



# Mitteilung

## über die Querschnittsprüfung

Ausgaben und Ausstattungen der  
Hausdruckereien in der unmittelba-  
ren Bundesverwaltung

Gz.: VII 5 - 2007 - 0008

Bonn, den 15. November 2010

| <b>Inhaltsverzeichnis</b> |                                                                                                   | <b>Seite</b> |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| <b>0</b>                  | <b>Zusammenfassung</b>                                                                            | <b>3</b>     |
| <b>1</b>                  | <b>Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung</b>                                                    | <b>5</b>     |
| <b>2</b>                  | <b>Wirtschaftlichkeit</b>                                                                         | <b>6</b>     |
| 2.1                       | Rechtliche und methodische Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen                       | 6            |
| 2.2                       | Mängel bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen                                 | 9            |
| <b>3</b>                  | <b>Ausgaben der Hausdruckereien</b>                                                               | <b>12</b>    |
| 3.1                       | Beschaffung von Verbrauchsmaterialien                                                             | 12           |
| 3.2                       | Druckaufträge an private Druckereien                                                              | 14           |
| <b>4</b>                  | <b>Organisation der Erledigung von Druckaufträgen</b>                                             | <b>15</b>    |
| 4.1                       | Aufbauorganisation                                                                                | 15           |
| 4.2                       | Ablauforganisation                                                                                | 15           |
| 4.3                       | Organisationsarbeit                                                                               | 16           |
| <b>5</b>                  | <b>Qualitätsmanagement, kontinuierlicher Verbesserungsprozess und interne Serviceorientierung</b> | <b>18</b>    |
| <b>6</b>                  | <b>Zusammenarbeit mit Dritten</b>                                                                 | <b>21</b>    |
| <b>7</b>                  | <b>Interne Revision</b>                                                                           | <b>23</b>    |
| <b>8</b>                  | <b>Schlussbetrachtung</b>                                                                         | <b>23</b>    |

## **0 Zusammenfassung**

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Ausgaben und Ausstattungen der Hausdruckereien in der unmittelbaren Bundesverwaltung untersucht. Örtliche Erhebungen fanden bei sechs Stellen statt.
- 0.2 Die geprüften Stellen konnten die Wirtschaftlichkeit der Hausdruckereien aufgrund fehlender oder methodisch fehlerhafter Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen überwiegend nicht nachweisen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei auf der Grundlage der Kapitalwertmethode zu untersuchen und regelmäßig zu überprüfen. Sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass der Betrieb einer Hausdruckerei wirtschaftlich ist, sind alle erforderlichen Maßnahmen für deren Schließung zu ergreifen. (Tz. 2)
- 0.3 Die geprüften Stellen nutzten die Möglichkeit, Verbrauchsmaterialien über das Kaufhaus des Bundes zu beschaffen sowie private Druckereien über Rahmenverträge zu beauftragen, nur unzureichend. Um mögliche Effizienzpotenziale bei der Beschaffung von Verbrauchsmaterialien und der Vergabe von Druckaufträgen an private Druckereien zu erschließen, empfiehlt der Bundesrechnungshof eine stärkere Nutzung des Kaufhauses des Bundes bzw. vorhandener Rahmenverträge für die Erstellung von Druckerzeugnissen. (Tz. 3)
- 0.4 Bei den geprüften Stellen war die Zuständigkeit für die Erteilung von Druckaufträgen an private Druckereien zum Teil auf mehrere Organisationseinheiten verteilt. Arbeitsabläufe waren nicht effizient organisiert und eine Organisationsarbeit im Bereich der Hausdruckereien fand oft nicht in ausreichendem Umfang statt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Zuständigkeiten für die Erteilung von Druckaufträgen an private Druckereien an einer Stelle zu bündeln und die Erledigung von Druckaufträgen zu standardisieren. Die Organisationsarbeit im Bereich der Hausdruckereien ist durch Organisationsuntersuchungen auf der Grundlage einer ständigen Aufgabenkritik und daran anschließende Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden zu intensivieren. (Tz. 4)
- 0.5 Ein Qualitätsmanagement sowie ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess waren bei den Hausdruckereien überwiegend nicht eingeführt. Ferner war bei etlichen Hausdruckereien die interne Serviceorientierung für die Erledigung von Druckaufträgen ausbaufähig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, ein Qualitätsmana-

gement auch für die Hausdruckereien einzuführen sowie die interne „Kundenorientierung“ mithilfe von Service Level Agreements auszubauen. (Tz. 5)

- 0.6 Die Hausdruckereien kooperierten nur im Einzelfall miteinander und lasteten freie Druckkapazitäten nur zum Teil durch Druckaufträge von Dritten aus. Der Bundesrechnungshof regt an, die Zusammenarbeit der Hausdruckereien untereinander zu verstärken und sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend für Dritte Druckaufträge zu erledigen, um vorhandene Kapazitäten besser auszulasten. (Tz. 6)
- 0.7 Prüfungen durch die Internen Revisionen fanden bei den Druckereien nicht statt. Der Bundesrechnungshof regt an, durch die Interne Revision auch den Bereich der Hausdruckerei prüfen zu lassen. (Tz. 7)

# 1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung

1.1 Wir haben die Ausgaben und Ausstattungen der Hausdruckereien bei sechs Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung querschnittlich untersucht. Dabei haben wir uns u. a. mit folgenden Fragen beschäftigt:

- In welchem Umfang werden für die Hausdruckereien Sachausstattung, Räumlichkeiten, Verbrauchsmaterial und Personal vorgehalten?
- In welcher Form wird in der unmittelbaren Bundesverwaltung die Wirtschaftlichkeit von Hausdruckereien untersucht?
- Wie ist die Erledigung von Druckaufträgen organisiert?
- Welche Aufgaben einer Hausdruckerei werden in der unmittelbaren Bundesverwaltung in Eigenregie, durch Externe oder im Rahmen von Kooperationen erledigt?

Spezielle Fragen zum Kopierwesen [u. a. Etagenkopierer, Multifunktionsgeräte (Kopieren, Drucken, Scannen) etc.] sowie dezentrales Drucken am Arbeitsplatz waren nicht Gegenstand der örtlichen Erhebungen, wohl aber allgemeine Fragen zu zentralen Kopierstellen.

1.2 Im Jahre 1995 gab es in der Bundesverwaltung rund 170 Druckereien unterschiedlicher Größe mit rund 850 Beschäftigten. Für die Bearbeitung der Druckaufträge standen rund 450 Druckmaschinen verschiedener Leistungsstärken zur Verfügung. Derzeit gibt es in der unmittelbaren Bundesverwaltung noch 17 Hausdruckereien mit rund 110 Beschäftigten. Die Hausdruckereien sind mit insgesamt 34 Offsetdruckmaschinen ausgestattet.<sup>1</sup>

Von den sechs geprüften Stellen betrieben vier eine mit Offsetdruckmaschinen ausgestattete Hausdruckerei. Aufgrund der technologischen Entwicklung im Druckbereich ersetzten zwei Bundesministerien ihre Offsetdruckmaschinen durch leistungsfähige Kopiergeräte bzw. sogenannte Digitaldruckmaschinen.<sup>2</sup> Eine Bundesoberbehörde plante dies.

---

<sup>1</sup> Stand: 01.11.2009.

<sup>2</sup> Der Übergang zwischen einer Digitaldruckmaschine und einem leistungsfähigen Kopiergerät ist fließend.

In den Hausdruckereien waren neben den Offsetdruckmaschinen Maschinen und Geräte für die Druckvorstufe, Druckvorlagenherstellung, Druckherstellung und Weiterverarbeitung (z. B. Schneiden, Falzen, Heften, Kleben etc.) vorhanden. Zwischen 8 und 24 Beschäftigte erstellten in der jeweiligen Hausdruckerei u. a. Broschüren, Flyer, Faltblätter, Briefumschläge, Umlaufmappen und Visitenkarten.

- 1.3 Das Bundesministerium des Innern (BMI) und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) wurden um eine Stellungnahme gebeten. Das BMI hat die Federführung übernommen und in seiner ressortübergreifenden Stellungnahme mitgeteilt, dass unsere Empfehlungen grundsätzlich beachtet und deren Umsetzung durch geeignete Maßnahmen überwacht würden.

## **2 Wirtschaftlichkeit**

### **2.1 Rechtliche und methodische Grundlagen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

- 2.1.1 Eine Bundesoberbehörde verglich jährlich die Alternativen „Eigenerstellung“ und „Beauftragung von privaten Druckereien“ mithilfe der Kostenvergleichsrechnung. Ebenfalls auf Grundlage der Kostenvergleichsrechnung in Verbindung mit einer Nutzwertanalyse betrachtete ein Bundesministerium die Alternativen „Fortführung der Hausdruckerei“ und „Einrichtung einer zentralen Kopierstelle“. Anschließend beschaffte es eine Offsetdruckmaschine für rund 575 000 Euro sowie für rund 185 000 Euro Ausstattungsgegenstände für die Druckvorstufe.

Im Jahre 2008 beschaffte eine Bundesoberbehörde eine Offsetdruckmaschine für rund 2 150 000 Euro sowie weitere Ausstattungsgegenstände für ihre Hausdruckerei für rund 340 000 Euro. Sie untersuchte in diesem Fall nur Handlungsalternativen wie die Umstellung des Offsetdrucks auf sogenannte Farbplotter („Print-on-Demand“), aber nicht die Wirtschaftlichkeit der Hausdruckerei insgesamt. Um die Wirtschaftlichkeit ihrer Hausdruckerei nachzuweisen, ermittelte diese Bundesoberbehörde Kennzahlen, wie den Auslastungsgrad der Maschinen und Stundensätze.

Eine andere Bundesoberbehörde beschaffte im Jahre 2009 eine Offsetdruckmaschine für rund 770 000 Euro aus Mitteln des Sondervermögens „Investitions- und

Tilgungsfonds (ITF)<sup>3</sup>“. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen führte die Bundesoberbehörde in diesem Fall nicht durch.

### 2.1.2 Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist

- für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen,
- die mit der Maßnahme verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen sowie
- zu prüfen, inwieweit staatliche Aufgaben oder öffentlichen Zwecken dienende wirtschaftliche Tätigkeiten durch Ausgliederung, Entstaatlichung oder Privatisierung erfüllt werden können.

Nur auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann verlässlich ermittelt werden, in welcher Form die Aufgaben einer Hausdruckerei wirtschaftlich erledigt werden können. Dabei sind alle möglichen Formen der Aufgabenerledigung im Bereich der Hausdruckerei, z. B. Weiterbetrieb, Zusammenarbeit bzw. Zusammenlegung mit anderen Hausdruckereien, Erledigung von Druckaufträgen für Dritte, Stilllegung der Druckerei in Verbindung mit der Ausgliederung oder Privatisierung der Aufgaben, Einrichtung einer zentralen Kopierstelle, zu prüfen und monetär zu bewerten. Gerade bei der Entscheidung, eine Hausdruckerei fortzuführen oder diese Aufgabe an Dritte zu vergeben, sind auch mögliche Optimierungspotenziale bei der Hausdruckerei zu ermitteln und zu bewerten. Für die Identifizierung möglicher Optimierungspotenziale kann das „4-Phasen-Modell“<sup>4</sup> der Arbeitsgemeinschaft „Geschäftsprozesse in der Öffentlichen Verwaltung“ genutzt werden.

<sup>3</sup> Der ITF ist nach dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland Teil des sogenannten Konjunkturpaketes II. Er umfasst u. a. Finanzhilfen für zusätzliche Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder, Investitionen des Bundes, das Programm zur Stärkung der Pkw-Nachfrage, die Ausweitung des zentralen Innovationsprogramms Mittelstand und die Förderung anwendungsorientierter Forschung im Bereich Mobilität. Der ITF hat einen Gesamtumfang von 16,9 Mrd. Euro. Darüber hinaus umfasst der ITF auch konjunkturstützende Maßnahmen im Bereich des Investitions- und Ausstattungsbedarfs der Ressorts (Titelgruppe 05) in Höhe von 650 Mio. Euro.

<sup>4</sup> Verfahrensmodell zur Gestaltung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung – Wandel von der funktionalen zur prozessorientierten Verwaltung.



Bei der Bewertung der Wirtschaftlichkeit der verschiedenen Formen der Aufgabenerledigung sind die mit den einzelnen Handlungsalternativen verbundenen Risiken (z. B. sinkende Auflagenhöhe durch die Veröffentlichung von Publikationen in elektronischer Form im Internet) zu berücksichtigen.

Die Vorgaben der BHO werden durch eine vom BMF herausgegebene Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“<sup>5</sup> sowie durch das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“<sup>6</sup> mit spezifischen Handlungsempfehlungen, Erläuterungen und Mindestanforderungen ergänzt. In der Arbeitsanleitung und in dem Handbuch werden die gängigen Verfahren für die Bewertung von Lösungskonzepten zur Erreichung des angestrebten Soll-Zustandes vorgestellt und erläutert.

Die Arbeitsanleitung des BMF sieht die Kapitalwertmethode (ggf. ergänzt um eine Nutzwertanalyse) als die vorrangig zu verwendende Methode zur Bewertung insbesondere längerfristiger Handlungsalternativen vor.<sup>7</sup> Bei diesem Verfahren wird die zeitliche Struktur der Zahlungen berücksichtigt.

Andere Verfahren sollen nur unter engen Voraussetzungen als Hilfsverfahren eingesetzt werden:

- Die Kostenvergleichsrechnung soll nur bei Maßnahmen mit geringer finanzieller Bedeutung ohne langfristige Auswirkungen genutzt werden. Bei der Kostenvergleichsrechnung werden die unterschiedlichen Auszahlungszeitpunkte unzureichend in die Beurteilung von Handlungsalternativen einbezogen. Es werden stattdessen die durchschnittlichen Kosten einer Periode betrachtet, die repräsentativ für alle folgenden Perioden sein sollen. Für die Berechnung dieser repräsentativen Periode werden Durchschnittswerte gebildet. Bei der Kapitalwertmethode dagegen führt die zeitlich und betragsmäßig exakte Erfassung und Verrechnung aller Zahlungen zu einer höheren Realitätsnähe.
- Die Nutzwertanalyse ist als Ausnahme in Einzelfällen anzuwenden, wenn bestimmte Nutzenaspekte nicht monetär darstellbar, aber relevant für die Ziel-

<sup>5</sup> Siehe Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ – Rundschreiben des BMF vom 31.08.1995 (Az.: II A 3 - H 1005-23/95; GMBI 1995 S. 764).

<sup>6</sup> Siehe [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de).

<sup>7</sup> Vgl. Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO über den „Umfang und die Methodik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Bundesverwaltung“ vom 29.09.2006 (Gz.: I 5 - 2004 - 0800).

funktion einer Behörde sind, oder wenn durch die Alternativenwahl kein gleiches Nutzenniveau sichergestellt werden kann.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für einzelne Beschaffungsmaßnahmen (z. B. Druckmaschinen) sind nicht ausreichend, um die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei insgesamt zu beurteilen. Sofern einzelne Beschaffungen Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei haben, ist auch die Wirtschaftlichkeit der Hausdruckerei insgesamt zu betrachten (z. B. die zur Steigerung der Druckqualität und Arbeitsmenge angeschaffte Druckmaschine erfordert weitere Investitionen in die Druckweiterverarbeitung und bedingt neues Personal). Dies gilt auch für Beschaffungen aufgrund des sogenannten Konjunkturpaketes II.

Um Anhaltspunkte für eine Veränderung der Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei zu erhalten und Überprüfungszeitpunkte festzulegen, kann die Erfassung und Beobachtung von bestimmten, für die Wirtschaftlichkeit relevanten Kennzahlen im Einzelfall sinnvoll sein. Beispielsweise sollte ein starkes und dauerhaftes Absinken der Maschinenauslastung zu einer erneuten Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Hausdruckerei führen. Kennzahlen können aber nur Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit einer Druckerei sein und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Grundlage der Kapitalwertmethode nicht ersetzen.

## **2.2 Mängel bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

2.2.1 Die geprüften Stellen berücksichtigten bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen die mit den einzelnen Handlungsalternativen verbundenen Kosten nicht vollständig. So flossen u. a. folgende Kosten nicht in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein:

- die Kosten für Instandhaltung und Reparaturen von Ausstattungsgegenständen (z. B. bei Offsetdruckmaschinen),
- die Umsatzsteuer in Höhe von derzeit 19 % als Bestandteil des Anschaffungswertes von Ausstattungsgegenständen,
- die Kosten für notwendige Umbaumaßnahmen in Höhe von rund 440 000 Euro für das Gebäude einer Hausdruckerei aufgrund der Beschaffung einer neuen Druckmaschine,

- die Kosten für Ersatzbeschaffungen von Ausstattungsgegenständen (in einem Fall in Höhe von rund 115 000 Euro), die im Betrachtungszeitraum absehbar waren,
- die Kosten für benötigtes Verbrauchsmaterial,
- die Raum- bzw. Betriebskosten der Hausdruckerei (Strom, Wasser etc.) sowie
- die Personalkosten für die verwaltungsmäßige Abwicklung der Fremdvergabe von Druckaufträgen an private Druckereien.

Als Nutzungsdauer nahmen die geprüften Stellen teilweise bis zu 20 Jahre bei der Beschaffung von Ausstattungsgegenständen (z. B. bei Offsetdruckmaschinen) an.

Zwei Bundesoberbehörden betrachteten bei der Bewertung der verschiedenen Varianten zur Beschaffung von Ausstattungsgegenständen nur den Kauf. Andere Finanzierungsvarianten (wie z. B. Miete oder Leasing) betrachteten sie nicht. Gründe hierfür waren nicht dokumentiert.

- 2.2.2 In eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung müssen alle Informationen einfließen, die für die Erfassung des Ressourceneinsatzes und des Ergebnisses einer Maßnahme von Bedeutung sind, z. B. Ausgaben für notwendige Umbaumaßnahmen, für absehbare Ersatzbeschaffungen und für den Betrieb der Druckmaschinen (Strom, Wasser etc.). Grundlage hierfür ist eine detaillierte Datenerfassung.

Der zu wählende einheitliche Betrachtungszeitraum sollte grundsätzlich von der Nutzungsdauer abhängig gemacht werden. Nach den „Kosten- und Leistungsgrundlagen für Klein- und Mittelbetriebe der Druckindustrie“ des Bundesverbandes Druck und Medien e. V. (BVDM)<sup>8</sup> ist beispielsweise bei einer Vierfarben-Offsetdruckmaschine in der Regel von einer voraussichtlichen Nutzungsdauer von acht Jahren im Einschicht-Betrieb auszugehen. Auch für weitere Ausstattungsgegenstände im Bereich der Druckerei sind hier beispielhaft Angaben über die Nutzungsdauer zu finden.

Sofern aufgrund individueller Erfahrungswerte und trotz des technologischen Fortschritts im Druckereibereich (u. a. Einführung des Digitaldrucks) von einer längeren Nutzungsdauer ausgegangen wird, sollten die Gründe hierfür dokumentiert werden. Bei einer längeren Nutzung und damit einem längeren Betrachtungs-

---

<sup>8</sup> Vgl. [www.bvdm-online.de](http://www.bvdm-online.de): Der BVDM ist ein Dachverband und wird von elf regionalen Verbänden der Druck- und Medienindustrie getragen. In dem Verband sind Unternehmen aus allen Bereichen der Druckindustrie organisiert.

zeitraum sind die erfahrungsgemäß auftretenden, höheren Ausgaben für Wartung und Reparaturen der Druckmaschinen und Ausstattungsgegenstände zu berücksichtigen.

Für eine sachgerechte Wirtschaftlichkeitsuntersuchung bei einzelnen Beschaffungsmaßnahmen müssen alle möglichen Finanzierungsvarianten wie Kauf, Miete, Leasing etc. einschließlich der mit ihnen verbundenen Ausgaben und deren Nutzen vollständig ermittelt werden. Andernfalls kann die gewählte Lösung unwirtschaftlich sein.

### 2.3 *Wir empfehlen, die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei auf der Grundlage der Kapitalwertmethode zu untersuchen und regelmäßig zu überprüfen.*

*Hierfür sind die notwendigen Daten, Parameter und Annahmen sowie alle geeigneten Handlungsalternativen (z. B. Weiterbetrieb, Zusammenarbeit bzw. Zusammenlegung mit anderen Hausdruckereien, Erledigung von Druckaufträgen für Dritte, Stilllegung der Hausdruckerei in Verbindung mit der Ausgliederung oder Privatisierung der Aufgaben, Einrichtung einer zentralen Kopierstelle etc.) vollständig zu ermitteln und zu bewerten. Dazu sind alle relevanten Ein- und Auszahlungen entsprechend ihrem zeitlichen Auftreten aus Sicht des Bundeshaushalts zu berücksichtigen. Eine rein ressortbezogene Sicht widerspricht § 7 BHO.*

*Bei den zu berücksichtigenden Einzahlungen und Auszahlungen handelt es sich um prognostizierte und damit tendenziell unsichere Werte. Aus diesem Grund sollte der ermittelte Kapitalwert mithilfe einer Sensitivitätsanalyse auf seine Stabilität geprüft werden. Die Sensitivitätsanalyse ist anzuwenden, um die Auswirkungen von Veränderungen der (unsicheren) Annahmen (z. B. Preise, Zinssätze) auf den Kapitalwert zu untersuchen.*

*In dem Berechnungsprogramm „WiBe Kalkulator“<sup>9</sup> sehen wir ein geeignetes technisches Hilfsmittel, um ein einheitliches, methodisch angemessenes Vorgehen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu gewährleisten.*

*Im Rahmen einer Erfolgskontrolle ist nach individuell festzulegenden Zeitpunkten – ausgehend von der letzten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – festzustellen, ob die Form der Aufgabenerledigung nach wie vor wirtschaftlich ist (Ziffer 2.2 der Verwaltungsvorschrift zu § 7 BHO).*

<sup>9</sup> Dokumente zum „WiBe Kalkulator“ stehen auf den Seiten des IT-Beauftragten der Bundesregierung ([www.cio.bund.de](http://www.cio.bund.de)) kostenlos zum Download bereit.

*Sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass der Betrieb einer Hausdruckerei wirtschaftlich ist, sollten zügig die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um den Betrieb einzustellen.*

- 2.4 Das BMI teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass die der Prüfungsmitteilung zugrunde liegenden Sachverhalte zur Wirtschaftlichkeit nicht bekannt seien. Aus diesem Grund könnten ausschließlich methodische Grundaussagen getroffen werden. Die Empfehlung, die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei auf der Grundlage der Kapitalwertmethode zu untersuchen und regelmäßig zu überprüfen, würde sowohl der bisherigen Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ als auch dem grundsätzlichen Diskussionsstand zu Methodenfragen der ressortübergreifenden Arbeitsgruppe, die derzeit die Arbeitsanleitung überarbeitet, entsprechen. Aspekte der aus den Prüfungen gewonnenen Erkenntnisse könnten also in die Arbeitsanleitung einfließen. Sobald die Überarbeitung der Arbeitshilfe abgeschlossen sei, würde ihre Anwendung auch für den Bereich der Hausdruckereien empfohlen.

Wir werden zu gegebener Zeit prüfen, ob und inwieweit unsere Empfehlungen in die überarbeitete Fassung der Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ eingeflossen sind. Aufgrund unserer Erkenntnisse über die unzureichende Nutzung der Kapitalwertmethode halten wir es für geboten, nachdrücklich auf ihre Anwendung auch für den Bereich der Hausdruckereien hinzuweisen. Nur auf der Grundlage einer turnusmäßig zu wiederholenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann entschieden werden, ob der Betrieb einer Hausdruckerei weiterzuführen oder einzustellen ist.

### **3 Ausgaben der Hausdruckereien**

#### **3.1 Beschaffung von Verbrauchsmaterialien**

- 3.1.1 Für Verbrauchsmaterial (z. B. Papier, Folien, Farbe, Chemie) gaben die geprüften Stellen je nach Größe und Auslastung der Hausdruckereien jährlich zwischen rund 40 000 Euro bis rund 230 000 Euro aus. Zum Teil beschafften sie das Verbrauchsmaterial über im Kaufhaus des Bundes (KdB)<sup>10</sup> eingestellte Rahmenvereinbarungen. Bei der Beschaffung von Verbrauchsmaterialien über Rahmenvereinbarun-

---

<sup>10</sup> Das KdB stellt den Bundesbehörden einen elektronischen Katalog für standardisierte Dienstleistungen und Waren bereit, die (zuvor bedarfsmäßig gebündelt) über Rahmenvereinbarungen im Wettbewerb beschafft wurden. Die Dienstleistungen und Waren stehen für den Abruf durch die Bedarfsträger bereit.

gen waren die Anzahl der Abrufe und die Höhe des Abrufvolumens bei den einzelnen Stellen unterschiedlich ausgeprägt.

Darüber hinaus wurde das benötigte Verbrauchsmaterial über andere Rahmenverträge, z. B. von Landesbehörden, oder durch eigene Ausschreibungen, beschafft.

- 3.1.2 Unserer Auffassung nach machten die geprüften Stellen von der Möglichkeit, Verbrauchsmaterialien über das KdB zu beschaffen, noch zu wenig Gebrauch.

Standardprodukte für die Bundesverwaltung sollen nach einem Beschluss aller Bundesministerien gebündelt beschafft werden.<sup>11</sup> So wird gewährleistet, dass für gleiche Produkte nicht mehrere Rahmenvereinbarungen abgeschlossen werden und keine Synergieeffekte verloren gehen.

- 3.1.3 *Wir empfehlen, Verbrauchsmaterialien für Hausdruckereien verstärkt über das KdB bzw. über die dort eingestellten Rahmenvereinbarungen zu bestellen. Hierzu ist u. a. die Beteiligung an den Bedarfsabfragen des KdB im Zusammenhang mit der Ausschreibung neuer Rahmenvereinbarungen (Anmeldung des Eigenbedarfs bei den jeweiligen Produkten) erforderlich.*

- 3.1.4 Das BMI teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass die Ressorts regelmäßig und umfänglich die Materialien für den Betrieb der Druck- und Vervielfältigungsstellen über das KdB, soweit diese verfügbar sind, beziehen würden. Parallele Ausschreibungen von Druckaufträgen (d. h. bei Vorhandensein eines Rahmenvertrages im KdB) seien im Hinblick auf die entstehenden Prozesskosten grundsätzlich nicht zulässig.

Für neue Nachfragen auf der Plattform des KdB sei die Funktionalität Bestellwunsch eingerichtet, um zeitnah auf neue Bedarfe reagieren zu können. Über diese Funktionalität können die Bedarfsträger ihre Bedarfswünsche mitteilen, die dann, sofern es sich um bündelungsfähige Standardprodukte für mehrere Bedarfsträger handeln würde, über den Abschluss neuer Rahmenvereinbarungen beschafft werden können. Bei Bedarfsabfragen wirke die Geschäftsstelle KdB darauf hin, dass verschiedenste Bedarfe bei der Sortimentsbildung berücksichtigt würden.

---

<sup>11</sup> Bekanntmachung des Beschlusses am 27.02.2004 durch das Bundesministerium des Innern [Gz.: IT2 (KBSt) - 195 107/1#22] und das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Gz.: I B 3 - 26 05 00/21).

Wir stellen hierzu fest, dass aufgrund unserer Erkenntnisse die Nutzung des KdB bzw. die Durchführung von Bedarfsabfragen für den Bereich der Hausdruckereien ausbaufähig sind.

### **3.2 Druckaufträge an private Druckereien**

3.2.1 Die geprüften Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung beauftragten nicht nur die hauseigenen Druckereien mit der Erstellung von Druckerzeugnissen, sondern auch private Druckereien. Gründe hierfür waren u. a.

- die Auslastung der eigenen Hausdruckerei,
- die Auflagenhöhe,
- die erforderliche Qualität,
- die termingerechte Erledigung sowie
- das Format des zu erstellenden Druckerzeugnisses.

Das finanzielle Volumen der im Jahre 2008 extern vergebenen Druckaufträge schwankte je nach geprüfter Stelle zwischen rund 55 000 Euro und rund 845 000 Euro. Der Anteil des aus Rahmenverträgen abgerufenen Druckvolumens lag dabei zwischen 0 und 85 %.

Die geprüften Stellen nutzten zum Teil Rahmenverträge des Beschaffungsamtes (BeschA) des Bundesministeriums des Innern (BMI). Gegenstand der Rahmenverträge waren die Herstellung (Datenübernahme, Druckformherstellung, Druck, Verarbeitung) und die Lieferung von Druckerzeugnissen (z. B. Jahresberichte, Broschüren, Flyer etc.) für die obersten Bundesbehörden.

Darüber hinaus schlossen ein Bundesministerium und eine Bundesoberbehörde eigene Rahmenverträge für bestimmte Druckerzeugnisse ab. Ein anderes Bundesministerium schrieb Druckaufträge öffentlich aus, wenn das zu erwartende Ausschreibungsergebnis günstiger als der Abruf von Druckerzeugnissen aus Rahmenverträgen war, oder wenn die Rahmenverträge bestimmte Anforderungen an Druckerzeugnisse nicht abdeckten.

3.2.2 Druckaufträge sind nur dann an private Druckereien zu erteilen, wenn die eigene Hausdruckerei keine freien Kapazitäten hat oder die qualitativen Anforderungen an Druckerzeugnisse nicht erfüllen kann. Für diesen Fall sollten vorhandene Rahmenverträge genutzt werden. Der Anteil des über Rahmenverträge abgerufe-

nen Druckvolumens zeigt, dass die geprüften Stellen diese Art der Bedarfsdeckung noch nicht vollständig ausschöpfen. Sie nutzen somit die Möglichkeit nicht, durch eine Bedarfsbündelung deutlich vorteilhaftere Konditionen für die Bundesverwaltung zu erzielen. Zudem entfällt durch die mit einer zentralen Beschaffung verbundene Prozesskostenreduktion ein bundesweit nicht unerheblicher verwaltungsorganisatorischer Aufwand.

- 3.2.3 *Wir empfehlen, vor jeder Fremdvergabe von Druckaufträgen zu prüfen, ob die hauseigene Druckerei die Leistungen erbringen kann. Andernfalls ist zu prüfen, ob die gewünschten Druckerzeugnisse über Rahmenverträge (z. B. des BeschA) abrufbar sind.*

## **4 Organisation der Erledigung von Druckaufträgen**

### **4.1 Aufbauorganisation**

- 4.1.1 Die Zuständigkeiten für die Erledigung von Druckaufträgen waren in den von uns untersuchten Bundesministerien und Bundesoberbehörden unterschiedlich organisiert. Wir haben folgende Varianten festgestellt:

- Die Erstellung von Druckerzeugnissen und die Befugnis, Druckaufträge an private Druckereien zu erteilen, waren in einer Organisationseinheit zusammengeführt.
- Neben der Organisationseinheit, in der die Hausdruckerei angesiedelt war, erteilten weitere Organisationseinheiten Druckaufträge an private Druckereien.

- 4.1.2 Eine auf mehrere Organisationseinheiten verteilte Zuständigkeit für die Erteilung von Druckaufträgen kann dazu führen, dass Druckaufträge ohne vorherige Prüfung an private Druckereien vergeben werden, obwohl die hauseigene Druckerei in der Lage ist, diese Aufträge zu erledigen.

- 4.1.3 *Wir empfehlen, die Zuständigkeiten für die Erledigung von Druckaufträgen einschließlich der Entscheidung über die Erteilung von Druckaufträgen an private Druckereien an einer Stelle zu bündeln.*

### **4.2 Ablauforganisation**

- 4.2.1 Wir haben bei allen geprüften Stellen die Prozesse „Erledigung eines Druckauftrages durch die hauseigene Druckerei“ und „Beauftragung einer privaten Druckerei“

rei“ von der Bedarfsfeststellung bis zur Auslieferung der Druckerzeugnisse untersucht und Folgendes festgestellt:

- Die vorgefundenen Prozesse waren häufig nicht standardisiert, sodass sie mehr oder weniger voneinander abwichen.
- Die Vordrucke, Formulare o. Ä. für die Erteilung eines Druckauftrages waren nicht vereinheitlicht.

4.2.2 Die Ablauforganisation bei den geprüften Stellen war teilweise nicht effizient:

- Nicht standardisierte Abläufe bei der Erledigung von Druckaufträgen führen zu erhöhten Reibungsverlusten z. B. in Form erhöhter Rüstzeiten oder überlappender Zuständigkeiten, weil sich die Prozessbeteiligten jeweils individuell auf die Abläufe einstellen müssen.
- Um Druckaufträge mit minimalem Personal- und Sachaufwand erledigen zu können, sind standardisierte Formulare bzw. der Einsatz von Informationstechnik (z. B. elektronische Vorgangsbearbeitung) zweckmäßig.

4.2.3 *Wir empfehlen, die Ablauforganisation durch weitgehende Standardisierung der Erledigung von Druckaufträgen sowie durch ein einheitliches Formularwesen ggf. unter Einbeziehung einer elektronischen Vorgangsbearbeitung zu optimieren.*

### 4.3 Organisationsarbeit

4.3.1 Die Organisationsarbeit wurde von den geprüften Stellen in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen. Wir haben Folgendes festgestellt:

- Eine systematische und strukturierte Aufgabenkritik im Bereich der Hausdruckerei wurde meistens nicht praktiziert; dies gilt sowohl hinsichtlich der Vollzugs- als auch der Zweckkritik.
- Die überwiegende Zahl der geprüften Stellen identifizierte und dokumentierte die Prozesse im Bereich der Hausdruckerei nicht.
- Organisationsuntersuchungen wurden überwiegend nicht durchgeführt oder lagen schon mehrere Jahre zurück. Sofern Behörden die Organisation ihrer Hausdruckereien in Einzelfällen untersuchten,
  - setzten sie die Empfehlungen nur vereinzelt um und
  - evaluierten sie nicht.

- Darüber hinaus ermittelte nur ein Teil der geprüften Stellen den Personalbedarf ihrer Hausdruckerei nach anerkannten Methoden.
- Die überwiegende Zahl der geprüften Stellen hatte ihre Regelungen zur Erledigung von Druckaufträgen nicht zusammengefasst.

4.3.2 Wegen des fehlenden Einsatzes wesentlicher Organisationsinstrumente (u. a. Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchung mit Prozessdokumentation und anschließender Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden sowie Evaluation von Veränderungsprozessen) und somit eines nicht hinreichend definierten und geordneten organisatorischen Rahmens ist die Erledigung von Druckaufträgen nicht effizient und effektiv möglich. Wir halten folgende Aktivitäten daher für erforderlich:

- Der Aufgabenbestand und die Aufgabenwahrnehmung der Hausdruckereien müssen in angemessenen Abständen durch Aufgabenkritik<sup>12</sup> geprüft werden.
- Die Erledigung von Druckaufträgen ist auf der Grundlage von Organisationsuntersuchungen zu optimieren. Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden sind notwendig, um Aussagen
  - zur aufbau- und ablauforganisatorischen Ist-Situation,
  - zum aufbau- und ablauforganisatorischen Optimierungspotenzial sowie
  - zum Personalbedarf
 treffen zu können.
- Eine aktuelle, korrekte und vollständige Prozessdokumentation im Bereich der Hausdruckereien ist unverzichtbar, um u. a.
  - den Prozessverantwortlichen den notwendigen Überblick für Steuerungsmaßnahmen zu geben,
  - Optimierungsmöglichkeiten zu prüfen und daraus resultierende Maßnahmen umsetzen zu können sowie
  - neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können.

---

<sup>12</sup> Siehe Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung; [www.orghandbuch.de](http://www.orghandbuch.de) und Ausführungen im Online-Verwaltungslexikon unter [www.olev.de](http://www.olev.de).

- Durch Evaluation einzelner Umstrukturierungsprozesse können u. a. den betroffenen Organisationseinheiten und Personen Wirkung sowie Erfolg durchgeführter Maßnahmen aufgezeigt werden.
- Die Bündelung der schriftlich verfassten Verfahrensregelungen zur Erledigung von Druckaufträgen ist unverzichtbar, um eine effiziente und effektive Erledigung von Druckaufträgen zu gewährleisten. Hiermit können u. a.
  - Aufgaben und Funktionen der beteiligten Stellen (z. B. Bedarfsträger, Leitung der Hausdruckerei, Vergabestelle),
  - Kriterien zur Nutzung der Hausdruckerei durch die internen Bedarfsträger (z. B. Höhe des Druckvolumens, ab dem Beschäftigte nicht selbst kopieren, sondern die Hausdruckerei nutzen sollen),
  - Prozessabläufe sowohl für die Eigenerstellung von Druckerzeugnissen als auch für die Vergabe von Druckaufträgen an private Druckereien festgelegt werden.

#### 4.3.3 *Wir empfehlen,*

- *auf der Grundlage einer ständigen Aufgabenkritik Organisationsuntersuchungen mit dem Ziel einer optimierten Erledigung von Druckaufträgen sowie anschließend Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden durchzuführen,*
- *Veränderungsprozesse im Bereich der Hausdruckerei zu evaluieren sowie*
- *sämtliche Verfahrensregelungen zur Erledigung von Druckaufträgen zusammenzufassen und diese um eine Prozessdokumentation zu ergänzen.*

## 5 **Qualitätsmanagement, kontinuierlicher Verbesserungsprozess und interne Serviceorientierung**

- 5.1 Von allen geprüften Stellen hatte nur eine Bundesoberbehörde ein Qualitätsmanagement-System aufgebaut, welches sich auch auf seine Hausdruckerei erstreckte. Darin beschrieb sie alle produktrelevanten Prozesse, um
- die Qualität der Arbeitsabläufe und der erstellten Leistungen und Produkte zu sichern und ständig zu verbessern (kontinuierlicher Verbesserungsprozess),
  - ihre Verfahren und ihre Organisation transparent zu gestalten und

- in Ausnahmesituationen sowie bei speziellen Kundenanforderungen ihre Prozesse besser steuern zu können.

Die Beschäftigten der Behörde waren verpflichtet, nach Maßgabe u. a. folgender Dokumente zu arbeiten:

- In einem Qualitätsmanagement-Handbuch waren die gültigen Qualitätsziele formuliert und die Zuständigkeiten festgelegt. Weiterhin enthielt es alle grundsätzlichen, prozessunabhängigen Regelungen zur Qualitätsplanung, Qualitätslenkung, Qualitätssicherung und Qualitätsverbesserung.
- In fachspezifischen Verfahrensanweisungen waren für die einzelnen Aufgaben die konkreten Ausführungsbestimmungen und Zuständigkeiten unter Beachtung der grundsätzlichen Vorgaben des Qualitätsmanagement-Handbuchs enthalten.

Bei den übrigen geprüften Stellen gab es nur zum Teil einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, der u. a. darauf ausgerichtet war, die Leistungserstellung, die Qualität der Leistung, die „Kundenorientierung“ und die Situation der Beschäftigten stetig zu untersuchen und zu optimieren.

Keine der untersuchten Stellen verbesserte den Service im Bereich der Hausdruckerei durch die Einführung von Service Level Agreements (SLA).<sup>13</sup>

Eine Bundesoberbehörde führte eine Kundenbefragung u. a. zu den Leistungen ihrer Hausdruckerei durch. Folgende Kriterien wurden hierbei durch die Beschäftigten bewertet:

- Qualität der Druckerzeugnisse,
- Freundlichkeit der Beratung,
- Bearbeitungsdauer,
- Sachkompetenz bei der Beratung,
- Verständlichkeit der Formulare.

---

<sup>13</sup> Der Begriff „SLA“ bezeichnet eine Vereinbarung zwischen Auftraggeber und Dienstleister, die wiederkehrende Dienstleistungen für den Auftraggeber in den Kontrollmöglichkeiten transparenter gestaltet, indem zugesicherte Leistungseigenschaften wie etwa Reaktionszeit, Umfang und Schnelligkeit der Bearbeitung genau beschrieben werden.

Die geprüften Stellen informierten ihre Beschäftigten im Intranet über die Erledigung von Druckaufträgen. Die dort vorhandenen, allgemeinen Informationen waren überwiegend unvollständig und nicht aktuell.

- 5.2 Wir halten die Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses als Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems auch im Bereich der Hausdruckereien für sinnvoll. Dieser wird im Regelfall durch die Beachtung eines Qualitätsregelkreises mit den Elementen „Planen, Durchführen, Evaluieren und Verbessern“ unterstützt. Der Prozess ist u. a. darauf ausgerichtet, die Leistungserstellung, die Qualität der Leistungen, die Service-/Kundenorientierung und die Situation der Beschäftigten stetig zu untersuchen und zu optimieren.

Serviceorientierung bei der Erledigung von Druckaufträgen bedeutet nach unserer Auffassung, die Anforderungen der internen und ggf. auch externen Kunden termingerecht und in der gebotenen Qualität zu erfüllen. In SLAs können die erforderlichen Rahmenbedingungen für den Ablauf von Druckaufträgen zwischen der Hausdruckerei und dem Bedarfsträger vereinbart werden.

Darüber hinaus können durch Befragungen zu einzelnen Aspekten der Kundenzufriedenheit Schwachstellen erkannt und der Service verbessert werden.

Als Instrument eines internen Marketings sollten alle Informationen über eine Hausdruckerei (u. a. Ansprechpartner, das Dienstleistungsangebot, notwendige Formulare sowie der Ablauf eines Druckauftrages) allen Beschäftigten z. B. im Intranet aktuell zur Verfügung stehen.

- 5.3 *Wir empfehlen,*

- *ein Qualitätsmanagement auch im Bereich der Hausdruckerei unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes<sup>14</sup> einzuführen,*
- *die interne „Kundenorientierung“ mithilfe von SLAs auszubauen,*
- *Kundenbefragungen als Maßnahme zur Serviceverbesserung auch im Bereich der Hausdruckerei durchzuführen sowie*
- *alle relevanten Informationen über die Hausdruckerei an einer Stelle, z. B. im Intranet, zu veröffentlichen.*

---

<sup>14</sup> Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Ansätze zum Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung vom 23.06.2006 (Gz.: I 3 - 2005 - 0884).

- 5.4 Das BMI teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass Konzepte zur Einführung und Umsetzung eines umfassenden Qualitätsmanagements im Bereich der Hausdruckereien zurzeit in vielen Ressorts erarbeitet würden. Der behördeninterne Abschluss von SLAs zur Konkretisierung der erwarteten Leistungen und Kundenbefragungen zur Evaluierung der Kundenzufriedenheit seien im Anschluss an die Einführung eines Qualitätsmanagements sinnvoll. Kundenbefragungen zu den Leistungen der hauseigenen Druckerei nach den empfohlenen Kriterien (z. B. Qualität der Druckerzeugnisse, Freundlichkeit der Beratung, Bearbeitungsdauer, Sachkompetenz bei der Beratung und Verständlichkeit der Formulare) würden in einer Reihe von Ressorts bereits stattfinden oder befänden sich in Planung.

## **6 Zusammenarbeit mit Dritten**

- 6.1 Die geprüften Stellen ließen in ihren Hausdruckereien überwiegend eigene Druckaufträge erledigen. In unterschiedlichem Umfang erledigten die Hausdruckereien auch für andere Behörden Druckaufträge oder kooperierten mit Hausdruckereien anderer Behörden. So arbeitete eine Hausdruckerei nur mit wenigen Stellen im Einzelfall zusammen, andere Hausdruckereien erledigten regelmäßig für bis zu neun verschiedene Stellen Druckaufträge.

In den meisten Fällen wurde die Zusammenarbeit mündlich abgestimmt. Eine Bundesoberbehörde hatte für die Herstellung bestimmter Druckerzeugnisse mit einer Landesbehörde schriftliche Verwaltungsvereinbarungen abgeschlossen.

Ein Bundesministerium und eine nachgeordnete Behörde schlossen für ihre Hausdruckereien eine Kooperationsvereinbarung („Druckereiverbund“) ab. Ziel der Vereinbarung war es, Arbeitsspitzen besser zu bewältigen und Synergien zu erschließen. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob bisher an Dritte vergebene Druckaufträge künftig mit der vorhandenen technischen und personellen Ausstattung der beiden Hausdruckereien ausgeführt werden können. Die Kooperationsvereinbarung wurde zunächst für ein Jahr geschlossen. Die in diesem Zeitraum vorgesehene Sammlung von Daten zur Ermittlung bestimmter Kennzahlen, mit deren Hilfe das durch die Gründung des Druckereiverbundes angestrebte Verbesserungspotenzial beurteilt werden sollte, unterblieb.

Der Druckereiverbund wurde später um eine weitere nachgeordnete Behörde erweitert. Vor dem Hintergrund sinkender Auflagen sowie der Einführung elektronischer Medien sollten Druckaufträge des Bundesministeriums und der nachge-

ordneten Behörden die Auslastung dieser Hausdruckereien gewährleisten. Die Kooperationsvereinbarung wurde nicht um die nachgeordnete Behörde ergänzt.

Ein Leitfaden sollte die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Druckereiverbundes aufzeigen. Er wurde bislang nicht erstellt.

- 6.2 Zur besseren Auslastung der vorhandenen Hausdruckereien sollten diese miteinander kooperieren und sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend für weitere Behörden Druckaufträge erledigen. Andernfalls kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Bundesverwaltung Haushaltsmittel für die Erstellung von Druckerzeugnissen durch private Druckereien einsetzt, während die eigenen Hausdruckereien nur unzureichend ausgelastet werden.

Mit schriftlichen Verfahrensregelungen bzw. Vereinbarungen, z. B. SLAs, können auch die Anforderungen der externen Kunden (u. a. Termintreue) festgelegt werden, etwaige Unklarheiten bei der Beauftragung vermieden und Synergien erschlossen werden.

- 6.3 *Wir halten es für erforderlich, dass die Hausdruckereien der unmittelbaren Bundesverwaltung stärker miteinander kooperieren, z. B. in Nutzergemeinschaften oder in einem Arbeitskreis zum Erfahrungsaustausch (u. a. im Bereich der Aus- und Fortbildung). Darüber hinaus sollen sie sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend für weitere Behörden Druckaufträge erledigen, um vorhandene Kapazitäten besser auszulasten. Durch organisatorische Maßnahmen und den Abschluss von SLAs sollen sie sicherstellen, dass Aufträge anderer Behörden termingerecht und in der gebotenen Qualität erledigt werden.*

- 6.4 Das BMI teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, dass es wichtig sei, dass die Ressorts im Bereich der Hausdruckerei sowohl ressortintern als auch ressortübergreifend mit anderen Behörden kooperieren würden. Als Beispiel nannte es hierfür u. a. den o. a. Druckereiverbund sowie Besprechungen zwischen einzelnen Behörden (Erfahrungsaustausch).

Nach unserer Auffassung ist die ressortinterne als auch ressortübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Hausdruckereien nicht optimal und weiterhin ausbaufähig. Wir vermissen konkrete Vorschläge z. B. im Sinne eines ressortübergreifenden Arbeitskreises, um die Zusammenarbeit zu verstärken sowie Erfahrungen auszutauschen.

## 7 Interne Revision

- 7.1 Drei der von uns geprüften Stellen der unmittelbaren Bundesverwaltung hatten eine Interne Revision (auch: Innenrevision). Im Bereich der Hausdruckereien prüften die Internen Revisionen weder die Recht- und Ordnungsmäßigkeit, die Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns noch die Organisation oder organisatorische Teilaspekte.
- 7.2 Die Prüfungstätigkeit einer Internen Revision soll sich grundsätzlich auf alle Bereiche einer Behörde erstrecken und die Behördenleitung bei der Führung und Steuerung ihrer Behörde sowie bei der Abwehr betriebsimmanenter Risiken unterstützen. Die Auswahl der Prüfungsthemen soll grundsätzlich auf einer Risikoanalyse basieren.<sup>15</sup> Es ist nicht erkennbar, dass der bisherige Verzicht auf eine Berücksichtigung der Hausdruckereien als Gegenstand von Revisionsprüfungen auf einer systematischen Risikoanalyse beruhte.
- 7.3 *Wir empfehlen, die Prüfung der Hausdruckereien in den Arbeitsplänen der Internen Revisionen zu berücksichtigen, wenn die von der Internen Revision vorgenommene Risikoanalyse eine entsprechende Einstufung ergibt. Dabei können neben Recht- und Ordnungsmäßigkeitsaspekten von Beschaffungsmaßnahmen auch organisatorische Fragestellungen im Bereich der Hausdruckereien berücksichtigt werden.*
- 7.4 Das BMI teilte hierzu in seiner Stellungnahme mit, die Anregung, auch die Hausdruckereien in den Arbeitsplänen der Internen Revision zu berücksichtigen, in vielen Ressorts grundsätzlich geprüft würde.

## 8 Schlussbetrachtung

- 8.1 Die Anzahl der mit Offsetdruckmaschinen ausgestatteten Hausdruckereien ist rückläufig. Leistungsfähige Kopiergeräte lösen zunehmend die Offsetdruckmaschinen ab. Zusammenfassend stellen wir fest, dass eine wirtschaftliche Erledigung von Druckaufträgen in der unmittelbaren Bundesverwaltung durch Hausdruckereien überwiegend nicht nachgewiesen ist.

---

<sup>15</sup> Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Aufgaben und Wirkungen Interner Revisionen im nachgeordneten Bereich vom 17.01.2005 (Gz.: I 3 - 2004 - 0547) sowie die vom BMI veröffentlichten Empfehlungen für Interne Revisionen in der Bundesverwaltung vom 21.12.2007.

Wir empfehlen, um eine wirtschaftliche Erstellung von Druckerzeugnissen sicherzustellen, die Wirtschaftlichkeit einer Hausdruckerei auf der Grundlage der Kapitalwertmethode zu untersuchen und regelmäßig zu überprüfen. Sofern nicht nachgewiesen werden kann, dass der Betrieb einer Hausdruckerei wirtschaftlich ist, sollten zügig die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden, um den Betrieb einzustellen. Insbesondere bei der Entscheidung, eine Hausdruckerei zu schließen oder fortzuführen, sind alle relevanten Handlungsalternativen zu untersuchen. So sind auch mögliche Optimierungspotenziale bei der Hausdruckerei zu ermitteln und zu bewerten.

gez. Klostermann

gez. Mänz-Welten