



Bericht

Beratung der
Bundesregierung

nach

§ 88 Abs. 2 BHO

zur geschäftsprozessorientierten Auf-
gabenwahrnehmung in der Bundesver-
waltung

Querschnittliche Prüfungserkenntnisse und Vor-
schläge zur Optimierung des Verwaltungshandelns
durch Prozessorganisation

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Vorbemerkung	4
1.1 Prüfungsanlass und Prüfungsziel	4
1.2 Vorgehensweise und Prüfungsmaßstab	5
1.3 Intention des vorliegenden Berichtes	6
2 Rahmenbedingungen für die Geschäftsprozessorganisation in der Bundesverwaltung	6
2.1 Geschäftsprozessoptimierung als Ziel von Regierungsprogrammen	6
2.2 Geschäftsprozessmanagement im Organisationshandbuch des Bundes	8
2.3 Maßnahmen zur Prozessorientierung seit dem Jahre 2007	8
3 Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung	11
3.1 Entwicklung eines Verständnisses für prozessorientierte Organisation	11
3.2 Prozessbetrieb in den Behörden	12
3.3 Durchführung von Geschäftsprozessmanagementprojekten	13
3.4 IT als Auslöser für Projekte zur Geschäftsprozessoptimierung	14
3.5 Beispiele erfolgreicher Prozessoptimierungen in Bundesbehörden	14
4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen	15
4.1 Effektives Prozessmanagement in den Behörden etablieren	15
4.2 Erfolgsfaktoren für Geschäftsprozessmanagement in Behörden beachten	17
4.3 Geschäftsprozessmanagement ganzheitlich umsetzen	18
4.4 Geschäftsprozessmanagement ressortübergreifend fördern und koordinieren	18
4.5 Geschäftsprozessmanagement als eigenständigen Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung verankern	19
5 Stellungnahme der Bundesregierung	20

0 Zusammenfassung

- 0.1 Seit dem Jahre 2002 hat der Bundesrechnungshof in einer Querschnittsprüfung untersucht, inwieweit die unmittelbare Bundesverwaltung die Prinzipien des Geschäftsprozessmanagements nutzt, um ihre Aufgaben wirtschaftlich wahrzunehmen. Dazu hat er rund 40 Geschäftsprozesse aus zehn Geschäftsbereichen geprüft.
- 0.2 Im Jahr 2006 legte der Bundesrechnungshof einen Zwischenbericht zu den bisherigen Ergebnissen der Prüfung vor. Dieser enthielt einen umfangreichen Katalog von Optimierungsmöglichkeiten im Geschäftsprozessmanagement der Bundesverwaltung, vornehmlich in den Bereichen Prozessorientierung und Prozessbetrieb. Der Katalog wurde in den Anhang des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung aufgenommen. In der Folge prüfte der Bundesrechnungshof weitere Prozesse in der Bundesverwaltung sowie die Maßnahmen des ressortübergreifend für die Organisation zuständigen Bundesinnenministeriums in Bezug auf die Prozessorientierung der Bundesverwaltung.
- 0.3 Die Prozessorientierung findet seit rund zehn Jahren in deutschen Regierungsprogrammen Berücksichtigung; die allgemeine Kenntnis über Begriff und Methode des Geschäftsprozessmanagements in der Verwaltung ist seither erkennbar gewachsen. Dennoch hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass der praktische Einsatz des Geschäftsprozessmanagements noch nicht die Bedeutung erlangt hat, welche die Bundesregierung selbst nachdrücklich gefordert hat.
- 0.4 Der Bundesrechnungshof empfiehlt der Bundesregierung, Geschäftsprozessmanagement
- in allen Behörden effektiv zu etablieren, ganzheitlich umzusetzen und dabei die wesentlichen Erfolgsfaktoren zu beachten,
 - ressortübergreifend zu fördern und zu koordinieren und
 - als eigenständigen Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung zu verankern.
- 0.5 Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme dem Befund und den Empfehlungen des vorliegenden Berichtes grundsätzlich zugestimmt. Insbesondere hat sie zugesichert, das Prozessmanagement als eigenständiges Schwerpunktprojekt in das Regierungsprogramm der 17. Legislaturperiode aufzunehmen.

1 Vorbemerkung

1.1 Prüfungsanlass und Prüfungsziel

Die Orientierung an Geschäftsprozessen ist seit Anfang der 1990er-Jahre zur bestimmenden Sicht auf die Organisation geworden. Auch die Bundesregierung hat dies in ihren Regierungsprogrammen aufgegriffen. So heißt es im Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“:

„Das Augenmerk liegt jetzt besonders auf der Verbesserung und Vereinfachung der Geschäftsprozesse und auf einem stärkeren Adressatenbezug.“¹

Auch von gesetzlicher Seite² wurden die Weichen in diese Richtung der Output-Orientierung gestellt: Jede Behörde soll („in geeigneten Bereichen“) eine Kosten- und Leistungsrechnung einführen. Der zugehörige Produktkatalog führt zu einer geschäftsprozessorientierten Sicht, wenn der Produktausstoß – der nichts anderes als das Ergebnis von Prozessen ist – optimiert werden soll.

Ausgehend von Zielen der Regierungsprogramme untersuchte der Bundesrechnungshof seit dem Jahre 2002 in einer Querschnittsprüfung, inwieweit die unmittelbare Bundesverwaltung die Prinzipien des Geschäftsprozessmanagements nutzt, um ihre Aufgaben wirtschaftlich wahrzunehmen.

Anliegen der Querschnittsprüfung war es, zunächst den Stand sowie die Fortschritte zum Geschäftsprozessmanagement in den Ressorts zu ermitteln. Darüber hinaus wollte der Bundesrechnungshof mit seinen Teilprüfungsergebnissen den Wandel zur Prozessorientierung in den geprüften Behörden unterstützen. Ziele waren dabei insbesondere:

- Bundesbehörden nehmen ihre Arbeitsabläufe als Geschäftsprozesse und ihre Arbeitsergebnisse als Produkte wahr. Damit werden eine Ergebnisverantwortung des einzelnen Prozessbeteiligten und insgesamt eine Output-Orientierung der Behörden für ihre Aufgaben erreicht.
- Bundesbehörden gestalten ihre Geschäftsprozesse wirtschaftlich. Dies wird erreicht, indem beispielsweise Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten verkürzt oder Medienbrüche aufgelöst werden.

¹ BMI: Modernisierung der Bundesverwaltung – Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, Juni 2004, S. 6.

² § 7 Absatz 3 BHO.

- Projekte zur Geschäftsprozessanalyse und -optimierung werden methodisch korrekt durchgeführt und erzielen einen messbaren, evaluierten Mehrwert.

1.2 Vorgehensweise und Prüfungsmaßstab

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen der Querschnittsprüfung in den Jahren 2002 bis 2009 rund 40 Geschäftsprozesse aus zehn Geschäftsbereichen geprüft. Einzelne Prozesse wurden zusätzlich einer Kontrollprüfung unterzogen. Die Prüfungsämter des Bundes in Frankfurt am Main, Hamburg und Koblenz haben den Bundesrechnungshof bei der Querschnittsprüfung unterstützt.

Die erste Phase der Querschnittsprüfung konzentrierte sich auf Geschäftsprozesse innerhalb von Behörden. Hierzu zählten Geschäftsprozessstypen wie „Förderungen abwickeln“ oder „Beschaffungsvorhaben durchführen“. In der zweiten Phase wurden auch verwaltungsebenenübergreifende Geschäftsprozesse untersucht. Ein zusätzlicher Fokus wurde auf Geschäftsprozesse mit Abweichungen von definierten Zielen – erkennbar etwa an einem Bearbeitungsstau – gelegt.

Die geprüften Stellen erhielten die sie betreffenden Prüfungserkenntnisse grundsätzlich in Form von Teilprüfungsmitteilungen. Monetäre Effekte möglicher Prozessoptimierungen sind dort näher quantifiziert. Sie gehen fallweise bis in den Millionenbereich.

Die vor Ort gewonnenen Prüfungserkenntnisse wurden ergänzt durch mehrere Abfragen zum Stand des Geschäftsprozessmanagements in der unmittelbaren Bundesverwaltung.

Übergeordnete Prüfungsmaßstäbe bildeten die in der Bundeshaushaltsordnung gesetzlich vorgeschriebenen Prinzipien der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns. Außerdem wurden Ziele und Vorgaben der Bundesregierung in die eigene Bewertung einbezogen (Regierungsprogramme, Organisationshandbuch). Die vom Bundesinnenministerium im Jahre 2007 bereits zugesagten Maßnahmen zur Förderung des Geschäftsprozessmanagements waren ebenso Gegenstand der Prüfung.³

³ Vgl. Schreiben des BMI an den Bundesrechnungshof, Az. O1 131 121 BRH/63, vom 30.01.2007.

1.3 Intention des vorliegenden Berichtes

Der Bericht knüpft an den im Jahr 2006 als Querschnittsprüfungsmitteilung vorgelegten Zwischenbericht an.⁴ Dieser enthielt bereits einen umfangreichen Katalog von Mängeln im Geschäftsprozessmanagement der Bundesverwaltung, vornehmlich in den Bereichen Prozessorientierung und Prozessbetrieb.

Der vorliegende Bericht zielt darauf,

1. die zentrale Bedeutung des Geschäftsprozessmanagements für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln herauszustellen,
2. die Entwicklung des Verständnisses zur Geschäftsprozessorganisation in der Bundesverwaltung zu beschreiben und
3. Maßnahmen zu empfehlen, die die Prozessorientierung in der Bundesverwaltung fördern können.

Er richtet sich an die gesamte Bundesverwaltung. Angesprochen ist aber insbesondere das Bundesinnenministerium, das ressortübergreifend für die Organisation und Modernisierung der Bundesverwaltung zuständig ist.

2 Rahmenbedingungen für die Geschäftsprozessorganisation in der Bundesverwaltung

2.1 Geschäftsprozessoptimierung als Ziel von Regierungsprogrammen

Bereits mit dem Kabinettschluss zum Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ vom 1. Dezember 1999 hatte die Bundesregierung den Begriff der Geschäftsprozessorganisation in ihren Regierungsprogrammen verankert und in der Folge daran festgehalten:

Regierungsprogramm „BundOnline 2005“, Stand 2003:

„Um die Effizienzgewinne elektronischer Kommunikation und Vorgangsbearbeitung tatsächlich nutzen zu können, müssen bereits vor der Umsetzung von E-Government-Lösungen die beteiligten Geschäftsprozesse identifiziert und auf die geplanten technischen Infrastrukturen vorbereitet werden.“⁵

⁴ Vgl. BRH – VII 4 - 2002 - 0676 – vom 06.04.2006 (Querschnittsbericht zur geschäftsprozessorientierten Aufgabenwahrnehmung in der Bundesverwaltung / Zwischenbericht).

⁵ Vgl. Umsetzungsplan 2003 zum Regierungsprogramm „BundOnline 2005“, Ziffer 1.2.3.1.

Regierungsprogramm „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, Stand 2005:

„Auch bei der Realisierung von E-Government-Lösungen ist eine vorherige Optimierung der betroffenen Prozesse zwingende organisatorische Voraussetzung zur Erreichung von Effizienzgewinnen. Die E-Government-Initiative der Bundesregierung BundOnline 2005 geht daher über eine einfache Automatisierung der bestehenden Verwaltungsabläufe und Schnittstellen hinaus. Ziel ist vielmehr eine vom Adressaten her gedachte Optimierung der Verwaltungsprozesse bis hin zur daraus resultierenden Reorganisation von Behörden.“⁶

Am 13. September 2006 wurde das aktuelle Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ beschlossen, das die Ausrichtung auf ein verbessertes Geschäftsprozessmanagement beibehielt:

„Die heutigen Anforderungen an effiziente und bürgerorientierte öffentliche Dienstleistungen verlangen ... eine stärkere Prozess- und Ergebnisorientierung.“⁷

Um die Bundesverwaltung zu modernisieren und damit den Standort Deutschland zu stärken, hat die Bundesregierung in diesem Regierungsprogramm vier operative Handlungsfelder benannt, die sie bis zum Jahr 2010 durch gezielte Maßnahmen fördern will: Personal, Steuerung, Organisation und E-Government. Im Handlungsfeld Organisation war Geschäftsprozessoptimierung ein Schwerpunkt des Programms; dort heißt es:

„Statt des Denkens in eng abgegrenzten Zuständigkeiten muss das ... zuständigkeitsübergreifende Denken über Ziele, Ergebnisse und Wirkungen im Mittelpunkt stehen. Enge Aufgabenzuschnitte und eine allein zuständigkeitsbezogene Aufbauorganisation führen zu unnötigen Hierarchien, zu Doppelarbeiten, Überregulierung ... und somit zu Unverständnis bei Bürgerinnen und Bürgern, die die verflochtenen ... Strukturen oft nicht durchschauen. Zur Schaffung einer prozessorientierten Organisation definiert die Verwaltung ihre Kernprozesse und Qualitätsstandards und legt klare Zuständigkeiten fest, indem sie Prozessverantwortliche benennt.“⁸

⁶ BMI: Fortschrittsbericht 2005 des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, Juni 2005, S. 6.

⁷ Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, September 2006, S. 8.

⁸ Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, September 2006, S. 16.

Nach dem Umsetzungsplan des Regierungsprogramms vom Februar 2007 umfasste das Handlungsfeld Organisation auch die Maßnahme „Prozessorientierte Organisation“. Ab dem Fortschrittsbericht 2008 war diese Maßnahme dem Handlungsfeld Steuerung zugeordnet. Daneben hat auch die Maßnahme „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren des Bundes“ im Handlungsfeld Organisation einen Bezug zum Prozessmanagement. Sie zielt auf die Bündelung gleichartiger Unterstützungsprozesse der Behörden, vornehmlich aus den Querschnittsfunktionen, in sogenannten *Shared Services Centern*.

Das Handlungsfeld E-Government mündete in ein eigenes Programm „E-Government 2.0“. Eines seiner Ziele ist, die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch gemeinsame Prozessketten zu verbessern.

2.2 Geschäftsprozessmanagement im Organisationshandbuch des Bundes

Nach ressortübergreifender Abstimmung im interministeriellen Ausschuss für Organisationsfragen hatte das Bundesinnenministerium im Juli 2007 das neue „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“ (Organisationshandbuch) veröffentlicht, das die beiden Vorläuferhandbücher ersetzt. Darin weist es die Bundesverwaltung auf Sinn und Notwendigkeit eines Geschäftsprozessmanagements sowie die methodische Durchführung von Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen hin. Den Bezug zum aktuellen Regierungsprogramm und zur konkreten Maßnahme „Prozessorientierte Organisation“ stellt es dort ausdrücklich her.⁹

2.3 Maßnahmen zur Prozessorientierung seit dem Jahre 2007

Im Jahre 2006 hat der Bundesrechnungshof dem Bundesinnenministerium einen Zwischenstand seiner bisherigen Prüfungserkenntnisse und daraus folgende Empfehlungen übermittelt (vgl. Abschnitt 1.3). Nach Abstimmung mit den Ressorts hatte das Bundesinnenministerium dazu Anfang des Jahres 2007 bestätigt, dass die geschäftsprozessorientierte Aufgabenwahrnehmung in den Bundesbehörden Effizienzpotenziale enthalte, die noch nicht zufriedenstellend realisiert worden seien. Es verfolge daher das Ziel, den Prozessansatz in der Bundesverwaltung zu stärken und zu fördern. Insbesondere wolle das Bundesinnenministerium die In-

⁹ Vgl. Organisationshandbuch, a. a. O., Kap. 4, Abschnitte 1.1.1, 1.1.2, 6.2.4.

formations- und Beratungsangebote zur Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen für die Bundesbehörden wesentlich ausbauen.¹⁰

Fortbildungsmaßnahmen zum Geschäftsprozessmanagement

Das Angebot an Seminaren mit thematischen Schwerpunkten zum Geschäftsprozessmanagement hat sich nach Auskunft der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung (BAkÖV) in den letzten Jahren nur unwesentlich verändert. Mangels Nachfrage mussten geplante Seminare teilweise abgesagt werden. E-Learning-Kurse zum Thema Geschäftsprozessmanagement bot die BAkÖV bis zum Frühjahr 2009 noch nicht an.

Beratungsangebot zu Geschäftsprozessanalysen und -optimierungen

Seit dem Jahre 2007 ist das Beratungsangebot des Bundesverwaltungsamtes (BVA) zum Geschäftsprozessmanagement mit dem sogenannten „3-Partner-Modell“¹¹ ausgebaut worden. Die Anzahl tatsächlicher Beratungsprojekte habe sich nach Auskunft des BVA in den letzten Jahren leicht erhöht, bisweilen könnten Anfragen wegen Kapazitätsengpässen nicht bedient werden. In jedem Fall sei die Nachfrage groß und kontinuierlich weiter wachsend.

Ergänzend bot die Bundesstelle für Informationstechnik im BVA (BIT) seit dem Jahre 2007 noch Praxisbeispiele und Musterprozesse auf ihren Internet-Seiten an. Für die Zukunft plane die BIT, dieses Angebot zu einer zentralen Prozessbibliothek zu erweitern.

Maßnahme „Prozessorientierte Organisation“ im Regierungsprogramm

Als wesentlichen Beitrag in seiner Stellungnahme auf den Zwischenbericht des Bundesrechnungshofes verwies das Bundesinnenministerium auf die Maßnahme „Prozessorientierte Organisation“ im laufenden Regierungsprogramm (vgl. Abschnitt 2.1). Übergeordnete Ziele dieser Maßnahme sollten sein, ein rein funktionales Zuständigkeitsdenken aufzubrechen, Doppelarbeit und überschneidende Zuständigkeiten zu vermeiden und insgesamt den Geschäftsprozessansatz auszubauen und zu stärken.

¹⁰ Schreiben des BMI, Az. O1 131 121 BRH/63, vom 30.01.2007, Stellungnahme zum Zwischenbericht des Bundesrechnungshofes vom 06.04.2006.

¹¹ Partner: auftraggebende Behörde, BVA/BIT, externer Berater.

Nach der Projektbeschreibung sollten die beteiligten Ressorts

- Methoden und Instrumente der prozessorientierten Organisation entwickeln,
- Modelle der Geschäftsprozessoptimierung (Pilotprojekte) beschreiben und
- Handlungsempfehlungen ableiten.

Nach den Fortschrittsberichten an die Bundesregierung konnte das Projekt weder im Jahre 2007 noch im Jahre 2008 begonnen werden. Ein förmlicher Projektauftrag wurde nicht erteilt. Als Begründung wurden fehlende Ressourcen angegeben.

Im Umsetzungsplan 2009 wurde festgelegt, die Projekte „Qualitätsmanagement“ und „Prozessorientierte Organisation“ des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ zu „koppeln“. ¹² Grundlage dieses Vorgehens sei, dass eine Geschäftsprozessoptimierung immer mit Fragen der Qualitätssicherung und -steigerung verbunden sei. Aus diesem Grund sei die Entwicklung eines Gesamtkonzepts für beide Themenfelder sinnvoll. In den weiteren Ausführungen des Umsetzungsplans 2009 wird dann ausschließlich der Aspekt Qualitätsmanagement fokussiert; u. a. sollen Leitfäden zum Qualitätsmanagement entwickelt werden. Im Juni 2009 stellte das Bundesinnenministerium auf einer Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen ein Konzept vor, nach dem das Qualitätsmanagement als übergreifendes Managementkonzept für die Bundesverwaltung etabliert werden soll; die Prozessorientierung würde hierbei lediglich ein Baustein – unter sehr vielen anderen – sein. ¹³

Bündelung und Standardisierung von Unterstützungsprozessen in Dienstleistungszentren

Das Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“ sieht den Aufbau von Dienstleistungszentren vor. Für ausgewählte Bereiche (z. B. Bearbeitung von Personalnebenleistungen) sollen die zugehörigen Unterstützungsprozesse standardisiert und möglichst umfänglich mit geeigneter IT unterstützt werden. Bis zum Frühjahr 2009 hatte die zuständige Projektgruppe den Ist-Zustand der betrachteten Unterstützungsprozesse in den Ressorts analysiert, Sollprozesse modelliert und Prozesskennzahlen definiert.

¹² Umsetzungsplan 2009. Fortschrittsbericht zum Regierungsprogramm „Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen“, S. 10.

¹³ Vgl. Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Organisationsfragen.

Ressortübergreifende Zusammenarbeit zum Geschäftsprozessmanagement

Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes haben sich seit einigen Jahren in verschiedenen Ressorts Stellen herausgebildet, die über ein kontinuierlich wachsendes Wissen zum Thema Geschäftsprozessmanagement in der öffentlichen Verwaltung verfügen und entsprechende Beratungen anbieten können.¹⁴ Diese standen nach den Erhebungsergebnissen bis April 2009 nur ausnahmsweise untereinander in Kontakt. Ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch oder gar eine koordinierte Aufgabenwahrnehmung bestanden nicht.

Innerhalb des Ausschusses für Organisationsfragen wurde das Thema Geschäftsprozessmanagement seit Frühjahr 2006 nahezu ausschließlich als Nebenaspekt, vor allem im Rahmen der Maßnahmen zum Auf- und Ausbau der Kompetenz- und Dienstleistungszentren, behandelt. Vom Bundesinnenministerium im Jahre 2007 in Aussicht gestellte Fachforen, Arbeitsgruppen oder Expertenzirkel hatten sich bis zum Frühjahr 2009 noch nicht konstituiert.¹⁵

3 Erkenntnisse aus der Querschnittsprüfung

3.1 Entwicklung eines Verständnisses für prozessorientierte Organisation

Im Jahr 2002 hatte der Bundesrechnungshof erstmalig den Kenntnisstand der Bundesverwaltung zum Geschäftsprozessmanagement erhoben.¹⁶ Ganz überwiegend orientierten sich die Behörden sowie auch die vorgesetzten Bundesministerien bei ihren Organisationsmaßnahmen bis dahin noch nicht an Geschäftsprozessen. Nur wenige Behörden hatten ein Verständnis für die Notwendigkeit eines Geschäftsprozessmanagements und seine Einbindung in die Neuen Steuerungsinstrumente.

Im Jahr 2007 führte der Bundesrechnungshof erneut eine Abfrage zu den Geschäftsprozessaktivitäten der letzten fünf Jahre durch.¹⁷ Etwa die Hälfte der befragten Behörden hatte in diesem Zeitraum noch keine Geschäftsprozessmethoden

¹⁴

Z. B.

Bereich	Kompetenzzentrum
BMI	BVA/BIT/CC VBPO
BMF	Bundesamt für zentrale Dienste und offene Vermögensfragen, Ref. A 1
BMVBS	Fachzentrum MaAGIE
BMVg	IT-Amt der Bundeswehr, Organisationsprojekt SASPF
BA	Organisationsentwicklung (POE 6)

¹⁵

Vgl. Schreiben des BMI, Az. O1 131 121 BRH/63, vom 30.01.2007, S. 5, Ziffer 3.

¹⁶

Vgl. BRH – VII 4 - 2002 - 0676 – vom 25.03.2002; hierauf antworteten 62 Behörden.

¹⁷

Abfrage vom 10.07.2007; hierauf antworteten 43 Behörden.

angewandt. Die übrigen hatten nur in wenigen Fällen eine methodisch korrekte Geschäftsprozessanalyse/-optimierung durchgeführt. Zumeist handelte es sich um andere Formen organisatorischer Untersuchungen, wie Personalbedarfsermittlungen, mit mehr oder minder starkem Bezug zur Geschäftsprozessorganisation.

Ende 2008 wurde im Rahmen einer fachlich weiter gefassten Querschnittsprüfung untersucht, ob die Behörden ihre Aufgaben einer Vollzugskritik, z. B. in Form einer Geschäftsprozessoptimierung, unterzogen hatten.¹⁸ Danach führte rund ein Drittel der befragten Behörden regelmäßig Geschäftsprozessanalysen durch. Überwiegend hatten diese Analysen nur einzelne Geschäftsprozesse zum Gegenstand. Bei etwa der Hälfte der Projekte endeten die Prozessoptimierungen an den Grenzen der Organisationseinheiten. Da Prozesse vielfach über solche Grenzen hinweg laufen, wurden sie in diesen Fällen nur unvollständig analysiert.

Örtliche Erhebungen in den Jahren 2003 bis 2008 ergaben, dass die für Organisationsmaßnahmen zuständigen Stellen der Behörden teilweise kaum Kenntnis über die mit dem Geschäftsprozessmanagement verbundenen Ziele sowie die konkreten Umsetzungsmaßnahmen der Regierungsprogramme hatten. Behördenintern war den Prozessbeteiligten häufig nicht näher bekannt, inwieweit ihre Aktivitäten Einfluss auf die Gestaltung und/oder Wertschöpfung des Endproduktes hatten. Die unterschiedlichen Prozessrollen (Prozesseigner, -verantwortlicher, -beteiligte) waren nur ausnahmsweise konkret definiert.

3.2 Prozessbetrieb in den Behörden

In der zweiten Phase der Querschnittsprüfung ab dem Jahr 2006 bestätigten sich die bis dahin festgestellten und im damaligen Zwischenbericht detailliert aufgeführten grundlegenden Mängel der Bundesbehörden im Betrieb ihrer Geschäftsprozesse:¹⁹

- Medienbrüche, unnötige System- oder Mitarbeiterwechsel im Ablauf, nicht definierte Schnittstellen
- unzureichende Standardisierung von Prozessen und Produkten
- unwirtschaftliche Posteingangsmedien (z. B. Antragsformulare in Papierform)

¹⁸ Abfrage vom 30.10.2008; hierauf antworteten 85 Behörden.

¹⁹ Vgl. BRH – VII 4 - 2002 - 0676 – vom 06.04.2006. Der Mängelkatalog aus dem Zwischenbericht des Bundesrechnungshofes wurde in den Anhang des Organisationshandbuches aufgenommen (pdf-Dokument, S. 481 ff.).

- unnötige Liege- und Transportzeiten, unbefriedigende Durchlaufzeiten vom Startereignis bis zur Fertigstellung des Produktes
- verbesserungsfähige IT-Unterstützung, keine elektronische Vorgangsbearbeitung

Diese und weitere Defizite im Prozessbetrieb führten zu erhöhtem Ressourcenbedarf in den Behörden. Im Außenverhältnis litt der Service für die Bürger z. B. durch überlange Durchlaufzeiten und mangelnde Produktqualität.

Während nahezu alle Behörden grafische Dokumentationen ihrer Aufbaustruktur besaßen, waren selbst grobe Darstellungen der Prozessstrukturen Ausnahmen. Vollständige und aktuelle Prozessdokumentationen mit hinreichender Darstellungstiefe waren kaum vorhanden. Zur Analyse und Optimierung ihrer Geschäftsprozesse nutzen die Behörden nur in wenigen Fällen hierfür geeignete Modellierungs-Software.²⁰

3.3 Durchführung von Geschäftsprozessmanagementprojekten

Auch im Prüfungsfeld der Projekte zur Geschäftsprozessanalyse und -optimierung in den Behörden verfestigte sich das Bild aus der ersten Phase der Querschnittsprüfung:

- Projekte waren häufig nicht mit messbaren Projektzielen versehen, ein Projekt-Controlling fehlte, erforderliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen waren teilweise unzureichend.
- Bei den Projekten zur Geschäftsprozessoptimierung wurden die für Organisation grundsätzlich zuständigen Stellen in den Behörden häufig zu spät, bisweilen nicht eingebunden.
- Ein Kontinuierlicher Verbesserungsprozess als systematisches Vorgehensmodell zur permanenten Optimierung der einzelnen Prozessschritte, vor allem hinsichtlich Kosten, Zeiten und Qualität, war nur in wenigen Fällen eingerichtet.

²⁰

Vgl. Arbeitshilfe des BVA: Softwareprodukte zur Geschäftsprozessanalyse und -optimierung. Bedeutung ihres Einsatzes und eine Übersicht zu ausgewählten Produkten. Aktualisierte Version 4.0, Juli 2008.

3.4 IT als Auslöser für Projekte zur Geschäftsprozessoptimierung

Um wirtschaftliches Verwaltungshandeln zu erreichen, müssen sich Geschäftsprozessoptimierungen an den Aufgaben der Behörden ausrichten. Vor Beginn eines Optimierungsprojektes ist eine zweckkritische Betrachtung voranzustellen. In einer Vielzahl von Teilprüfungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, dass diese Voraussetzungen nicht gegeben waren. Maßnahmen zum Geschäftsprozessmanagement wurden zumeist nicht als eigenständige Organisationsprojekte geplant. Stattdessen waren von der Fachseite angestoßene IT-Projekte Ausgangspunkt für die Analyse von Geschäftsprozessen. Auch behördenübergreifend ist eine vorherrschende Stellung der IT erkennbar. Die aus dem Programm „BundOnline 2005“ stammende Organisationsberatungseinrichtung CC VBPO²¹ ist in die IT-Beratungseinrichtung BIT eingegliedert worden.

3.5 Beispiele erfolgreicher Prozessoptimierungen in Bundesbehörden

Um einen Einblick in die Potenziale des Prozessansatzes zu geben, werden nachstehend zwei Beispiele für erfolgreiche Prozessoptimierungen beschrieben.²²

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle fördert mit Bundesmitteln u. a. Solar- und Photovoltaikanlagen. Die zugehörigen Bearbeitungsprozesse für Förderanträge waren gemäß den einschlägigen Regelungen zunächst zweistufig organisiert: In einer ersten Phase wurden die Anträge geprüft, die grundsätzliche Förderfähigkeit festgestellt und entsprechende Bescheide versandt. In der zweiten Phase wurden dann schließlich die von den Antragstellern nach Abwicklung der Vorhaben vorgelegten Nachweisdokumente geprüft und im Erfolgsfalle die Auszahlung der Förderung in Gang gesetzt. Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass über einen Zeitraum von fünf Jahren in rund 150 000 Fällen die erste Phase vergebens bearbeitet worden war, weil Antragsteller trotz bescheinigter Förderfähigkeit keine Solaranlage errichteten. Nach einer entsprechenden Empfehlung des Bundesrechnungshofes, – auf Basis einer Ausnahmeregelung der Bundeshaushaltsordnung – auf die erste Phase zu verzichten, wurde das Verfahren kurzfristig umgestellt. Hierdurch konnte der Personalbedarf deutlich reduziert werden.

²¹ Competence Center „Vorgangsbearbeitung, Prozesse und Organisation“.

²² Die aufgeführten Beispiele gehen auf Anstöße durch den Bundesrechnungshof zurück.

Für das Bundeszentralregister konnte erreicht werden, dass die Justizbehörden der Länder ihre Mitteilungen künftig elektronisch statt papiergebunden übersenden. Dadurch können der weitere Bearbeitungsprozess im Bundeszentralregister wesentlich besser automatisiert und damit der Personalbedarf vermindert werden. Wegen der aufwendigen Abstimmungen mit den Ländern zur notwendigen Änderung der rechtlichen Grundlagen konnte diese Empfehlung des Bundesrechnungshofes allerdings erst mehrere Jahre nach der Geschäftsprozessprüfung umgesetzt werden.

4 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlungen

Nahezu zehn Jahre sind vergangen, seit die Bundesregierung die Orientierung an Geschäftsprozessen erstmals in ihren Programmen konkretisiert und als Handlungsmaßstab für die Organisation der Verwaltung vorgegeben hat. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist die allgemeine Kenntnis über Begriff und Methode des Geschäftsprozessmanagements in der Verwaltung erkennbar gewachsen. Dennoch hat er festgestellt, dass der praktische Einsatz des Geschäftsprozessmanagements als Organisationsmethode und Teil der Neuen Steuerungsinstrumente noch nicht die Bedeutung erlangt hat, welche die Bundesregierung in mehreren Regierungsprogrammen nachdrücklich gefordert hat. Der Bundesrechnungshof sieht es deshalb als erforderlich an, das Geschäftsprozessmanagement als einen wesentlichen Baustein einer effektiven und effizienten Verwaltung weiter aktiv voranzutreiben.

Im Einzelnen regt der Bundesrechnungshof hierzu an:

4.1 Effektives Prozessmanagement in den Behörden etablieren

Geschäftsprozesse identifizieren und analysieren

Geschäftsprozesse in den Bundesbehörden müssen zunächst identifiziert, in die Prozesslandkarten der Behörden aufgenommen und schließlich priorisiert werden.²³ Die Modellierung von der größten Ebene, der sogenannten Wertschöpfungskette, über Beschreibungen von Teil- und Subprozessen bis hin zu ggf. erforderlichen Verrichtungsdarstellungen stellt die Grundlage für die systematische Analyse der Schwachstellen dar. Bei der Visualisierung der Geschäftsprozesse kann hierfür spezialisierte Software Vorteile gegenüber herkömmlicher Büro-

²³ Eine Zweckkritik als zwingende Vorstufe von Geschäftsprozessanalysen muss sicherstellen, dass die zugrundeliegende Aufgabe dauerhaft von der Behörde wahrgenommen werden soll.

kommunikationssoftware bieten. Vom BVA angebotene, auf die Bedürfnisse der Bundesverwaltung zugeschnittene Arbeitshilfen geben dazu qualifizierte Unterstützung.²⁴

Geschäftsprozesse optimieren und effektiv mit IT unterstützen

Die Bundesbehörden können ihren Personalbedarf senken, indem sie die Anzahl der Schnittstellen verringern und Medienbrüche vermeiden. Durchlaufzeiten können optimiert werden, indem Transport- und Liegezeiten verkürzt werden. Richtiger Einsatz der Prozessbeteiligten kann nach innen zu mehr Ergebnisverantwortung und damit höherer Motivation, nach außen zu Qualitätssteigerung und damit verbesserter Kundenorientierung beitragen. Die Unterstützung eines Geschäftsprozesses mit Informationstechnik, z. B. durch ein Dokumentenmanagement- oder Vorgangsbearbeitungssystem, stellt in vielen Fällen eine wesentliche Voraussetzung für einen effizienten Prozess dar. Der Bedarf an Personal sollte nur auf Basis bereits optimierter Prozesse ermittelt werden.

Geschäftsprozesse dokumentieren

Prozessdokumentationen dienen nicht nur der Koordination von Aufgaben, Abläufen und Zuständigkeiten, sondern auch als Grundlage für Prozessverbesserungen oder die Einarbeitung neuer Beschäftigter. Ganz wesentlich ist hierbei, dass funktional getrennte, aber prozessual zusammen gehörige Aufgaben als solche dargestellt werden, damit die Prozessbeteiligten Einblick in vor- und nachgelagerte Bereiche ihrer Tätigkeit erhalten. Gute Dokumentationen sollten vollständig, redundanzfrei, aktuell, schnell verfügbar, änderbar und in sich konsistent sein.

Geschäftsprozesse messen und steuern

Um Prozesse und zugehörige Produkte effektiv steuern zu können, sollten laufend die wesentlichen Kennzahlen vermittelt werden. Fallzahlen, Bearbeitungs-, Transport-, Liege- und Rüstzeiten sowie Fehlerquoten können über Soll-Ist-Abgleiche geeignete Steuerungsinformationen liefern. Ein Benchmarking mit vergleichbaren Prozessen in anderen Behörden kann weitere Steuerungsinformationen beitragen.

²⁴ Vgl. BVA: „Arbeitshilfe GPM-ÖV – Geschäftsprozessmodellierung in der Öffentlichen Verwaltung“ (Version 1.0), Stand Februar 2006; BVA: „Softwareprodukte zur Geschäftsprozessanalyse und -optimierung“, a. a. O.

4.2 **Erfolgsfaktoren für Geschäftsprozessmanagement in Behörden beachten** ***Behördenleiter/innen für den Prozessansatz gewinnen***

Die Optimierung von Geschäftsprozessen erfordert wegen ihrer Komplexität und ihrer zumeist erheblichen Auswirkungen auf Beteiligte und von Prozessumstellungen Betroffene einen starken Mentor und damit die unbedingte Unterstützung durch die Behördenleitung. Das Bundesinnenministerium sollte darauf hinarbeiten, dass die Entscheidungsträger die zentrale Rolle des Geschäftsprozessmanagements für Kundenorientierung einerseits und Kostenreduktion andererseits, z. B. durch spezielle Schulungen, stärker wahrnehmen.

Prozessoptimierung an der Behördenstrategie ausrichten

Geschäftsprozesse müssen an den strategischen Zielen der Behörde ausgerichtet sein. Der Bundesrechnungshof erwartet dabei eine Vorgehensreihenfolge, die sich in der Formel „**Strategie vor Prozess vor Struktur**“ zusammenfassen lässt.²⁵ Aus der Strategie sind messbare Ziele für den lang- und kurzfristigen Zeithorizont abzuleiten. Aus diesen ergeben sich dann die wahrzunehmenden Aufgaben und damit auch die Produkte sowie die Prozesse zu ihrer Herstellung. Wegen ihrer ausschlaggebenden Wirkung sollte die erstmalige Einführung eines Geschäftsprozessmanagements als behördenweites Projekt aufgefasst und von einem besonders befähigten Projektleiter geführt werden.

Mitarbeiter/innen bestmöglich einbinden

Die Orientierung an Geschäftsprozessen muss kontinuierlich und partizipativ sein, wenn sie dauerhaft Erfolg haben soll. Eine sachgerechte, umfassende Kommunikation muss die angestrebten Ziele, das geplante Vorgehen und die zu erwartenden Veränderungen für alle Beschäftigten transparent machen.

Erreichten Optimierungserfolg nachhaltig sicherstellen

Für jeden Geschäftsprozess sollte ein Prozessverantwortlicher benannt und diesem auch ein „Prozesseigner“ im Leitungsbereich zugeordnet werden. So wird der Prozesserfolg an eindeutige persönliche Zuständigkeiten gebunden und die Dauerhaftigkeit des Optimierungserfolges abgesichert. Darüber hinaus kann so der

²⁵ Vgl. Organisationshandbuch, a. a. O., Abschnitt 1.3.1.

nach einer ersten Optimierung unbedingt zu empfehlende Kontinuierliche Verbesserungsprozess verankert werden.

4.3 Geschäftsprozessmanagement ganzheitlich umsetzen

Das Geschäftsprozessmanagement hat eine zentrale Bedeutung für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln. Es steht allerdings in einer Wechselwirkung zu anderen Instrumenten (insbesondere Controlling, KLR, Qualitätsmanagement, Ideenmanagement, Wissensmanagement oder Zielvereinbarungen). Erfolg wird nur erzielt, wenn alle maßgeblichen Instrumente ganzheitlich verstanden und eingesetzt werden. Ein unkoordiniertes Nebeneinander der verschiedenen Steuerungssysteme ist unbedingt zu vermeiden.

4.4 Geschäftsprozessmanagement ressortübergreifend fördern und koordinieren

Die Kenntnisse der Bundesverwaltung zum Geschäftsprozessmanagement und ihren Methoden haben in den letzten Jahren in der Breite zugenommen. Gleichwohl ist das Verständnis des Geschäftsprozessmanagements als grundlegende Organisationsmethode in der Bundesverwaltung noch nicht hinreichend verwurzelt. Viele grundlegende Mängel, die in der Prozessorientierung sowie im Prozessbetrieb der geprüften Bundesbehörden noch bestehen, zeigen hier erheblichen Nachholbedarf. Entsprechende Optimierungspotenziale hat auch das Bundesinnenministerium im Bemerkungsverfahren 2007 bestätigt.

Das Bundesinnenministerium hat damals zugesagte Aktivitäten zur Förderung einer prozessorientierten Organisation in der Bundesverwaltung noch nicht umfassend umgesetzt. Die im Regierungsprogramm ursprünglich vorgesehene zentrale Maßnahme wurde zugunsten anderer Aktivitäten zurückgestellt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Bundesinnenministerium nachdrücklich, seine übergreifende Zuständigkeit für Verwaltungsorganisation und -modernisierung in diesem Feld stärker wahrzunehmen. Ziel muss es sein, das Geschäftsprozessmanagement in der Bundesverwaltung stärker als bisher zu etablieren und den Ressorts konkrete Hilfen zur Anwendung zu geben. Dazu sollte das Bundesinnenministerium darauf hinarbeiten, dass

- Kompetenzzentren und Beratungseinrichtungen in Organisationsfragen ressortübergreifend koordiniert zusammenarbeiten und ihre Unterstützungsleistungen anbieten,

- die Methodenkompetenz zur Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen durch zielgruppengerechte Fortbildungsangebote (z. B. auch E-Learning-Kurse) ausgebaut wird,
- eine allgemein zugängliche Informations- und Diskussionsplattform zum Geschäftsprozessmanagement bereitgestellt wird, die die Bundesbehörden mit Leitfäden, Arbeitshilfen, Musterprozessen, Best-Practice-Beispielen und Informationen zu aktuellen Entwicklungen versorgt,
- auch bei IT-getriebenen Maßnahmen, namentlich im E-Government, das Prinzip „Organisation vor IT“ beachtet wird, damit die IT auf optimierten Prozessen aufsetzt und nicht veraltete Strukturen lediglich mit neuer IT ausgestattet werden.

4.5 Geschäftsprozessmanagement als eigenständigen Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung verankern

Der Bundesrechnungshof befürwortet Bemühungen des Bundesinnenministeriums, ein übergreifendes Managementkonzept für die Bundesverwaltung zu etablieren. So könnten die zahlreichen Instrumente in ein ganzheitliches System eingebunden werden. Nach aktuellen Plänen soll dies auf Basis übergreifender Konzepte zum Qualitätsmanagement geschehen.

Bei der Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen spielt die Produktqualität eine zentrale Rolle; grundsätzlich können im Rahmen des Qualitätsmanagements aber nicht alle Aspekte des Geschäftsprozessmanagements abgedeckt werden, zumal das Qualitätsmanagement in der behördlichen Praxis noch nicht die nötige Bedeutung erlangt hat. Das Geschäftsprozessmanagement zielt auch auf den wirtschaftlichen Herstellungsprozess des Produktes, beispielsweise die Reduktion der Prozesskosten und die Verkürzung der Durchlaufzeiten.

Unbeschadet der Einbindung des Geschäftsprozessmanagements in ein übergreifendes Managementkonzept empfiehlt der Bundesrechnungshof dem Bundesinnenministerium daher, die Analyse und Optimierung von Geschäftsprozessen als eigenständigen und mit ausreichenden Ressourcen auszustattenden Schwerpunkt der Verwaltungsmodernisierung zu verankern. Dies ist notwendig, um der zentralen Rolle des Geschäftsprozessmanagements für ein wirtschaftliches Verwaltungshandeln gerecht zu werden.

5 **Stellungnahme der Bundesregierung**

Das Bundesinnenministerium hat zum 17. Mai 2010 eine innerhalb der Bundesregierung abgestimmte Stellungnahme vorgelegt. Danach hat die Bundesregierung keine Einwände gegen den vorgelegten Berichtsentwurf. Sie stimme mit dem Bundesrechnungshof darin überein, dass der praktische Einsatz von Geschäftsprozessmanagement als Organisationsmethode in der Bundesverwaltung noch nicht in allen Ressorts die Bedeutung erlangt hat, welche die Bundesregierung in mehreren Regierungsprogrammen gefordert hat.

Das Bundesinnenministerium habe deshalb in dem neuen Entwurf des Regierungsprogramms „*Vernetzte und transparente Verwaltung*“ erneut die Etablierung eines Prozessmanagements als eigenständiges Schwerpunktprojekt zur Verwaltungsmodernisierung in der 17. Legislaturperiode aufgenommen.

Im Rahmen des Projektes werde das Bundesinnenministerium unter Berücksichtigung der in den einzelnen Ressorts erreichten Fortschritte bis 2012 für die Bundesverwaltung geeignete Grundlagen und Instrumente für die koordinierte Zusammenarbeit und den verwaltungsübergreifenden Wissenstransfer zum Thema Geschäftsprozessmanagement schaffen. Dabei würden die vom Bundesrechnungshof formulierten Empfehlungen Berücksichtigung finden, insbesondere der Ausbau zielgruppengerechter Fortbildungsangebote und der Aufbau allgemein zugänglicher Informations- und Diskussionsplattformen.

Klostermann

Dr. Burg