalaufwand sowie Zeitverlusten und Übertragungsfehlern, weil Dokumente erfasst oder mittels Scanner in ein Workflow-System übernommen werden mussten. Teilweise wurden Disketten, Magnetbänder und Magnetbandkassetten als Datentransportmedien eingesetzt, die höheren Aufwand verursachten als die Übersendung mittels Datenleitungen.

Eine Behörde erhielt im signifikanten Umfang Anträge per Fax. Mit erheblichem Aufwand wurden dazu Faxgeräte bedient und gewartet. Die Beschäftigten entnahmen die Papierausgaben des Faxgerätes und scannten die Dokumente, um sie in ein IT-System zu übernehmen. Bei Einsatz eines nahezu wartungsfreien Fax-Servers könnten die Eingänge ohne Medienbruch in das IT-System übernommen, auf die Faxgeräte verzichtet und erhebliche Personalkosten eingespart werden.

Manche Behörden setzten verschiedene Belegarten ein, die aber nicht automatisch erkannt wurden, sondern nach dem papiergebundenen Eingang manuell sortiert werden mussten. Beim papiergebundenen Eingang gestattete eine Behörde auch formlose Anträge, die intern in strukturierte Formulare übertragen werden mussten.

Die Erkennungsraten von Scannern, die zum Erfassen papiergebundener Eingänge eingesetzt waren, bzw. der nachgelagerten Systeme zur Schrifterkennung lagen deutlich unter 90 % bisweilen unter 50 %. Teilweise konnten Dokumente wegen mangelnder Papierqualität nicht gescannt werden. Die schlechten Erkennungsraten verursachten erheblichen manuellen Nacherfassungsaufwand.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 4; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 4 zu entnehmen.

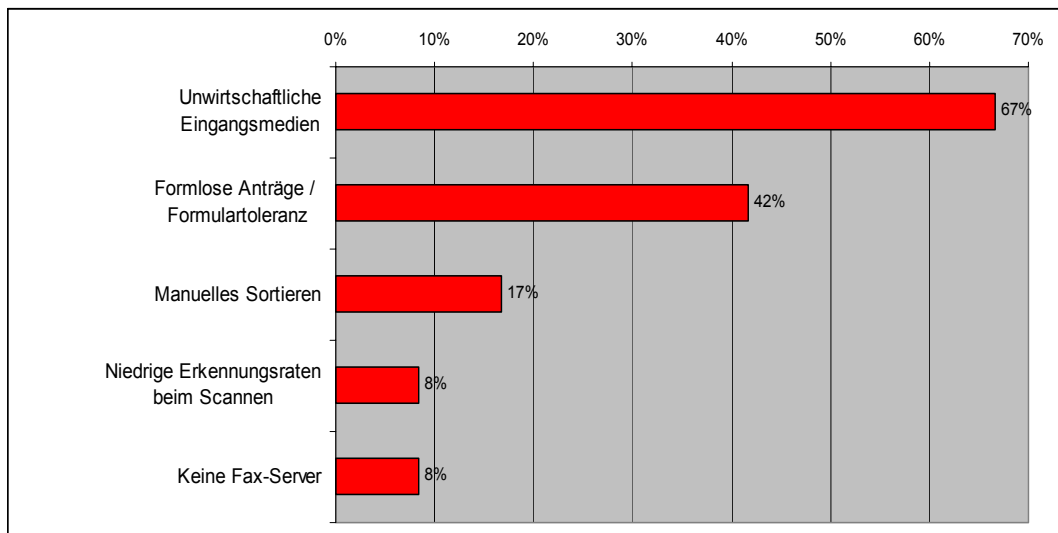


Abb. 4: Defizite im Feld Posteingang

2.5 IT-Unterstützung

Die Verwaltungsvorschrift, die einem der geprüften Geschäftsprozesse zugrunde lag bzw. seine Teilprozesse maßgeblich bestimmte, war veraltet. Sie erforderte noch Papierdokumente anstelle von elektronischen Dokumenten.

Durch Einsatz veralteter Informationstechnik, z. B. von Stapelverarbeitungssystemen, die angeforderte Zwischenprodukte jeweils erst (gebündelt) am Folgetag liefern konnten, entstanden in einzelnen Geschäftsprozessen unnötig lange Liege- bzw. Bearbeitungs- und damit auch Durchlaufzeiten. Auch zeitweiliger Ausfall der IT-Systeme und überlange Antwortzeiten führten in verschiedenen Behörden zu verlängerten Bearbeitungszeiten. Die von einer Behörde für den Geschäftspro-

zess eingesetzten IT-Systeme waren gekennzeichnet durch mangelnden Bedienungskomfort u. a. in Form von unübersichtlichen Bildschirmmasken, kryptischen Eingabeaufforderungen und geringer Fehlertoleranz. Dies ergab unnötig lange Bearbeitungszeiten und Unzufriedenheit bei den Prozessbeteiligten.

In Geschäftsprozessen nahmen die Prozessbeteiligten teilweise manuelle Tätigkeiten wahr, die auch mittels Informationstechnik automatisch abgearbeitet werden könnten. Insbesondere der Einsatz von Workflow-Verfahren hätte in mehreren Fällen zu erheblichen Effizienzgewinnen führen können. Teilweise wurden automatische Verfahren erfolgreich pilotiert, dann aber nicht in den Wirkbetrieb überführt. Die für die Geschäftsprozesse benötigten Daten wurden technisch oft nicht effizient verwaltet oder nicht geeignet zur Verfügung gestellt.

Durch die Online-Nutzung von Dienstleistungen kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns in den zugehörigen Geschäftsprozessen erheblich verbessert werden. In den Behörden bestanden hierbei aber noch Defizite technischer Art; beispielsweise wurden eingehende Daten nicht unmittelbar in ein internes Workflow-Verfahren übernommen.

Verschiedene Behörden mussten für ihre Produkte entsprechend gesetzlicher Vorschriften Gebühren vereinnahmen. Sie nutzen hierfür aber nicht die Technik des so genannten ePayment, beispielsweise durch Einsatz der im Rahmen von Bund-Online 2005 bereitgestellten elektronischen Bezahlplattform.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 5; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 5 zu entnehmen.

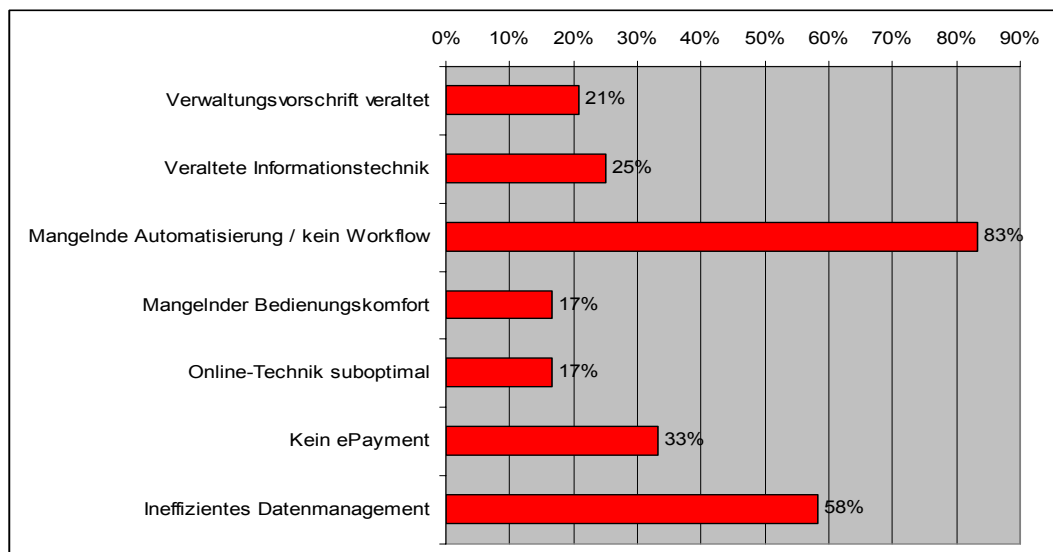


Abb. 5: Defizite im Feld IT-Unterstützung

3 Erkenntnisse zu den geprüften Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen

3.1 Projektorganisation in GPA/O-Projekten

In die Planung und Durchführung der geprüften GPA/O-Projekte hatten Behörden die zuständigen Organisations-, IT- und Fachreferate nicht hinreichend eingebunden und keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Mehrere der untersuchten Behörde hatten für ihre GPA/O-Projekte keine messbaren Ziele festgelegt. Bisweilen fehlten auch – z. B. mittels eines Leitbildes verankerte – strategische Behördenziele, auf denen die spezifischen Projektziele hätten aufbauen können. Die Projektziele wurden verschiedentlich nicht auf Teilziele projiziert, Meilensteine für die Teilprojekte fehlten. Häufig fehlten ein Projekt-Controlling oder ein Berichtswesen, sodass die Behörden nicht in der Lage waren, den Projektfortschritt zu ermitteln und ggf. steuernd in die Projekte einzugreifen.

Im Rahmen der eGovernment-Initiative BundOnline 2005 wurden den teilnehmenden Behörden verschiedene Hilfen, wie Kompetenzzentren, Basiskomponenten (z. B. Zahlungsverkehrsplattform, Formular-Managementsystem) und Beratungskräfte zentral angeboten. Weiterhin gab es so genannte „Einer-für-Alle“-Lösungen, bei denen eine Behörde eine für mehrere nutzbare Dienstleistung entwickelte. Die Behörden nutzten diese Möglichkeiten vielfach nicht oder nur in geringem Maße.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 6; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 6 zu entnehmen.

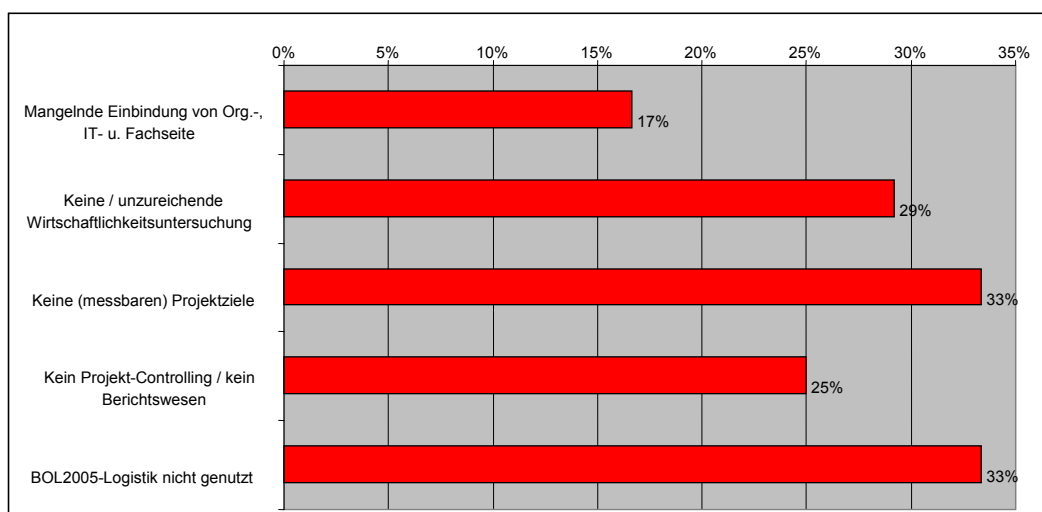


Abb. 6: Defizite im Feld GPA/O-Projektmanagement

3.2 GPA/O-Maßnahmen

Die Behörden hatte ihre Geschäftsprozesse überwiegend nicht oder nur unvollständig analysiert; so wurden beispielsweise Prozesse nicht systematisch auf Schwachstellen untersucht oder Prozessanalysen endeten an Grenzen von Organisationseinheiten. Andererseits gab es Fälle, in denen Behörden Schwachstellen erhoben hatten, diese jedoch nicht beseitigten. Sofern Behörden ihre Prozesse optimiert hatten, kam es vor, dass eine nachfolgende Personalbedarfsermittlung nicht den anerkannten Methoden genügte.

Mehrfach hatten Behörden kostenpflichtig eine Prozessmodellierungssoftware erworben, nutzten diese aber nicht für GPA/O.

Um maßgebliche Verbesserungen im Prozess erreichen zu können, ist das Fach- und Erfahrungswissen der Prozessbeteiligten unverzichtbar. In mehreren Behörden war dennoch kein effizientes Vorschlags- und Verbesserungswesen installiert, um Hinweise der Beschäftigten zur Verbesserung der Prozesse nutzen zu können. Nach Abschluss von GPA/O-Maßnahmen hatten Behörden keinen so genannten Kontinuierlichen Verbesserungsprozess etabliert, um den Prozess weiter optimieren oder, etwa wegen gesetzlicher Änderungen, laufend anpassen zu können.

Die Häufigkeitsverteilung der festgestellten Schwachstellen zeigt Abb. 7; Einzelheiten sind der Anlage A Nr. 7 zu entnehmen.

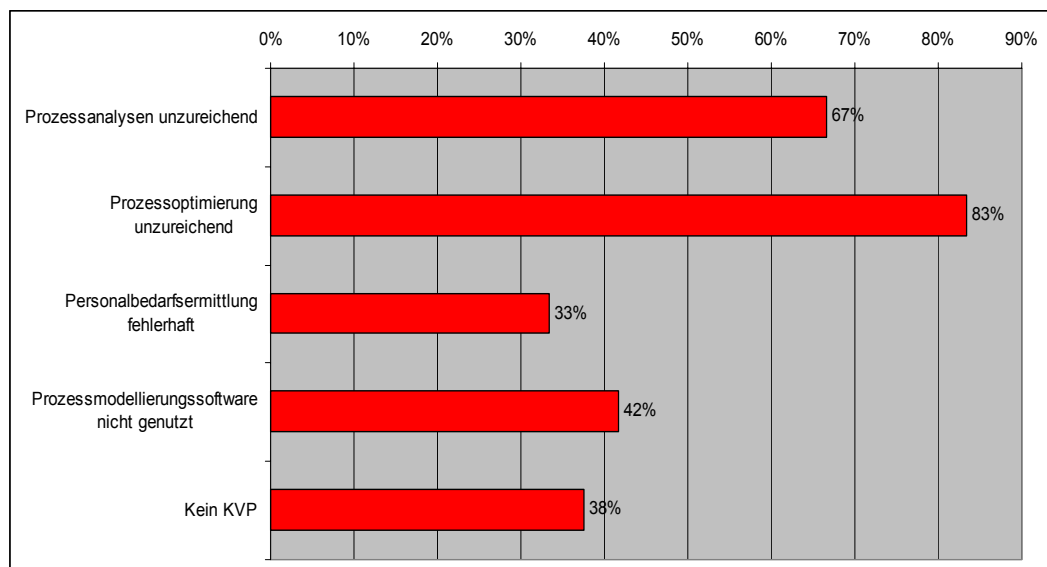


Abb. 7: Defizite im Feld GPA/O-Maßnahmen

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

4.1 Bewertung der geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung

Die Querschnittsprüfung hat erhebliche Optimierungspotentiale in den Bundesbehörden aufgezeigt. Dies beginnt bereits beim Verständnis der Arbeitsabläufe, die nicht als durchgängige Prozesse empfunden wurden. Die Kenntnisse über die Prozessabläufe gingen bei einzelnen Organisationseinheiten häufig nicht über ihren eigenen Bereich hinaus. An den Prozessen beteiligte Beschäftigte fühlten sich häufig nicht für das Endergebnis des Prozesses verantwortlich. Auch fehlte es an einer übergreifenden Verantwortung für den Gesamtprozess. Dabei kam es zu Tätigkeiten mit unzureichender Wertschöpfung, Redundanzen bzw. Mehrfacharbeit bis hin zu Tätigkeiten, die nichts zum Endprodukt beitrugen. Im Prozessbetrieb gab es häufig ressourcenträchtige Schwachstellen wie fehlende Standards, unnötige Schnittstellen und vor allem Medienbrüche.

Mit Blick auf den Kunden waren die vielfach unbefriedigenden Durchlaufzeiten ein wesentliches Defizit. Dieses zeigte sich beispielsweise im Verhältnis zwischen der (reinen) Bearbeitungszeit und der Durchlaufzeit, also der Zeit vom Anstoß des Prozesses für das einzelne Produkt bis zu dessen Ablieferung an den Kunden. Hier waren häufig Relationen von 1 : 10 und teilweise noch weit ungünstigere anzutreffen.

In etlichen Fällen hatten die Behörden nur eine geringe Kenntnis über ihre Kunden bzw. Kundenstruktur. Unzureichende Qualitätssicherung führte beispielsweise zu missverständlichen Bescheiden, bei online angebotenen Dienstleistungen mangelte es an Benutzerkomfort, sodass die Kundenakzeptanz oft nicht befriedigend war.

Bei den Schwachstellen in Geschäftsprozessen waren diejenigen im Posteingang aufgrund ihrer Kostenwirksamkeit besonders bedeutsam. Insbesondere in Behörden mit Massengeschäft waren papiergebundene Eingänge anteilig noch so stark vertreten, dass die von ihnen ausgelösten Folgearbeiten wie das manuelle Sortieren von Belegen, Scannen und Erfassen noch erhebliches Personal banden.

Die Informationstechnik spielt für die Effizienz der Geschäftsprozesse eine immer größere Rolle. Ihre Möglichkeiten blieben – trotz der zumeist erheblichen Rationalisierungspotentiale – aber vielfach noch ungenutzt. Dabei könnten z. B. elektronische Vorgangsbearbeitungssysteme für schnellere Durchlaufzeiten, stan-

dardisierte Abläufe mit geringeren Fehlerraten, verbesserte Prozesstransparenz und damit bessere Auskunftsfähigkeit sorgen. Vor allem im Massengeschäft könnten sie in vielen Fällen zu merklichen Einsparungen bei den Personalkosten führen. Stattdessen war häufig veraltete Informationstechnik mit überlangen Antwortzeiten, unwirtschaftlichen Ausfallzeiten, ineffizientem Datenmanagement und mangelndem Bedienungskomfort für die Beschäftigten eingesetzt.

Auch wenn alle geeigneten internen und (wirtschaftlich vertretbaren) externen Kräfte eingesetzt werden, besteht in Anbetracht des großen Aufgabenspektrums der Bundesverwaltung noch auf Jahre hinaus erheblicher Optimierungsbedarf in ihren Geschäftsprozessen.

4.2 Bewertung der Maßnahmen zu Geschäftsprozessanalyse und -optimierung in der Bundesverwaltung

Die den geprüften Geschäftsprozessen zugrunde liegenden Dienstleistungen waren zumeist als Online-Dienstleistung im Rahmen der eGovernment-Initiative BundOnline 2005 gemeldet. Da ein Viertel der Gesamtmittel der Initiative von rund 1,5 Mrd. Euro für GPA/O-Maßnahmen eingesetzt werden sollte und die einschlägigen – teilweise auch verpflichtenden – Empfehlungen für die Bundesverwaltung grundsätzlich das Prinzip „Organisation vor IT“ fordern, hatten wir erwartet, dass Entscheidendes in Richtung Geschäftsprozessorientierung bewirkt worden ist. Nach den Ergebnissen unserer Prüfung waren dennoch flächendeckend gravierende Defizite in den Bundesbehörden vorhanden. Insofern bedeutete die Initiative zwar einen beachtlichen Schub in Richtung eGovernment, Erfolge wurden aber vor allem im informationstechnischen Bereich bzw. in der Anbindung nach außen erzielt. Intern sind grundlegende Aufgaben im organisatorischen Bereich meistens noch zu erledigen. Dies bestätigen auch die Ausführungen zum (formalen) Abschluss der eGovernment-Initiative BundOnline 2005, die die bisherigen Aktivitäten der Initiative erst als Anfang und noch viel Arbeit für die Zukunft sehen.²

Defizite bei den GPA/O-Maßnahmen bestehen im Projektmanagement, wo z. B. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Planungsphase, messbare Ziele und geeignete Controlling-Mechanismen häufig fehlen, um die GPA/O-Aktivitäten nach den Zielen zu steuern. Besonders nachteilig für die Analyse und Optimierung von

² Vgl. Redemanuskripte zur offiziellen BundOnline 2005-Abschlussveranstaltung am 29. und 30.08.2005 in Berlin.

Geschäftsprozessen ist, wenn Organisations-, IT- und Fachseite bei Planung und Durchführung nicht wirksam zusammenarbeiten. Lückenhafte und unprofessionelle Prozessanalysen, mangelnde Beseitigung erkannter Schwachstellen in der Optimierungsphase und Verzicht auf die Nutzung – teilweise vorhandener – Prozessmodellierungssoftware führten dazu, dass GPA/O-Aktivitäten ohne durchschlagenden Erfolg blieben. In den Behörden fehlte oft auch eine Kultur des Ideenmanagements, die das Wissen der Beschäftigten für Verbesserungsvorschläge zu nutzen weiß und nach Umsetzung erster GPA/O-Maßnahmen einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleitet.

4.3 Empfehlungen

Mit dem Ziel,

- den Bundesbehörden Möglichkeiten für Optimierungspotentiale in Geschäftsprozessen aufzuzeigen,
- in geeigneten Fällen neue GPA/O-Projekte zu initiieren und Anleitungen für ihre effektive Durchführung zu geben sowie
- noch laufende oder geplante Projekte von den bisherigen Erfahrungen anderer Behörden partizipieren zu lassen,

empfehlen wir dem Bundesministerium des Innern in seiner ressortübergreifenden Zuständigkeit für die Organisation in der Bundesverwaltung,

- ⇒ den Geschäftsprozessansatz für die wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung zu betonen und grundsätzlich zu fördern,
- ⇒ für die eGovernment-Strategie am Prinzip „Organisation vor IT“ festzuhalten, zumindest aber eine enge Abstimmung mit der Organisation bei eGovernment-Projekten zu fordern,
- ⇒ mittels eigener vorhandener³ und neuer – ggf. elektronischer – Dokumente GPA/O-Know-how an die Bundesverwaltung zu vermitteln,
- ⇒ die Kompetenz des Bundesverwaltungsamtes aus der Arbeit des bisherigen Kompetenzzentrums „Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation“ (CC VBPO) für die Bundesverwaltung zu sichern,

³

Z. B. eGovernment-Handbuch des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik.

- ⇒ bei der aktuellen Neukonzeption des Organisationshandbuches die Themen Geschäftsprozesse, -analysen und -optimierung, insbesondere im Hinblick auf ihre Kundenorientierung, hinreichend einzubeziehen und
- ⇒ die Ergebnisse unserer Querschnittsprüfung in geeigneter Weise, z. B. über den Interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen oder im IVBB-Intranet, zu verbreiten.

Silbermann

Dr. Ritter

Katalog der vorgefundenen Optimierungspotentiale

Die in den Geschäftsprozessen angetroffenen Schwachstellen sind nachfolgend nach inhaltlichen Kategorien aufgelistet und in knapper Form – getrennt nach Sachverhalt a) und Würdigung b) – dargestellt. Ausschließlich fach- bzw. behörden-spezifische Mängel sind nicht aufgeführt.

1. Prozessorientierung

AKV-Prinzip¹ verletzt

- a) Einzelne oder mehrere Prozessbeteiligte besaßen nicht alle notwendigen Kenntnisse, Informationen und Befugnisse, um ihre Aufgaben optimal wahrnehmen zu können. Die Zuständigkeiten zwischen verschiedenen Prozessbeteiligten und/oder weiteren Prozessverantwortlichen waren nicht eindeutig geregelt.
- b) Fehlen notwendige Informationen oder Kenntnisse, können (Zwischen-)Produkte nicht optimal oder nicht wirtschaftlich hergestellt werden. Überlappende und fehlende Zuständigkeiten insbesondere von Prozessverantwortlichen können u. a. zu erhöhten Rüst- und unnötigen Liegezeiten führen.

Mangelnde Prozesstransparenz

- a) Den Prozessbeteiligten war (teilweise) nicht bekannt/bewusst,
 - 1. wie der Prozess vor und/oder nach ihren eigenen Aktivitäten ablief oder
 - 2. in welchem Prozessschritt sich ein bestimmtes Zwischenprodukt gerade befand.
- b) Mangelnde Prozesstransparenz vom Typ 1 kann dazu führen, dass die Prozessbeteiligten aufgrund ihrer Unkenntnis falsche Entscheidungen treffen und mittelbar unnötig Mehrarbeit durch andere Prozessbeteiligte oder höher bezahlte Arbeit verursachen. Schädliche Auswirkungen des Typs 2 sind vor allem mangelnde Auskunftsfähigkeit gegenüber anfragenden Kunden.

¹ Prinzip der Kongruenz von Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung, vgl. § 4 Abs. 5 GGO; siehe auch <http://www.olev.de>.

Mangelnde Ergebnisverantwortung

- a) Den Prozessbeteiligten – einschließlich der Kunden in G2G-Prozessen² – war nicht bekannt, inwieweit ihre Aktivitäten Einfluss auf die Gestaltung und/oder Wertschöpfung des Endproduktes hatten. In anderen Fällen waren den Prozessverantwortlichen die Ziele, die den Betrieb des Geschäftsprozesses begründeten, nicht bekannt.
- b) Eine verbesserte Kenntnis des Gesamtprozesses und seiner Ziele sowie eine direkt empfundene Ergebnisverantwortung können zu einer höheren Motivation der Prozessbeteiligten und damit zu Qualitätsverbesserungen beitragen.

Unzureichende Rollenwahrnehmung

- a) Für den Geschäftsprozess hatte eine Behörde keinen Prozessbeauftragten und/oder keinen Prozessbesitzer benannt oder dafür Benannte nahmen ihre Rollen nicht hinreichend wahr.
- b) Ein Prozessverantwortlicher hat dafür zu sorgen, dass alle am Prozess beteiligten Personen und maßgeblichen Komponenten in möglichst optimaler Weise agieren. Ein Prozessbesitzer muss sich in regelmäßigen Abständen, z. B. vom Prozessverantwortlichen, über das Prozessgeschehen berichten lassen und steuernd eingreifen, sobald Wirtschaftlichkeits- und/oder andere Defizite zu erkennen sind. Werden diese Rollen nicht oder nur ungenügend ausgefüllt, ist die wirtschaftliche Aufgabenerledigung nicht sichergestellt.

Ungenügende Wertschöpfung

- a) Im Prozessablauf gab es Prozessschritte, in denen keine oder eine unwirtschaftliche Wertschöpfung erzielt wurde, sei es dass Personen unnötig Kenntnis nahmen oder dass Zwischenprodukte mehrfach in gleicher Weise geprüft wurden, ohne dass ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn erreicht wurde.
- b) Gemäß dem Prozessgedanken sollen nur solche Arbeitsschritte Bestandteil des Geschäftsprozesses sein, die auch eine wirtschaftliche Wertschöpfung erbringen, ansonsten werden Personal- und Sachaufwand ohne Gegenwert verbraucht.

² Government-to-Government (Prozess zwischen Behörden).

Prozessdokumentation unzureichend

- a) Die Dokumentation von Geschäftsprozessen fehlte gänzlich oder war unzureichend, weil sie z. B. nicht fortgeschrieben worden und/oder nicht logisch aufgebaut war. Bisweilen kam es vor, dass geeignete Prozessdokumentationen vorhanden, den Prozessbeteiligten aber nicht zugänglich waren.
- b) Vor allem um
 - Prozessverantwortlichen den notwendigen Überblick für Steuerungsmaßnahmen zu geben,
 - Verbesserungsmöglichkeiten im Rahmen des Kontinuierlichen Verbesserungsprozesses (KVP, vgl. Abschnitt 7) prüfen und vornehmen zu können oder
 - neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können,
 ist eine aktuelle, korrekte und vollständige Prozessdokumentation unverzichtbar.

Informationsmanagement unzureichend

- a) Benötigte oder nützliche Informationen von Beschäftigten oder in elektronischen oder Papierdokumenten vorhandene prozessbezogene Informationen wurden nicht oder nicht effizient genutzt.
- b) Wenn Prozessbeteiligte die vorhandenen Informationen nicht optimal nutzen, können sie ihre Aufgaben nicht optimal wahrnehmen.

Finanzierung des Prozessbetriebs nicht gesichert

- a) Es war nicht sichergestellt, dass die für den (Weiter-)Betrieb des Geschäftsprozesses benötigten Haushaltsmittel (dauerhaft) zur Verfügung standen.
- b) Bevor über den (Weiter-)Betrieb eines (wirtschaftlichen) Geschäftsprozesses entschieden wird, muss geklärt sein, wie die notwendigen Haushaltsmittel für die gesamte Betriebszeit bereitgestellt werden.

2. Prozessbetrieb

Abläufe nicht standardisiert

- a) Einzelne Subprozesse des Geschäftsprozesses waren nicht standardisiert, so dass die einzelnen Produktdurchläufe mehr oder minder voneinander abwichen.

- b) Nicht-standardisierte Abläufe führen zu erhöhten Reibungsverlusten, z. B. in Form von erhöhten Rüstzeiten oder überlappenden Zuständigkeiten, weil sich die Prozessbeteiligten jeweils individuell auf die Arbeitsabläufe einstellen müssen. Mittelbar kann dies zu schwankenden Produktqualitäten führen.

Unnötige Schnittstellen / Schnittstellen nicht definiert

- a) Im Prozessablauf gab es viele Schnittstellen, an denen Zwischenprodukte von einem Prozessbeteiligten an einen anderen oder von einer beteiligten Organisationseinheit an eine andere übergeben wurden. Dabei kam es auch zu Rekursionen und/oder Kreisläufen, in denen einzelne Beteiligte mehrfach in den Prozess eingebunden waren. Die jeweils zu übergebenden Zwischenprodukte waren teilweise nicht (exakt) definiert.
- b) Schnittstellen sind, insbesondere wenn Übergabeparameter nicht festgelegt sind, einerseits eine Fehlerquelle, wenn z. B. Daten übernommen werden müssen; andererseits können sie Transportzeiten und Rüstkosten verursachen, wenn die nächsten Prozessbeteiligten in den Prozess eingreifen. Vielfach kommt es auch zu vermeidbaren Liegezeiten an Schnittstellen, wenn etwa Boten Vorgänge nur zweimal am Tag weiterbefördern. Häufig können Schnittstellen durch veränderte Ablauffolgen oder Bündelung von Tätigkeiten eliminiert werden.

Medienbrüche

- a) An Schnittstellen von Prozessen wechselten die Medien, in denen das Zwischenprodukt dargestellt bzw. weiterverarbeitet wurde; beispielsweise wurden Ausdrucke von bis dahin elektronisch geführten Daten gefertigt, die im weiteren Prozessverlauf von Hand weiterbearbeitet wurden.
- b) Durch den Wechsel von Trägermedien entstehen in der Regel Übertragungsfehler, Qualitätseinbußen, verlängerte Durchlaufzeiten und erhöhter Personalaufwand.

Formularwesen ineffizient

- a) Behörden verwendeten in Geschäftsprozessen – auch für Produkte – unnötig viele unterschiedliche Formulare. In anderen Fällen fehlten für einen wirtschaftlichen Betrieb notwendige Formulare. Verwendete Formulare waren teilweise nicht (vollständig) standardisiert.

- b) Um den Prozess mit minimalem Personal- und Sachaufwand betreiben zu können, sind standardisierte Formularmuster in sachgerechter Anzahl zweckmäßig.³

Zu lange Durchlaufzeiten

- a) Durchlaufzeiten von Geschäftsprozessen waren unnötig lang; dies wurde insbesondere an dem ungünstigen Verhältnis zwischen Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten (teilweise 1 : 10 und schlechter) deutlich. Lange Durchlaufzeiten entstanden beispielsweise durch Boteneinsatz in großen Intervallen (z. B. zweimal pro Tag) oder fehlende Vertreterregelungen und dadurch verursachte Liegezeiten. Bisweilen hatten auch Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, die am Prozess beteiligt waren, die Liegezeiten zu verantworten. Bei großem Antragsvolumen führten lange Durchlaufzeiten teilweise zu erheblichem Rückstau.
- b) Es ist nachteilig für das Ansehen der Verwaltung, wenn Kunden wesentlich länger auf das Produkt warten müssen, als es die Bearbeitungszeit erfordert.

Redundante Vorgänge

- a) Einzelne oder mehrere Teilprozesse des Geschäftsprozesses wurden redundant ausgeführt. So kam es vor, dass Antragsteller neben ihrem Antrag in Briefform parallel einen Antrag als Fax übersandten und die Behörde, ohne die Übereinstimmung zu prüfen, beide als eigenständige Anträge bearbeitete.
- b) Redundante Vorgänge sind zu vermeiden, da sie mehrfachen bzw. unnötigen Bearbeitungsaufwand verursachen.

Mangelnde Auslastung von Beschäftigten

- a) Im Geschäftsprozess fielen – z. B. saisonal – schwankende Arbeitsaufkommen an. Der Behörde gelang es nicht, das Arbeitsaufkommen so zu verteilen, dass die Prozessbeteiligten auf Dauer ausgelastet waren. Ursache hierfür war beispielsweise eine zu lange Dauer von befristeten Arbeitsverträgen.

³ Während hier, wie im Rahmen der Prüfung angetroffen, auf die papiergebundenen Formulare Bezug genommen wird, ist grundsätzlich der Übergang zu elektronischen Vorgängen mit elektronischen Formularen anzustreben. Hierzu stellte die eGovernment-Initiative BundOnline 2005 die Basiskomponente Formular-Managementsystem bereit.

- b) Mangelhafte Auslastung von Beschäftigten ist durch geeignete personalwirtschaftliche Vorkehrungen und organisatorische Regelungen grundsätzlich zu vermeiden.

Zu hoch vergütete Prozessbeteiligte

- a) Prozessbeteiligte waren teilweise überqualifiziert, wurden aber nach ihrer Qualifikation entlohnt. In anderen Fällen hätten geringer vergütete Beschäftigte höher bezahlte durch Unterstützungsarbeiten entlasten können.
- b) Personalkosten lassen sich reduzieren, wenn an Prozessschritten nur Beschäftigte mit maßgeblicher Qualifikation beteiligt werden.

Defizite bei der Einbindung Externer

- a) In Geschäftsprozessen waren Mitarbeiter/innen externer Unternehmen befristet oder dauerhaft beteiligt. Hierbei kam es zu verschiedenen Mängeln, u. a. fehlten Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen.
- b) Die Einbindung Externer in einen Geschäftsprozess kann sinnvoll und wirtschaftlich sein. Dabei müssen jedoch die einschlägigen Bestimmungen beachtet, die Wirtschaftlichkeit geprüft und mögliche Risiken (Know-how-Verlust, Monopolisierung u. a.) abgewendet werden.

Outsourcing-Möglichkeiten nicht genutzt

- a) Geschäftsprozesse hätten zu wirtschaftlichen Bedingungen
- von privaten Unternehmen,
 - von beliebigen Institutionen oder
 - vom nachgeordneten Bereich
- wahrgenommen werden können.
- b) Wirtschaftliche Outsourcing-Möglichkeiten sollten genutzt werden, um den Bundeshaushalt zu entlasten.

3. Produkte / Produktqualität

Keine Produkte definiert / Produktkosten nicht ermittelt

- a) Einer Behörde war nicht (vollständig) bewusst/bekannt, welche Produkte sie in ihren Geschäftsprozessen herstellte. Insbesondere gab es auch keinen Bezug zum KLR-Produktkatalog. Die Kosten der (auch definierten) Produkte waren nicht bekannt.

- b) Das vielfach noch anzutreffende Denken, „*Ich mache hier meine Verwaltungsarbeit wie gewohnt (gut), das wird schon richtig sein.*“, kann dazu führen, dass ohne Kundenorientierung Verwaltungsarbeit „um ihrer selbst Willen“ betrieben wird und Personalkosten unnötig anfallen.

Gesetzliche Bestimmungen verletzt

- a) Das Produkt als Ergebnis des Geschäftsprozesses genügte nicht in allen Punkten den gesetzlichen Bestimmungen. Teilweise wurden mehr Produkte hergestellt, als vom Gesetzgeber gefordert.
- b) Die Produkte der Verwaltung müssen – neben der wirtschaftlichen Herstellung – auch den gesetzlichen Bestimmungen genügen.

Unkenntnis über Kundenstruktur und -interessen

- a) Einer Behörde und/oder den Prozessbeteiligten war (teilweise) nicht bekannt, wer die Abnehmer ihrer Produkte waren und ggf., in welche Kundensegmente sie zerfielen. Teilweise war ihr nicht bekannt, welche Anforderungen die Kunden an die Produkte stellten.
- b) Sofern den Prozessverantwortlichen und den übrigen Prozessbeteiligten nicht bekannt ist, welche Kunden bzw. welche Kundengruppen die Produkte erhalten bzw. nachfragen und was sie vom Produkt fordern, können der Prozess und die in der Regel nicht vollkommene Kundenzufriedenheit nicht verbessert werden.

Kundenakzeptanz zu gering

- a) Im Geschäftsprozess hergestellte Produkte wurden nicht oder nur in sehr geringem Umfang von Kunden nachgefragt / bestellt.
- b) Solange eine Akzeptanz der Produkte beim Kunden nicht erreicht werden kann, können sich die Herstellungskosten nicht amortisieren und der Prozess bleibt unwirtschaftlich. Kann mittelfristig die Akzeptanz der Produkte nicht ausreichend verbessert werden, ist der Prozess einzustellen. Hierzu sind ggf. gesetzliche Rahmenbedingungen anzupassen.

Online-Nutzbarkeit suboptimal

- a) Eine Dienstleistung, die mittels eines Geschäftsprozesses realisiert wurde, konnte externen Nutzern online zur Verfügung gestellt werden. Hierbei hatte der Nutzerkomfort aber noch mehr oder minder große Defizite.

- b) Durch Online-Nutzung von Dienstleistungen können erhebliche Fortschritte im Hinblick auf die Kundenorientierung / Nutzerzufriedenheit erzielt werden, die auch realisiert werden sollten. Diesen Ansatz verfolgte auch die eGovernment-Initiative BundOnline 2005.

Missverständliche Bescheide

- a) Gestaltung und Wortlaut von Bescheiden (als Produkte eines Geschäftsprozesses) waren für den Adressaten/Bürger unverständlich oder missverständlich.
- b) Dies kann Adressaten verärgern oder zu kostspieligem Fehlverhalten veranlassen. Mündliche und schriftliche Rückfragen können darüber hinaus Zusatzaufwand in der Behörde verursachen.

Unzureichende Qualitätssicherung

- a) Eine Behörde hatte keine hinreichenden Maßnahmen getroffen, um die Qualität der Arbeit der Prozessbeteiligten zu prüfen und damit mittelbar eine angemessene Qualität der Produkte sicherzustellen; z. B. war kein Beauftragter für die Qualitätssicherung im Prozess ernannt oder es gab keine Handbücher, die die Qualitätssicherung im (gesamten) Prozess regelten.
- b) Hinreichende Qualitätssicherung ist notwendig, um eine ausreichende Produktqualität sicherzustellen und so eine angemessene Kundenzufriedenheit zu erreichen.

Defizite bei der Gebühreneinnahme

- a) Einer Behörde, die ihre Produkte gegen Entgelt bzw. gegen festgelegte Gebühren an ihre Kunden abgab, war nicht bekannt, ob die belieferten Kunden ihre Rechnungen ganz oder teilweise (innerhalb der festgelegten Frist) beglichen hatten. In anderen Fällen hätten Gebühren schneller vereinnahmt werden können.
- b) Wenn eine Behörde nicht prüft, ob sie ihre Gebühren fristgerecht oder überhaupt erhalten hat, können dem Bund Einnahme- zumindest aber Zinsverluste entstehen. Nachteilig für den Bundeshaushalt ist es auch, wenn Gebühren nicht unmittelbar zum gesetzlich vorgesehenen Termin, sondern mit Verzögerung vereinnahmt werden.

4. Posteingang

Unwirtschaftliche Eingangsmedien

- a) Der Anteil des elektronischen Eingangs am Gesamtumfang aller möglichen Posteingangsformen (Brief, Fax etc.) war gering. Zu den elektronischen Medien zählten auch Disketten, Magnetbänder und Magnetbandkassetten.
- b) Es kann z. B. zu erhöhtem Personalaufwand, Zeitverlusten und Übertragungsfehlern führen, wenn Dokumente mittels Scanner in ein Workflow-System übernommen werden müssen. Das Einlesen von Daten aus übersandten elektronischen Medien verursacht höheren Personalaufwand als deren Übersendung mittels Datenleitungen.

Formlose Anträge / Formulartoleranz

- a) Eine Behörde schrieb den Kunden kein Formular vor oder akzeptierte merkliche Abweichungen vom vorgeschriebenen Formular.
- b) Zusätzlicher Personalaufwand ist nötig, um die Daten der Antragsteller zu erfassen.⁴

Manuelles Sortieren

- a) Es existierten z. B. verschiedene Belegarten, die aber nicht automatisch erkannt wurden, sondern nach dem papiergebundenen Eingang manuell sortiert werden mussten.
- b) Durch automatisches Erkennen verschiedener Belegarten, z. B. nach Scannen und Erfassen oder durch Eingang via Fax-Server in ein Workflow-Verfahren, könnte Personalaufwand eingespart werden.

Niedrige Erkennungsraten beim Scannen

- a) Es wurden Scanner eingesetzt, um papiergebundene Eingänge zu erfassen und für die weitere Bearbeitung in ein IT-System zu überführen. Die Erkennungsrate des Scanners bzw. des nachgelagerten OCR-Systems lag deutlich unter 90 % bisweilen unter 50 %. Teilweise konnten Dokumente wegen mangelnder Papierqualität nicht gescannt werden.
- b) Durch schlechte Erkennungsraten des Scanners wird zusätzliche manuelle Arbeit notwendig, die beträchtliche Personalkosten verursacht.

⁴

Vgl. Aussagen zum Übergang zu elektronischen Dokumenten in Fußnote 3.

Keine Fax-Server

- a) Eine Behörde erhielt im signifikanten Umfang Anträge per Fax. Mit erheblichem Aufwand mussten deshalb Faxgeräte bedient und gewartet werden; so mussten Papierausgaben des Faxgerätes entnommen und mittels eines Scanners in ein IT-System übernommen werden.
- b) Bei Einsatz eines (quasi wartungsfreien) Fax-Servers könnten die Eingänge ohne Medienbruch in das IT-System übernommen, auf die Faxgeräte verzichtet und erhebliche Personalkosten eingespart werden. Auch der Versand der Bescheide kann auf diesem Wege durchgeführt werden. Grundsätzlich sollten Daten langfristig nur über Datenleitungen übermittelt werden.

5. IT-Unterstützung

Verwaltungsvorschrift veraltet

- a) Die Verwaltungsvorschrift, die dem Geschäftsprozess zugrunde lag bzw. seine Teilprozesse (teilweise) maßgeblich bestimmte, war veraltet, weil sie z. B. standardmäßig noch Papierdokumente anstelle von elektronischen Dokumenten vorsah.
- b) Um die Möglichkeiten der aktuellen Informationstechnik für einen wirtschaftlichen Verwaltungsablauf nutzen zu können, müssen erforderlichenfalls die entsprechenden Verwaltungsvorschriften (rechtzeitig) angepasst werden.

Veraltete Informationstechnik

- a) Durch Einsatz veralteter Informationstechnik, z. B. von Stapelverarbeitungssystemen, die angeforderte Zwischenprodukte jeweils erst (gebündelt) am Folgetag liefern konnten, entstanden unnötig lange Liege- bzw. Bearbeitungs- und damit auch Durchlaufzeiten. Auch zeitweiliger Ausfall der IT-Systeme und überlange Antwortzeiten führten zu verlängerten Bearbeitungszeiten.
- b) Nach Durchführung der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist diejenige Informationstechnik einzusetzen, die auf Dauer ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ermöglicht. Durch sachgerechte Software-Pflege ist das IT-System auf wirtschaftlichem Stand zu halten.

Mangelnde Automatisierung / kein Workflow

- a) In verschiedenen Teilprozessen des Geschäftsprozesses nahmen die Prozessbeteiligten manuelle Tätigkeiten wahr, die auch mittels Informationstechnik automatisch abgearbeitet werden könnten. Teilweise wurden automatische Verfahren erfolgreich pilotiert, dann aber nicht in den Wirkbetrieb überführt.
- b) Unzureichende Automatisierung führt auf Dauer zu vermeidbarem manuellem Arbeitsaufwand. Vor allem der Einsatz von Workflow-Verfahren kann zu erheblichen Effizienzgewinnen führen.

Mangelnder Bedienungskomfort

- a) Die von einer Behörde für den Geschäftsprozess eingesetzten IT-Systeme waren gekennzeichnet durch mangelnden Bedienungskomfort u. a. in Form von unübersichtlichen Bildschirmmasken, kryptischen Eingabeerfordernissen und geringer Fehlertoleranz.
- b) Ungenügender Bedienungskomfort der IT-Systeme führt zu überlangen Bearbeitungszeiten und unzufriedenen Prozessbeteiligten und damit zu verlängerten Durchlaufzeiten.

Online-Technik suboptimal

- a) Eine Dienstleistung, die mittels des Geschäftsprozesses realisiert wurde, konnte externen Nutzern online zur Verfügung gestellt werden. Hierbei bestanden aber noch Defizite technischer Art; beispielsweise wurden eingehende Daten nicht unmittelbar in ein internes Workflow-Verfahren übernommen.
- b) Durch die Online-Nutzung von Dienstleistungen kann die Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns erheblich verbessert werden. Werden die technischen Möglichkeiten nicht vollständig genutzt, werden auf Dauer unnötige Personal- und Sachkosten verursacht.

Kein ePayment

- a) Für die Produkte, die im Geschäftsprozess hergestellt wurden, mussten entsprechend gesetzlicher Vorschriften Gebühren vereinnahmt werden. Die Behörde nutzte hierfür nicht die Technik des ePayment, beispielsweise durch Einsatz der im Rahmen von BundOnline 2005 bereitgestellten elektronischen Bezahlplattform.

- b) Mittelfristig sollten alle Gebühren, soweit dies gesetzlich zulässig ist, elektronisch vereinnahmt werden, um Prozesskosten einzusparen und Einnahmen schneller zu erzielen.

Ineffizientes Datenmanagement

- a) Die für den Geschäftsprozess benötigten Daten wurden technisch nicht effizient verwaltet oder nicht (effizient) zur Verfügung gestellt.
- b) Wenn Prozessbeteiligte die benötigten Daten nicht in der erforderlichen Qualität, z. B. Aktualität, erhalten, können sie ihre Aufgaben im Prozess nicht optimal wahrnehmen.

6. Projektorganisation in GPA/O-Projekten

Mangelnde Einbindung von Organisations-, IT- und Fachseite

- a) In die Planung und Durchführung ihres GPA/O-Projektes hatte eine Behörde die zuständigen Organisations-, IT- und Fachreferate nicht oder nicht hinreichend eingebunden.
- b) Wird die spezifische Kompetenz eines oder mehrerer der drei genannten Bereiche nicht hinzugezogen, führt die Projektplanung und/oder die Projektdurchführung in der Regel zu unwirtschaftlichen Geschäftsprozessen.

Keine / unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

- a) Eine Behörde hatte vor Durchführung des GPA/O-Projektes keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durchgeführt oder diese wies Mängel auf.
- b) Die Wirtschaftlichkeit der durchzuführenden GPA/O-Maßnahmen muss vor Projektbeginn nachgewiesen sein.

Keine (messbaren) Projektziele

- a) Eine Behörde hatte für ihr GPA/O-Projekt keine bzw. keine messbaren Ziele festgelegt. Bisweilen fehlten auch – z. B. mittels eines Leitbildes verankerte – strategische Behördenziele, auf denen die spezifischen Projektziele hätten aufbauen können. Die Projektziele waren nicht auf Teilziele projiziert, die nach festen Meilensteinen abzuarbeiten waren.
- b) Der Erfolg eines Projektes ist nicht messbar, wenn keine (messbaren) Projektziele festgelegt sind; die Arbeit am bzw. im Projekt kann dann nicht mehr sinnvoll gesteuert werden. Bei größeren Projekten müssen Meilensteine defi-

niert werden, an denen der Projektfortschritt evaluiert und ggf. nachgesteuert werden kann.

Kein Projekt-Controlling / kein Berichtswesen

- a) Eine Behörde hatte kein Projekt-Controlling und/oder kein Berichtswesen für ihr GPA/O-Projekt eingerichtet.
- b) Ohne Projekt-Controlling und Berichtswesen ist eine Behörde nicht in der Lage, den Projektfortschritt bzw. den Zielerreichungsgrad zu ermitteln und ggf. steuernd in das Projekt einzugreifen.

BOL2005-Logistik nicht genutzt

- a) Im Rahmen der eGovernment-Initiative BundOnline 2005 (BOL2005) wurden den teilnehmenden Behörden verschiedene Hilfen, wie Kompetenzzentren (z. B. CC VBPO), Basiskomponenten (z. B. Zahlungsverkehrsplattform, Formular-Managementsystem) und Beratungskräfte (CAT, RAP) zentral angeboten. Weiterhin gab es so genannte „Einer-für-Alle“-Lösungen (EfA), bei denen eine Behörde eine für mehrere nutzbare Dienstleistung entwickelte. Behörden nutzten diese Möglichkeiten nicht bzw. nur teilweise.
- b) Wenn auf die zentral angebotenen Hilfestellungen der Projektgruppe BOL2005 nicht zurückgegriffen wird, bleiben deren gebündeltes (und vielfach auch überlegenes) Know-how sowie die dafür aufgewandten Mittel ungenutzt und die Projektarbeiten verlaufen zumeist unwirtschaftlich.

7. GPA/O-Maßnahmen

Prozessanalysen unzureichend

- a) Eine Behörde hatte den geprüften Geschäftsprozess nicht oder nur unvollständig analysiert; so wurde beispielsweise der Prozess nicht systematisch auf Schwachstellen untersucht oder Prozessanalysen endeten an Grenzen von Organisationseinheiten.
- b) Ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln ist nur dann zu erreichen, wenn die Prozesse vollständig analysiert und alle vorhandenen Schwachstellen beseitigt werden.

Prozessoptimierung unzureichend

- a) Eine Behörde hatte mittels einer Prozessanalyse Schwachstellen des Prozesses erhoben. Die ermittelten Schwachstellen beseitigte sie jedoch nicht bzw. nicht umfassend.
- b) Sofern eine Prozessanalyse Schwachstellen ergibt, müssen diese beseitigt, d. h. der Prozess entsprechend optimiert werden, wenn ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln erreicht werden soll.

Personalbedarfsermittlung fehlerhaft

- a) Nach Optimierung ihres Geschäftsprozesses hatte eine Behörde den Personalbedarf (von Teilprozessen) ihres Geschäftsprozesses ermittelt, dabei aber die anerkannten Methoden nicht oder nicht korrekt angewendet.
- b) Grundsätzlich erfordert eine sachgerechte Personalbedarfsermittlung, dass der zugehörige Prozess zuvor umfassend bzw. vollständig optimiert wurde. Der Personalbedarf ist grundsätzlich mit anerkannten, im Handbuch für die Bundesverwaltung genannten Methoden durchzuführen.

Prozessmodellierungssoftware nicht genutzt

- a) Eine Behörde hatte kostenpflichtig eine Prozessmodellierungssoftware erworben, nutzte diese aber nicht bzw. nicht im sachgerechten Umfang.
- b) Sofern eine Behörde eine, in der Regel teure, Prozessmodellierungssoftware beschafft, sollte sie diese auch so einsetzen, dass die Beschaffung wirtschaftlich war.

Kein Kontinuierlicher Verbesserungsprozess (KVP)

- a) Eine Behörde besaß kein (effizientes) Vorschlags- und Verbesserungswesen, um Hinweise der Beschäftigten zur Verbesserung der Prozesse nutzen zu können. Nach Abschluss von GPA/O-Maßnahmen hatte die Behörde keinen KVP etabliert, um auch weiterhin mögliche Optimierungen im Prozess zu suchen oder um den Prozess, etwa wegen gesetzlicher Änderungen, laufend anpassen zu können.

- b) Um maßgebliche Verbesserungen im Prozess erreichen zu können, ist das Fach- und Erfahrungswissen der Prozessbeteiligten unverzichtbar. Um diese zu nutzen, müssen Mechanismen etabliert sein, die Vorschläge systematisch einfordern, zügig auswerten und ggf. umsetzen.

Ergänzende Prüfungsergebnisse

Im Folgenden werden einige ergänzende bzw. übergreifende Prüfungsergebnisse grafisch dargestellt. Diese ergänzenden Querschnittserkenntnisse sind Trendausagen, u. a. weil die einzelnen Antwortkategorien fließend ineinander übergehen.

Abb. B 1 zeigt, in welchem Ausmaß so genannte „Blindleistungen“ durchgeführt wurden, d. h. Ressourcen in den Geschäftsprozessen verbraucht werden, ohne zur Erreichung von (benötigten) Prozessergebnissen beizutragen.

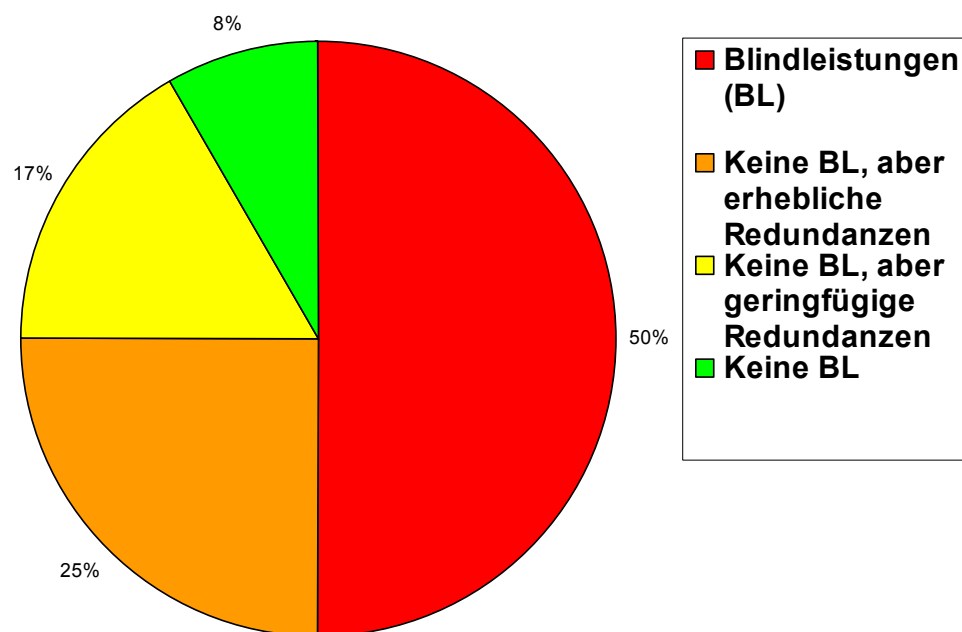


Abb. B 1: „Blindleistungen“

Abb. B 2 liefert eine querschnittliche Übersicht, inwieweit die Prozesskosten in den geprüften Geschäftsprozessen – bei gleichem Output – gesenkt werden können.

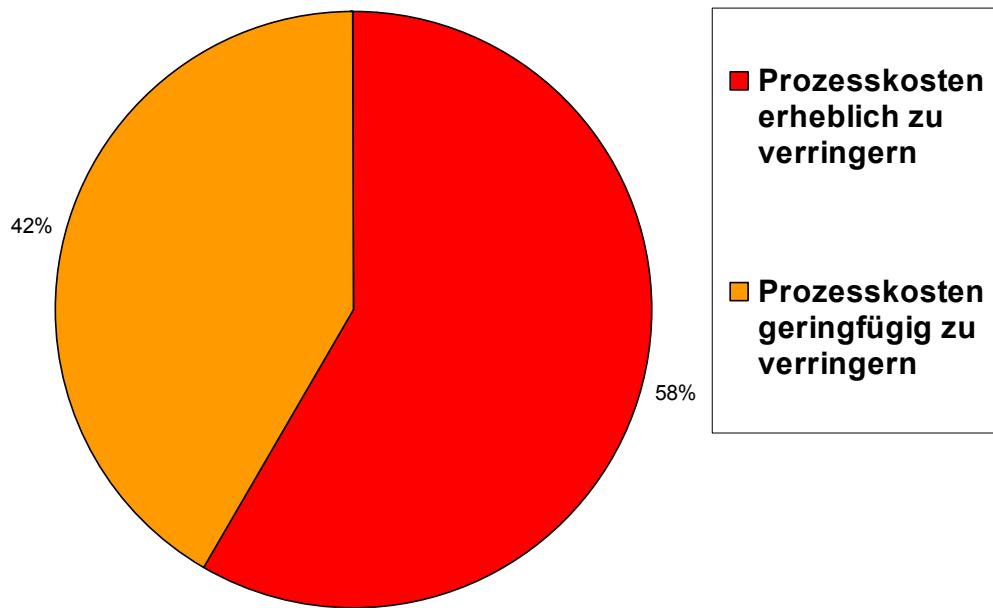


Abb. B 2: Möglichkeiten zur Verringerung von Prozesskosten (bei gleichem Output)

Abb. B 3 zeigt, in welchem Maße die GPA/O-Aktivitäten in Projektform durchgeführt und inwieweit dabei die einschlägigen Kriterien für eine erfolgreiche Projektabwicklung (z. B. Projektmanagement, Personaleinsatz, Controlling, zeit- und sachgerechte Schulungen, Qualitätssicherung) beachtet wurden.

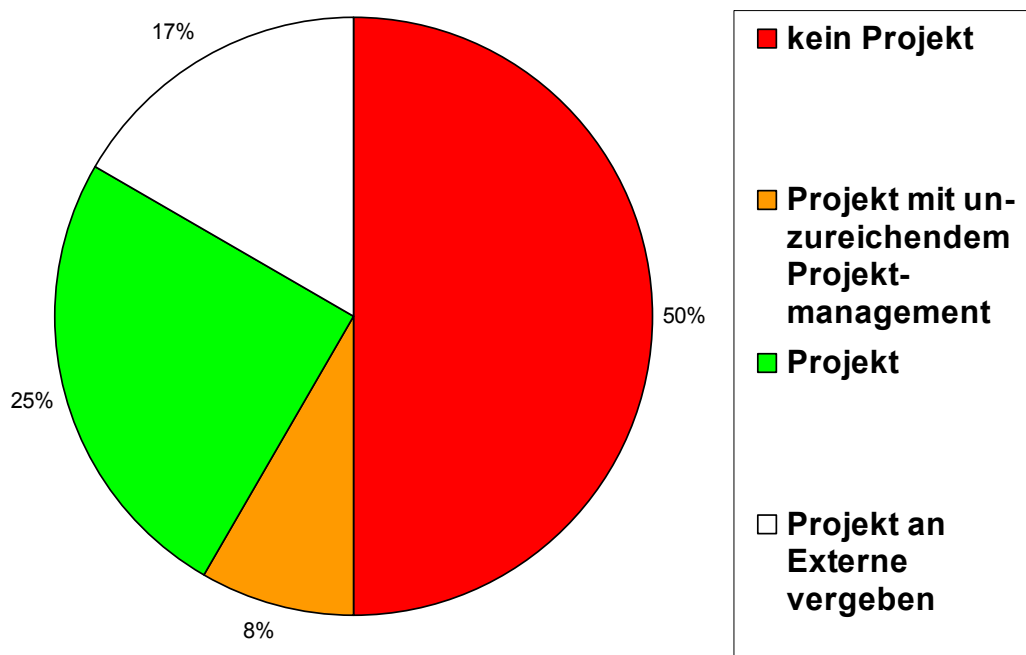


Abb. B 3: Formen der Durchführung von GPA/O-Aktivitäten

Abb. B 4 zeigt, inwieweit Einsatzmöglichkeiten der Informationstechnik bis hin zu Workflow-Verfahren korrekt analysiert worden sind.

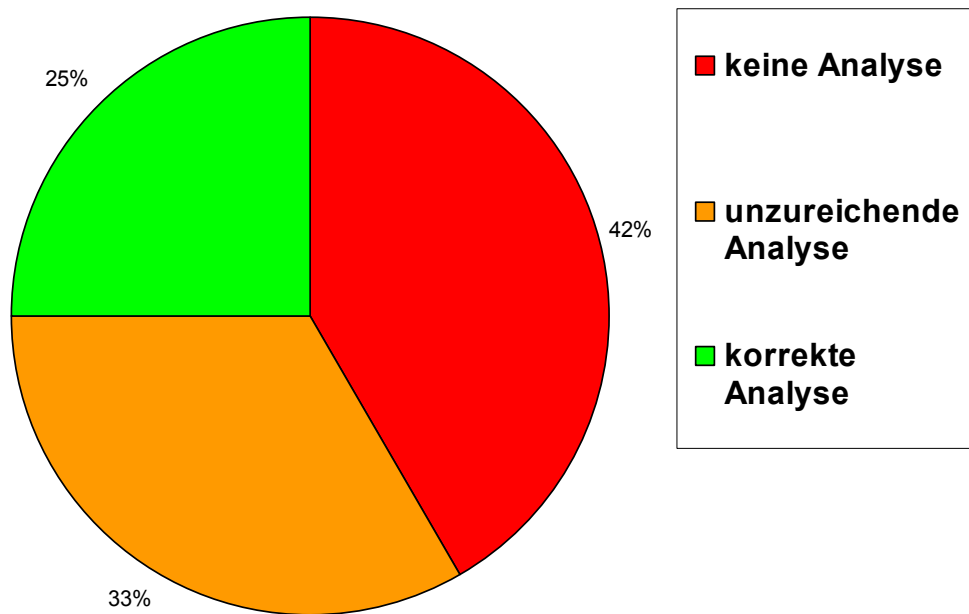


Abb. B 4: Analyse der Einsatzmöglichkeiten für Informationstechnik