



Mitteilung

über die Querschnittsprüfung

Wahrnehmung von Z-Aufgaben in der
mittelbaren Bundesverwaltung

hier: Innerer Dienst

Inhaltsverzeichnis	Seite
Abkürzungsverzeichnis	3
0 Zusammenfassung	4
1 Gegenstand und Umfang der Prüfung	6
2 Organisation des Inneren Dienstes	7
2.1 Aufbauorganisation	7
2.2 Ablauforganisation	8
2.3 Organisationsarbeit	10
3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen	12
4 Interne Serviceorientierung	14
5 Führungsprozesse	16
6 Ausführungsprozesse	18
6.1 Allgemeines	18
6.2 Postbearbeitung	19
6.3 Botendienst	21
6.4 Postlauf	22
6.5 Schriftguterstellung	23
6.6 Schriftgutverwaltung	25
6.7 Vervielfältigung/Druckerei	27
7 Unterstützungsprozesse	27
7.1 Allgemeines	27
7.2 Fahrbereitschaft	28
8 Vermietung von Räumen	30
9 Schlussbetrachtung	31

Abkürzungsverzeichnis

BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
ID	Innerer Dienst
IT	Informationstechnik
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
SLA	Service Level Agreement

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat querschnittlich die Wahrnehmung von Z-Aufgaben in der mittelbaren Bundesverwaltung untersucht. Örtliche Erhebungen fanden bei sechs Einrichtungen statt.

- 0.1 Bei einigen Einrichtungen gab es für jeden Standort einen eigenen Inneren Dienst (ID). Die Prozesse des ID wurden nur in wenigen Fällen identifiziert und dokumentiert. Eine Organisationsarbeit fand oft nicht in ausreichendem Umfang statt. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, alle klassischen Ausführungs- und Unterstützungsprozesse des ID (standortübergreifend) in einer Organisationseinheit zu bündeln. Die Organisationsarbeit im Bereich des ID ist durch Organisationsuntersuchungen auf der Grundlage einer ständigen Aufgabenkritik und daran anschließende Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden zu intensivieren. (Tz. 2)
- 0.2 Die geprüften Einrichtungen untersuchten überwiegend nicht, ob einzelne Aufgaben des ID wirtschaftlich in Eigenregie oder durch private Dienstleister hätten erledigt werden können. Nur in wenigen Fällen führten sie Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Diese waren zum Teil jedoch unvollständig und methodisch fehlerhaft. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgabenbereiche des ID auf der Grundlage der Kapitalwertmethode zu untersuchen und regelmäßig zu überprüfen. (Tz. 3)
- 0.3 Die interne Serviceorientierung im ID war vielfach verbesserungswürdig. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die interne „Kundenorientierung“ mithilfe von Service Level Agreements auszubauen sowie eine zentrale Anlaufstelle für alle Angelegenheiten des ID einzurichten. (Tz. 4)
- 0.4 Für die Planung, Koordinierung und Steuerung des ID nutzten die Einrichtungen Instrumente wie Zielvereinbarungen, Qualitätsmanagement sowie Leistungsvergleiche überwiegend nicht. Schriftliche Regelungen zu Entscheidungs-, Kontroll-, Vertretungs- und Delegationskompetenzen gab es nur in wenigen Fällen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Zielvereinbarungen und ein Qualitätsmanagement auch im ID einzusetzen, Leistungsvergleiche mit Dritten durchzuführen sowie die Kompetenzen der Führungskräfte im ID schriftlich zu regeln. (Tz. 5)

0.5 Die Ausführungsprozesse des ID zur Unterstützung der Erledigung von Kernaufgaben wurden oft zu wenig als Kostenfaktor und mitverantwortlich für verringerbare Durchlaufzeiten betrachtet. Diese Prozesse umfassen:

- Bearbeiten der Post (Posteingänge und -ausgänge in papiergebundener und elektronischer Form; Tz. 6.2),
- Transportieren (z. B. durch den Botendienst; Tz. 6.3 und 6.4),
- Fertigen von Schriftgut (Schriftguterstellung; Tz. 6.5),
- Registrieren (insbesondere Schriftgutverwaltung/Registratur; Tz. 6.6),
- Kopieren bzw. Drucken von Schriftstücken (Tz. 6.7).

Insbesondere bei den Ausführungsprozessen ist es notwendig, alternative Verfahrensweisen zu prüfen, bestehende Schwachstellen zu beseitigen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, um auf diese Weise Kosten und Durchlaufzeiten zu minimieren. (Tz. 6)

0.6 In den Bereichen Zugangskontrolle und Wachdienst sowie infrastrukturelles Gebäudemanagement hatten einzelne Einrichtungen in den Jahren 1996, 1999 und 2002 Verträge mit privaten Dienstleistern abgeschlossen und seitdem immer wieder verlängert.

Nur wenige Einrichtungen untersuchten die Wirtschaftlichkeit der eigenen Fahrbereitschaft.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, Dienstleistungen im Bereich des ID regelmäßig, grundsätzlich aber nach fünf Jahren neu auszuschreiben und in diesem Zusammenhang den Leistungsumfang zu prüfen. Ferner ist regelmäßig die Wirtschaftlichkeit der Fahrbereitschaft zu untersuchen. (Tz. 7)

0.7 Bei der Vermietung von Räumen an externe Dritte flossen die angefallenen Kosten vielfach nicht in die Ermittlung des Nutzungsentgeltes ein. Mietverträge enthielten zum Teil keine Regelungen zu Haftungsfragen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Gesamtkosten für die Nutzung von Räumlichkeiten zu ermitteln, um danach das Marktentgelt für externe Dritte zu bestimmen. Ferner regt der Bundesrechnungshof an, die Nutzungsbedingungen, insbesondere Haftungsregelungen, mit den Nutzern schriftlich zu vereinbaren. (Tz. 8)

1 Gegenstand und Umfang der Prüfung

- 1.1 Wir haben die Geschäftsprozesse des ID in der mittelbaren Bundesverwaltung querschnittlich untersucht. Bei diesen Prozessen handelte es sich typischerweise um Unterstützungsprozesse, mit deren Hilfe die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung ihre Kernaufgaben erledigen. Wir definierten diese Unterstützungsprozesse des ID im Rahmen dieser Prüfung als Ausführungsprozesse mit dazugehörigen Führungs- und Unterstützungsprozessen:

Unterstützungsprozesse	Tätigkeiten
Führungsprozesse	Leitung der Verwaltungsabteilung und des ID
Ausführungsprozesse	Unterstützung zur Erledigung der Kernaufgaben: Postbearbeitung, Botendienst, Schriftguterstellung, Schriftgutverwaltung, Vervielfältigung/ Druckerei
Unterstützungsprozesse¹	Zugangskontrolle/Wachdienst, Telekommunikation, Beschaffung und Materialverwaltung, infrastrukturelles Gebäudemanagement, Fahrbereitschaft

Schwerpunkt dieser Prüfung waren die Ausführungsprozesse des ID und deren Führungs- und Unterstützungsprozesse, die bedeutsame Schnittstellen zu den Kernaufgaben der Behörde aufwiesen.

Die Unterstützungsprozesse Telekommunikation, Beschaffung² und Materialverwaltung waren ebenso wie die inhaltliche Bearbeitung von Vorgängen nicht Gegenstand dieser Prüfung.

¹ Unterstützungsprozesse für die Unterstützungsprozesse der Kernaufgaben. Wir sprechen deshalb auch von Unterstützungsprozessen 2. Ordnung.

² Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Organisation der Beschaffung in der mittelbaren Bundesverwaltung vom 08.06.2009 (Gz.: VII 5 - 2008 - 0015).

Diese und weitere Prüfungsmittelungen des Bundesrechnungshofes sind im Intranet des Bundes zu finden, u. a. zu den Themen Beschaffung/Vergaberecht, Innerer Dienst, Interne Revision, Korruptionsbekämpfung, Neue Planungs- und Steuerungselemente, Organisation, Personalausgaben, Wirtschaftlichkeit.

- 1.2 Die sechs in die Querschnittsprüfung einbezogenen Einrichtungen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zwischen rund 400 und 18 200 Beschäftigte. Zwischen 4 und 19 % der Beschäftigten waren im Bereich des ID tätig.
- 1.3 Das Bundesministerium des Innern hat eine ressortweit abgestimmte Stellungnahme abgegeben und u. a. mitgeteilt, dass die in der Querschnittsprüfungsmitteilung dargelegten Empfehlungen für die mittelbare Bundesverwaltung weit überwiegend von allen Ressorts befürwortet und umgesetzt würden. Der ID werde im Rahmen vorhandener Personalressourcen kontinuierlich intern überprüft, um Verbesserungsmöglichkeiten zu finden. Nur ein fortdauernder Prozess sei ein Garant dafür, die vorhandene Arbeits- und Organisationsstruktur weiter zu verbessern und sich den jeweiligen neuen Anforderungen anzupassen.

2 Organisation des Inneren Dienstes

2.1 Aufbauorganisation

- 2.1.1 Die untersuchten Einrichtungen fassten die klassischen Ausführungs- und Unterstützungsprozesse des ID in eigenständigen Organisationseinheiten (z. B. Sachgebiet oder Referat) zusammen.

Bei Einrichtungen mit mehreren Standorten haben wir zwei Varianten festgestellt:

- Ein zentralisierter ID war für mehrere Standorte zuständig.³
- Für jeden Standort gab es einen eigenen ID.⁴

Bei einigen Einrichtungen haben wir Organisationseinheiten mit niedrigen Leitungsspannen (z. B. 1 : 2 bzw. 1 : 4 Beschäftigte) vorgefunden.

- 2.1.2 Die Verteilung der Tätigkeiten des ID auf mehrere Organisationseinheiten bzw. das Nebeneinander von verschiedenen ID bei mehreren Standorten kann zu einem fehlenden Informationsaustausch und zu Überschneidungen in der Aufgabenwahrnehmung führen. Daher kann gerade mit einem standortübergreifenden ID eine einheitliche und effiziente Aufgabenerledigung sichergestellt werden.

³ Eine Einrichtung hatte Standorte in verschiedenen Städten. In der Zentrale am Hauptstandort gab es ein Referat „ID“, das für die Aufgabenwahrnehmung an allen Standorten zuständig war.

⁴ Bei einer Einrichtung existierten in räumlich voneinander entfernten Standorten jeweils eigenständige Referate „ID“ mit jeweiliger Leitungsfunktion und einer nicht unerheblichen Zahl von Beschäftigten. Das jeweilige Referat war nur standortbezogen zuständig.

Die Leitungsspanne beeinflusst nicht nur die Personalkosten, sondern auch die Produkt- oder Dienstleistungsqualität einer Einrichtung. Die Leitungsspanne ist optimal, wenn einerseits die Führungsaufgabe (noch) gut wahrgenommen werden kann, aber gleichzeitig die Leitungskapazität ausgeschöpft wird. Zu geringe Leitungsspannen können u. a. zu mangelnder Flexibilität, gebremsten Kommunikations- und Informationsflüssen sowie zu höheren Personalkosten führen.⁵

- 2.1.3 *Wir empfehlen, alle klassischen Ausführungs- und Unterstützungsprozesse des ID (standortübergreifend) in einer Organisationseinheit zu bündeln und die Bildung von Organisationseinheiten mit zu geringer Leitungsspanne (sog. Kleinreferate) zu vermeiden.*

2.2 Ablauforganisation

- 2.2.1 Wir haben festgestellt, dass die Prozesse des ID bislang nur in wenigen Fällen identifiziert und dokumentiert wurden.

Auch wurde die Rolle des ID als Unterstützungsprozess für die Wahrnehmung der Kernaufgaben einer Einrichtung häufig nur unzureichend wahrgenommen oder vernachlässigt. Dies galt sowohl für die unmittelbaren Ausführungsprozesse des ID als auch für dessen interne Unterstützungsprozesse. Dies hatte zur Folge, dass der ID häufig eine Art Eigenleben führte. Er war nicht in ein Leitbild und Zielsystem – sofern solche existierten – einer Einrichtung eingebunden, sondern eigene Vorstellungen und Zielsetzungen bestimmten seine Arbeit. Die Kosten des ID waren vielfach nur vage bekannt. Alternative Verfahrensweisen in den verschiedenen Bereichen des ID wurden nur selten überlegt. Die Schnittstellen zu den Fachabteilungen und der Nutzen einer wirksamen Zusammenarbeit mit diesen wurden vielfach unterschätzt oder nicht gesehen.

- 2.2.2 Der ID erfüllt eine wichtige Funktion in allen Verwaltungen; er hat die Grundvoraussetzungen für die Arbeit einer Einrichtung zu organisieren und ist für die maßgeblichen Unterstützungsprozesse zur Erledigung der Kernaufgaben verantwortlich. Nur mit einem optimierten ID kann eine Einrichtung ihre Kernaufgaben bestmöglich erledigen.

⁵ Siehe Ziffer 1.1.1.1 Aufbauorganisation (Exkurs: Leitungsspanne) des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (www.orghandbuch.de).

Dazu ist eine systematische Betrachtung der Abläufe des ID als Geschäftsprozesse notwendig, um Schwachstellen aufzudecken, die Ablauforganisation zu verbessern sowie bestehende Einsparpotenziale offenzulegen und zu verwirklichen. Die Prozesse des ID werden für die betroffenen Stellen selbst transparent und einer Analyse zugänglich, wenn beispielsweise in Grundzügen das 4-Phasen-Modell der Arbeitsgemeinschaft „Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“⁶ für die Untersuchung von Geschäftsprozessen verwendet wird.

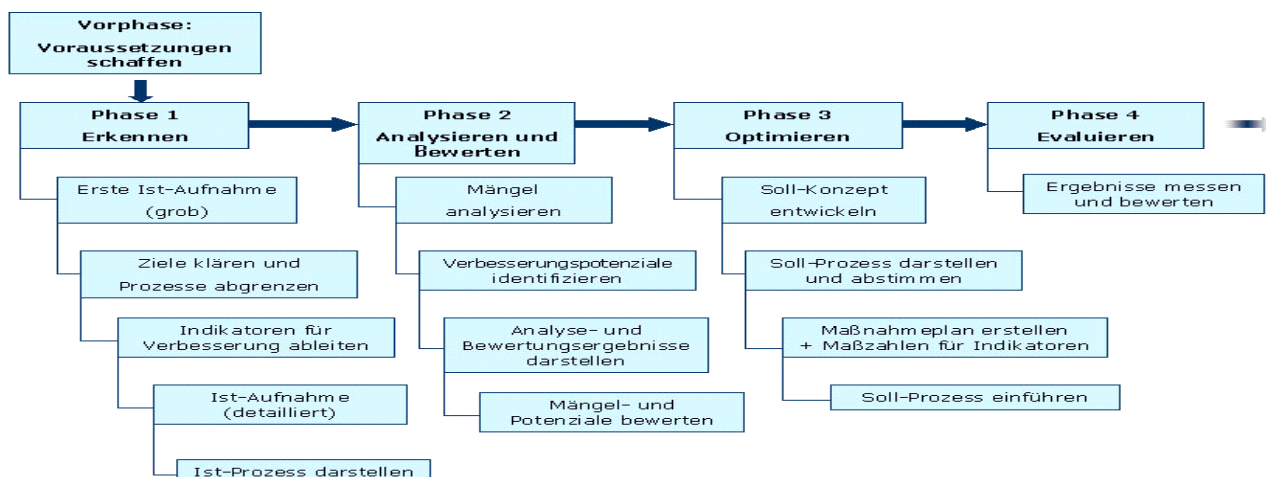
Dabei müssen Aufwand und Nutzen einer solchen Analyse in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Deren Ausführlichkeit und Detailtiefe hängen insbesondere von der Größe einer Einrichtung ab.

In diesem Zusammenhang ist eine aktuelle, korrekte und vollständige Prozessdokumentation unverzichtbar, um u. a.

- den Prozessverantwortlichen den notwendigen Überblick für Steuerungsmaßnahmen zu geben,
- Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses prüfen und vornehmen zu können sowie
- neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können.

2.2.3 *Wir empfehlen, die Prozesse des ID jeweils zu erfassen und zu dokumentieren. Dabei sind die Prozesse immer in ihrer Gesamtheit für die Unterstützung der Kernaufgaben der Einrichtung zu sehen. Nur eine ganzheitliche, systematische Betrachtungsweise ermöglicht es, Schwachstellen sowie alternative Einsatzmög-*

⁶ Abbildung – 4-Phasen-Modell



lichkeiten und Verfahrensweisen zu erkennen, um Kosten zu senken und Arbeitsabläufe verbessern zu können.

- 2.2.4 Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme hierzu u. a. ausgeführt, dass der Empfehlung zugestimmt wird, die Prozesse des ID regelmäßig zu optimieren und zwar im Wege einer Gesamtbetrachtung der Kernaufgaben einer Behörde bzw. Einrichtung – denn nur eine ganzheitliche Herangehensweise könne zur optimalen Unterstützung und damit Erfüllung der Kernaufgaben einer Einrichtung führen.

Die Erfassung und Dokumentation der Prozesse sollte vorrangig in den Aufgabenbereichen des ID durchgeführt werden,

- in denen Mängel bekannt und/oder Optimierungspotenziale erkennbar sind,
- die erhebliche personelle und/oder finanzielle Ressourcen in Anspruch nehmen.

2.3 Organisationsarbeit

- 2.3.1 Die Organisationsarbeit wurde von den geprüften Einrichtungen in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen. Wir haben u. a. Folgendes festgestellt:

- Eine systematische und strukturierte Aufgabenkritik im ID wurde meistens nicht praktiziert; dies galt sowohl hinsichtlich der Vollzugs- als auch der Zweckkritik.
- Nur wenige Einrichtungen führten Organisationsuntersuchungen unter Einbeziehung der Führungs-, Ausführungs- und Unterstützungsprozesse mit einer anschließenden Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durch. Sofern die Einrichtungen in Einzelfällen ihre Organisation untersuchten, wurden die Hinweise des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung⁷ oder die Grundzüge des „4-Phasen-Modells“ nicht oder nur teilweise berücksichtigt. Auch wurde in diesen Fällen nicht der gesamte ID, sondern nur einzelne Bereiche, z. B. die Poststelle oder der Botendienst, untersucht.

- 2.3.2 Nur mit einem effizienten und effektiven ID können die Kernaufgaben einer Einrichtung zielorientiert erledigt werden. Deshalb ist auch der ID in das Zielsystem

⁷ Siehe www.orghandbuch.de.

einer Einrichtung einzubeziehen, das ebenfalls Einzelheiten und Qualitätskriterien für die verschiedenen Bereiche enthält. Darüber hinaus sind die Abläufe des ID als Geschäftsprozesse systematisch zu analysieren, um Schwachstellen zu erkennen, die Gesamtorganisation zu verbessern und bestehende Einsparpotenziale zu verwirklichen.

Der Aufgabenbestand und die Aufgabenwahrnehmung im ID (auch im Hinblick auf die Eigenwahrnehmung von Aufgaben bzw. die Vergabe an private Dienstleister; Tz. 3) müssen in angemessenen Abständen durch Aufgabenkritik⁸ sowie Optimierung der Aufbauorganisation und der Arbeitsabläufe geprüft werden.

Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden sind daher notwendig, um Aussagen

- zur aufbau- und ablauforganisatorischen Ist-Situation,
- zum aufbau- und ablauforganisatorischen Optimierungspotenzial sowie
- zum Personalbedarf

im ID treffen zu können. Dabei sollten nicht nur einzelne Bereiche des ID, sondern regelmäßig der gesamte ID mit allen Führungs-, Ausführungs- und Unterstützungsprozessen untersucht werden.

2.3.3 *Wir empfehlen, auf der Grundlage einer regelmäßigen Aufgabenkritik Organisationsuntersuchungen für alle Führungs-, Ausführungs- und Unterstützungsprozesse des ID durchzuführen sowie anschließend den Personalbedarf nach anerkannten Methoden zu ermitteln.*

⁸ Siehe www.orghandbuch.de und Ausführungen im Online-Verwaltungslexikon unter www.olev.de: Mit der Aufgabenkritik wird auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und strategischen Zielsetzung der Behörde geprüft und festgelegt, welche Aufgaben auch künftig (Effektivität) sowie in welcher Art und Weise (Effizienz) wahrgenommen werden sollen.

Unter der Aufgabenkritik als eigenständigem Untersuchungsschwerpunkt wird die Zweckkritik samt der abzuleitenden Vorschläge für die künftige Aufgabenstruktur verstanden.

Im Gegensatz dazu hinterfragt die Vollzugskritik Art und Weise sowie Umfang der Aufgabenerledigung. Beide Formen erstrecken sich sowohl auf bestehende als auch auf neu wahrzunehmende Aufgaben.

Die Zweckkritik geht der Vollzugskritik (Geschäftsprozessoptimierung) und der Personalbedarfsermittlung immer zwingend voraus, denn nur für tatsächlich notwendige Aufgaben ist eine detaillierte Untersuchung der Aufgabenerledigung und des Personalbedarfs sinnvoll.

3 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

3.1 Wir haben bei unserer Querschnittsprüfung festgestellt, dass die Einrichtungen überwiegend nicht der Frage nachgingen, ob einzelne Aufgaben des ID (z. B. Gebäudereinigung oder der Betrieb einer Poststelle) wirtschaftlich in Eigenregie oder durch private Dienstleister hätten erledigt werden können. Nur in wenigen Fällen hatten die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt. Diese waren zum Teil jedoch unvollständig und methodisch fehlerhaft (z. B. Bewertung von längerfristigen Alternativen mit hoher finanzieller Bedeutung aufgrund einer Kostenvergleichsrechnung).

3.2 Nach § 7 Bundeshaushaltsordnung (BHO) ist

- für alle finanzwirksamen Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit zu untersuchen 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 einzelne Aufgaben des ID wirtschaftlich erledigt werden können. Dabei sind alle möglichen Formen der Aufgabenerledigung, z. B. Eigenwahrnehmung, Zusammenarbeit mit Dritten, Vergabe an einen privaten Dienstleister, zu prüfen und monetär zu bewerten. Um mögliche Optimierungspotenziale zu identifizieren, sollte zumindest eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden. Erst danach ist eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sinnvoll.

Die Vorgaben der BHO und der hierzu erlassenen Verwaltungsvorschriften werden durch eine vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) herausgegebene Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“⁹ sowie durch das „Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung“¹⁰ mit spezifischen Handlungsempfehlungen, Erläuterungen und Mindestanforderungen ergänzt. In der Arbeitsanleitung und in dem Handbuch werden die

⁹ Siehe Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“ – Rundschreiben des BMF vom 31.08.1995 (Az.: II A 3 - H 1005-23/95; GMBI 1995 S. 764).

¹⁰ Siehe www.orghandbuch.de.

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.¹¹ Bei diesem Verfahren wird die zeitliche Struktur der Zahlungen berücksichtigt. Andere Verfahren sollen nur unter engen Voraussetzungen als Hilfsverfahren eingesetzt werden.

- 3.3 *Wir empfehlen, die Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche des ID (z. B. Gebäudereinigung, Hausmeisterdienst) 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. Eigenwahrnehmung, Zusammenarbeit mit Dritten, Vergabe an einen privaten Dienstleister) vollständig zu ermitteln und zu bewerten. Dazu sind alle relevanten Ein- und Auszahlungen entsprechend ihrem zeitlichen Auftreten aus Sicht des Bundeshaushalts zu berücksichtigen. 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. Bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollte darauf geachtet werden, dass der Aufwand für Datenermittlungen und Dokumentation in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielbaren Effekten steht.¹²

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).

¹¹ Siehe 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).

¹² Rundschreiben des BMF vom 12.01.2011 zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (GMBI vom 11.02.2011, Seite 76 ff.).

- 3.4 Das Bundesministerium des Innern hat in seiner Stellungnahme hierzu ausgeführt, dass Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (insbesondere der Vergleich mit Handlungsalternativen und die Berechnung unter Verwendung der Kapitalwertmethode) grundsätzlich zu befürworten sind.

4 Interne Serviceorientierung

- 4.1 Alle geprüften Einrichtungen informierten ihre Beschäftigten im Intranet über die Dienstleistungen des ID. Die dort vorhandenen, allgemeinen Informationen waren jedoch nicht immer verständlich, vollständig und aktuell.

Zur Verbesserung der Serviceleistungen des ID führten drei der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen Service Level Agreements¹³ (SLA) ein. Dazu legten sie u. a. Erreichbarkeits- und Reaktionszeiten fest. Ergänzend hierzu erprobte eine dieser Einrichtungen ein sogenanntes Ticketsystem¹⁴ für die Störungsannahme, um anfallende Probleme und Störungen aufzunehmen und deren Abarbeitung zu steuern. Eine andere dieser Einrichtungen führte zu einzelnen Leistungen des ID eine Kundenbefragung durch. Hierbei bewerteten die Beschäftigten u. a. die Qualität der Dienstleistungen sowie die Erreichbarkeit und die Reaktionszeit des ID.

- 4.2 Serviceorientierung im ID bedeutet, die Anforderungen der internen Kunden und ggf. auch externen Kunden termingerecht und in der erforderlichen Qualität zu erfüllen.

Zur Verbesserung der Serviceorientierung sind alle Informationen zum ID (u. a. Ansprechpartner, Dienstleistungsangebot, notwendige Formulare) allen Beschäftigten aktuell zur Verfügung zu stellen (z. B. im Intranet).

¹³ 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.

¹⁴ Ein Ticketsystem (Synonyme u. a.: Help-Desk-System, Serviceticket-System, Trouble-Ticket-System) ist eine Software, um Kundenanfragen (Tickets) bzw. Störungsmeldungen per E-Mail oder Telefon zu empfangen, zu erfassen, zu bestätigen, zu klassifizieren und zu bearbeiten. Mit einem Ticketsystem können u. a. die Anfragen auf die zuständigen Bearbeiter/innen verteilt, die Bearbeitungsdauer und -qualität sowie die Einhaltung von SLAs überwacht werden. Daneben kann mit einem Ticketsystem sichergestellt werden, dass keine Anfrage verloren geht und ein Gesamtüberblick über die zu bearbeitenden Vorgänge jederzeit möglich ist.

Mit SLAs können die erforderlichen Rahmenbedingungen für die Erledigung von Aufträgen zwischen dem ID und den Kunden vereinbart werden.

Eine zentrale Anlaufstelle für Angelegenheiten des ID (z. B. eine zentrale E-Mail-Adresse) verkürzt für die internen Kunden die Suche nach der zuständigen Stelle (z. B. Ansprechpartner/in bei Schadensmeldungen). Organisatorisch muss hierbei die richtige und rasche Weiterleitung bzw. Bearbeitung aller Anfragen, unabhängig von der Erreichbarkeit bestimmter Personen, sichergestellt werden. Durch eine geeignete IT-Unterstützung (z. B. in Form eines Ticketsystems) können Anfragen oder Schadensmeldungen elektronisch an die zuständigen Stellen weitergeleitet, der jeweilige Bearbeitungsstatus verfolgt und alle Beteiligten über den Fortschritt der Arbeiten auf dem Laufenden gehalten werden.

Durch Befragungen zu einzelnen Aspekten der internen Kundenzufriedenheit können Schwachstellen erkannt und der Service des ID verbessert werden.

4.3 *Wir empfehlen,*

- *alle relevanten Informationen über den ID an einer Stelle, z. B. im Intranet, zu veröffentlichen,*
- *die interne „Kundenorientierung“ mithilfe von SLAs auszubauen,*
- *eine zentrale Anlaufstelle (z. B. zentrale E-Mail-Adresse) für alle Angelegenheiten des ID einzurichten, um Anfragen (ggf. IT-gestützt durch ein sog. Ticketsystem) abzuarbeiten sowie*
- *Kundenbefragungen als Maßnahme zur Serviceverbesserung auch im Bereich des ID durchzuführen.*

4.4 Das Bundesministerium des Innern führt in seiner Stellungnahme aus, dass die Einführung von SLAs auch negative Folgen haben könnte.¹⁵

Wir haben hingegen bei unseren Prüfungen sowohl aus Sicht der Beschäftigten der jeweiligen Einrichtung als auch aus Sicht der „internen Kunden“ nur positive Rückmeldungen aufgrund der Einführung der SLAs erhalten. Andere untersuchte

¹⁵ Sollte es z. B. aufgrund hoher Arbeitsbelastungen einmal zu Verzögerungen kommen, würden die in den SLAs festgelegten Reaktionszeiten unter Umständen unnötigen Leistungsdruck bei den Bearbeitern und Erwartungshaltungen bei den „Kunden“ erzeugen.

Einrichtungen planen deren Einführung. Von daher erachten wir die Einführung von SLAs als ein wesentliches Instrument zur Kundenorientierung.

Das Bundesministerium des Innern stimmt darüber hinaus unserer Empfehlung zur Durchführung von Kundenbefragungen zu.

5 Führungsprozesse

5.1.1 Führungsprozesse umfassen u. a. die Planung, Koordinierung und Steuerung der Ausführungs- und Unterstützungsprozesse. Bei den Führungsprozessen im Bereich des ID nutzten die untersuchten Einrichtungen u. a. folgende Instrumente in unterschiedlichem Umfang:

- In zahlreichen Einrichtungen ergänzten Zielvereinbarungen die Fach- und Dienstaufsicht. Neben den Zielvereinbarungen nach den Regelungen des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst schlossen in einigen Einrichtungen auch die verschiedenen Hierarchiestufen, z. B. Leitung der Einrichtung mit der Abteilungsleitung für Zentrale Aufgaben, jährlich Zielvereinbarungen ab.
- In allen in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen gab es eine Kosten- und Leistungsrechnung (KLR). Nicht in allen dieser Einrichtungen existierte ein Controlling.
- Nur eine Einrichtung führte einen Leistungsvergleich mit Dritten durch, in dem sie jährlich ihre Gebäudekosten mit anderen Einrichtungen verglich.
- Ein Qualitätsmanagementsystem gab es nur in einer der geprüften Einrichtungen.
- In allen untersuchten Einrichtungen fanden regelmäßig Dienstbesprechungen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen (z. B. Abteilungsleiterrunden, Referats-, Gruppen- oder Sachgebietsleiterrunden) statt, um den Informations-transfer bis zur Arbeitsebene sicherzustellen.
- Schriftliche Regelungen zu Entscheidungs-, Kontroll-, Vertretungs- und Delegationskompetenzen (z. B. Zeichnungsbefugnisse, Betragsgrenzen zur Genehmigung von Maßnahmen, Aufgaben von Führungskräften) fanden wir für den ID nur in wenigen Fällen vor.

5.1.2 Zum Einsatz der o. a. Instrumente bei Planung, Koordinierung und Steuerung des ID stellen wir Folgendes fest:

- Gerade im ID können die Beteiligten in Führungsfunktionen bzw. auf höheren Hierarchieebenen über das Instrument der Zielvereinbarung u. a. allgemeine Strategien und Vorgaben operationalisieren. Im Dialog der Vereinbarungspartner können z. B. die vorhersehbaren Erfordernisse, die Risiken oder die Erfolgsaussichten thematisiert und geklärt werden. Darüber hinaus ermöglichen verbindliche Festlegungen einen Überblick über das Zielsystem der Einrichtung und damit auch des ID und helfen, Doppelarbeit und Ineffizienz zu vermeiden.
- Durch die konsequente Nutzung der KLR-Daten können u. a. Aussagen zu den Gesamtkosten einzelner Produkte oder Dienstleistungen des ID getroffen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen (Tz. 3) erleichtert und Einsparpotenziale aufgezeigt werden. Mit den KLR-Daten können auch vergleichbare Produkte oder Bereiche gegenübergestellt (Leistungsvergleiche) und Optimierungspotenziale für die Aufgabenerledigung abgeleitet werden. Darüber hinaus können die KLR-Daten dazu eingesetzt werden, um die Zielerreichung bei Zielvereinbarungen zu überprüfen.
- Aufgabe des Controllings sollte es u. a. sein, die steuerungsrelevanten Informationen aufzubereiten (Berichtswesen) und nicht nur das kurz- und mittelfristige Handeln im ID („Machen wir die Dinge richtig?“), sondern auch die langfristige Gesamtausrichtung des ID zu betrachten („Machen wir die richtigen Dinge?“).
- Durch Leistungsvergleiche (Benchmarking)¹⁶ mit anderen Einrichtungen können die Dienstleistungen des ID beurteilt, neue Erkenntnisse über eine möglichst optimale Aufgabenwahrnehmung im ID gewonnen sowie Verbesserungsmaßnahmen abgeleitet werden („Best Practice“).
- Wir halten die Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses als Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems auch im ID für sinnvoll. Dieser Prozess 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

¹⁶ Benchmarking ist ein Analyseprozess, bei dem Produkte, Methoden, Abläufe und Strukturen systematisch gegenübergestellt werden, um Rationalisierungspotenziale oder Qualitäts- und Leistungssteigerungspotenziale aufzudecken.

Qualität der Leistungen, die Service-/Kundenorientierung und die Situation der Beschäftigten stetig zu untersuchen und zu optimieren.

- Regelmäßige, strukturierte und bereichsübergreifende Dienstbesprechungen zwischen verschiedenen Hierarchieebenen bzw. Beteiligten („Top-Down“ und „Bottom-Up“) ermöglichen die Weitergabe von Informationen bzw. den Austausch von Wissen.
- Entscheidungs-, Kontroll-, Vertretungs- und Delegationskompetenzen der Führungskräfte im ID sollten als Voraussetzung für eine einheitliche Aufgabenerledigung schriftlich festgelegt werden, um Unklarheiten zu beseitigen und Zuständigkeiten eindeutig zu definieren.

5.1.3 Wir empfehlen,

- *Zielvereinbarungen als Instrument für eine ergebnisorientierte Führung und Steuerung im ID einzusetzen,*
- *die durch das Controlling aufbereiteten KLR-Daten als Grundlage für Führungsentscheidungen zu nutzen,*
- *durch Leistungsvergleiche mit Dritten, die Ergebnisse, die Qualität und die Kosten des ID transparent zu machen, beste Lösungen zu erkennen und den ID daraufhin zu optimieren,*
- *ein Qualitätsmanagement auch im Bereich des ID unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes¹⁷ einzuführen,*
- *die Weitergabe von Informationen bzw. den Austausch von Wissen u. a. durch regelmäßige, strukturierte und bereichsübergreifende Dienstbesprechungen im ID sicherzustellen und*
- *Entscheidungs-, Kontroll-, Vertretungs- und Delegationskompetenzen der Führungskräfte im ID schriftlich zu regeln.*

6 Ausführungsprozesse

6.1 Allgemeines

Ausführungsprozesse im ID erzeugen Dienstleistungen für die Beschäftigten der Einrichtungen und dienen daher der Unterstützung bei der Erledigung von Kern-

¹⁷ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Ansätze zum Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung vom 23.06.2006 (Gz.: I 3 - 2005 - 0884).

aufgaben. Auslöser für die Ausführungsprozesse und somit ein Tätigwerden des ID ist beispielsweise regelmäßig der Durchlauf eines Vorganges innerhalb der Einrichtung. Der Anstoß dazu kommt entweder von außen, z. B. über die Anlieferung und den Eingang von herkömmlicher bzw. elektronischer Post, oder von innen aus den Fachabteilungen. Die Vorgänge durchlaufen verschiedene Stationen und enden mit der Ablage und ggf. einem Postausgang. Die Prozesse umfassen nachfolgende Tätigkeiten:

- Bearbeiten der Post (Posteingänge und -ausgänge in papiergebundener und elektronischer Form),
- Transportieren (z. B. durch den Botendienst),
- Fertigen von Schriftgut (Schriftguterstellung),
- Registrieren (insbesondere Schriftgutverwaltung/Registratur),
- Kopieren bzw. Drucken von Schriftstücken (z. B. durch eine zentrale Kopierstelle oder Hausdruckerei).

6.2 Postbearbeitung

6.2.1 Bei der überwiegenden Zahl der in die Prüfung einbezogenen Einrichtungen waren die Posteingangs- und -ausgangsstelle räumlich gemeinsam untergebracht und bildeten eine organisatorische Einheit. In einer Einrichtung war die Posteingangsstelle organisatorisch und räumlich von der Postausgangsstelle getrennt.

Die meisten Einrichtungen hatten mit dem Posttransport (Anlieferung und Abholung) private Dienstleister beauftragt. In einigen Fällen wurden die Eingangspost und/oder Postausgangsprodukte durch eigene Beschäftigte transportiert.

Nicht bei allen Einrichtungen war das Verfahren der Postbearbeitung geregelt bzw. lag eine aktuelle Regelung vor (in einem Fall stammte die letzte Aktualisierung aus dem Jahre 1977). Einige Einrichtungen hatten ferner den Umgang mit elektronischen Eingängen (u. a. über die zentrale E-Mail-Adresse der Einrichtung) nicht geregelt.

Einige Einrichtungen führten ein Posteingangs- und/oder -ausgangsbuch (teilweise ausschließlich für Wertsendungen/-briefe) bzw. erfassten die Ein- und Ausgangspost mengenmäßig.

Bei einer Einrichtung falteten und kuvertierten die Beschäftigten in den Fachabteilungen bzw. Assistenzkräfte in den Sekretariaten die Briefpost selbst. Die Postausgangsbearbeitung durch die Poststelle war in diesem Fall auf das Freistempeln der Briefpost sowie das Verpacken und Versenden der Paketpost beschränkt.

- 6.2.2 Der Prozess der Postbearbeitung war in den meisten Fällen historisch gewachsen; er wurde nur in wenigen Fällen als Kostenfaktor wahrgenommen und untersucht. Es fehlte deshalb z. B. eine regelmäßige Analyse des Postaufkommens und der bei der Postbearbeitung zu erledigenden Aufgaben. Veränderungen in der Art und in den Häufigkeiten der verschiedenen Formen der Posteingänge werden so nicht erkannt. Der mittlerweile durch den zunehmenden, unkontrollierten Zugang elektronischer Post sich ergebende Zusatzaufwand ist aber nicht unerheblich. So gehen viele Vorgänge elektronisch „vorab“ beim Bearbeiter ein, werden ausgedruckt, als normale Posteingänge im Geschäftsgang behandelt und ggf. auch noch vervielfältigt; häufig kommen sie zeitverzögert noch einmal in Papierform ins Haus und erfordern eine doppelte Eingangsbearbeitung.

Durch die organisatorische und/oder räumliche Trennung der Posteingangs- und -ausgangsstelle gehen Synergieeffekte verloren, da u. a. personelle Kapazitäten nicht optimal eingesetzt werden (z. B. die Posteingangsstelle ist nicht ausgelastet, die Postausgangsstelle dagegen gleichzeitig überlastet).¹⁸

Ob der Einsatz von eigenen Beschäftigten und das Vorhalten von Fahrzeugen für den Posttransport im Vergleich mit der Vergabe an einen privaten Dienstleister wirtschaftlich ist, sollte durch eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung geprüft werden (Tz. 3).

Die Bündelung der schriftlich verfassten Verfahrensregelungen zur Postbearbeitung ist unverzichtbar, um eine effiziente und effektive Bearbeitung der Ein- und Ausgangspost zu gewährleisten.

Die mengenmäßige Erfassung des Postaufkommens in der Poststelle ist notwendig, um einerseits die Auslastung der Poststelle prüfen zu können und andererseits eine verlässliche Datenbasis für eine Vergabe von Leistungen (z. B. Bring- und

¹⁸ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Übermittlungsprozesse von Produkten der Behörden an ihre Kunden (Arbeitsweise und Wirtschaftlichkeit „großer“ Poststellen) vom 06.10.2004 (Gz.: VII 5 - 2004 - 0340).

Abholservice, Ausschöpfen von Mengenrabatten) zu erlangen. Dagegen ist der Nachweis von Ausgängen in der Poststelle durch das Führen eines Postausgangsbuches nur noch in wenigen Fällen (z. B. bei Wertsendungen/-briefen) erforderlich.

Die Erledigung von einfachen Servicearbeiten (z. B. Falten und Kuvertieren) durch höher bezahlte Beschäftigte in den Fachabteilungen bzw. in den Assistenzdiensten ist unwirtschaftlich.

6.2.3 *Wir empfehlen,*

- *die klassischen Prozesse der Postbearbeitung in papiergebundener Form (Öffnen, Posteingangsstempel, Auszeichnung auf die zuständige Organisationseinheit, Falten, Kuvertieren, Freistempeln) und die zentrale Adresse für elektronische Eingänge sowie deren Bearbeitung (Weiterleitung an die zuständige Stelle) organisatorisch bei einer zentralen Poststelle anzusiedeln,*
- *beim Einsatz von eigenen Beschäftigten und beim Vorhalten von Fahrzeugen für den Posttransport die Wirtschaftlichkeit der Alternativen Eigenwahrnehmung oder Vergabe an private Dienstleister zu untersuchen,*
- *das Postaufkommen mengenmäßig zu erfassen und das Führen eines Postausgangsbuches auf Wertsendungen/-briefe zu beschränken sowie*
- *einfache Servicearbeiten der Postausgangsbearbeitung nicht durch höher bezahlte Beschäftigte erledigen zu lassen.*

6.3 **Botendienst**

6.3.1 Bei fünf der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen gab es einen Botendienst, der zum Teil bis zu sechsmal täglich die Beschäftigten mit interner und externer Post belieferte. In einer Einrichtung waren die Beschäftigten für den internen Transport des papiergebundenen Postgutes selbst zuständig.

6.3.2 Die Einrichtungen, in denen es einen Botendienst gab, konnten dessen Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit nicht darlegen. Sie hatten z. B. Folgendes nicht geprüft:

- *Einrichtung von Mischarbeitsplätzen (Poststelle/Botendienst),*
- *Notwendigkeit von bis zu sechs Botengängen am Tag,*

- Einrichtung von Postverteilräumen auf bestimmten Etagen oder auf jeder Etage eines Dienstgebäudes, selbst wenn der unmittelbare Posttransport zu jedem internen Kunden, z. B. durch einen Botendienst, entfällt.

Der Verzicht auf die Belieferung jedes einzelnen Büros kann mit „Komforteinbußen“ verbunden sein. Postverteilräume sollten daher an zentraler Stelle, z. B. in der Nähe von Aufzügen, Treppenhäusern, Kopiergeräten, eingerichtet werden. Diese Orte werden von fast allen Beschäftigten mehrmals täglich angelaufen. Bei diesen Gelegenheiten kann der Posteingang und -ausgang mitgenommen werden.

6.3.3 *Wir empfehlen, durch eine Untersuchung festzustellen, welche Art des internen Posttransportes wirtschaftlich ist. Die Untersuchung sollte u. a. berücksichtigen:*

- *Möglichkeit der Einrichtung von Mischarbeitsplätzen (z. B. Poststelle/Botendienst),*
- *Einrichtung von Postverteilräumen an zentralen Stellen im Dienstgebäude,*
- *Reduzierung der Botengänge auf das notwendige Minimum (werktäglich bis zu drei Botengänge).*

6.3.4 Das Bundesministerium des Innern führt hierzu aus, dass vergleichbare Untersuchungen teilweise bereits zur Einrichtung zentraler Postverteilräume und teilweise auch zur Reduzierung der Botengänge geführt hätten.

6.4 Postlauf

6.4.1 Wir haben vereinzelt festgestellt, dass die Posteingänge nicht unmittelbar, sondern über mehrere Hierarchiestufen den bearbeitenden Stellen zugeleitet wurden.

6.4.2 Da es sich bei der überwiegenden Zahl der Posteingänge um strukturierte und in der Regel wiederkehrende Vorgänge handelt, sollten grundsätzlich zuerst aus dienst- sowie fachaufsichtlichen Gründen die unmittelbaren Vorgesetzten der zuständigen Organisationseinheit (bearbeitende Stelle) und direkt danach die bearbeitenden Stellen Eingangsempfänger sein. Denn je höher Eingangsempfänger in der Organisationshierarchie angesiedelt sind und je mehr Personen bei der Weiterleitung der Post beteiligt werden, desto länger ist der Postlauf, bis ein Eingang bei den zuständigen Beschäftigten vorliegt. Liege- und Transportzeiten verlängern die

Durchlaufzeiten von Geschäftsvorgängen. Insbesondere die Abwesenheit der Eingangsempfänger verzögert die Weiterleitung zusätzlich.

6.4.3 *Wir empfehlen, in der Geschäftsordnung zu regeln, dass die Eingangspost grundsätzlich zuerst auch aus dienst- und fachaufsichtlichen Gründen den unmittelbaren Vorgesetzten der zuständigen Organisationseinheit (bearbeitende Stelle) und direkt danach den bearbeitenden Stellen zugeleitet wird. Sie entscheiden, welche Eingänge (Grundsatzangelegenheiten oder Eingänge von besonderer Bedeutung) der Leitung der Einrichtung bzw. weiteren Stellen vorzulegen sind.*

6.4.4 Auch nach Auffassung des Bundesministeriums des Innern können differenzierte Regelungen zum Postlauf bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung sinnvoll sein.

6.5 **Schriftguterstellung**

6.5.1 Bei den in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen waren Schreibkräfte im herkömmlichen Sinne nicht mehr oder nur noch in einem geringen Umfang beschäftigt. Die Beschäftigten der Einrichtungen erstellten ihre Schriftstücke überwiegend selbst. Dabei nutzten nur wenige Einrichtungen Dokumentenvorlagen und elektronische Vordrucke.

Darüber hinaus gab es in einigen Einrichtungen Assistenz- und Schreibdienste (Sekretariate), teilweise vorrangig für die Leitungsebene. Diese Dienste waren größeren Organisationseinheiten (in der Regel den Abteilungen) zugeordnet. Hierbei handelte es sich um Mischarbeitsplätze (allgemeine Bürotätigkeiten wie Posteingangsbearbeitung, Konferenz- und Reisemanagement sowie Schriftguterstellung, wobei sich diese fast ausschließlich auf das Erstellen von Reinschriften beschränkte). Organisationsuntersuchungen und/oder Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen lagen im Zusammenhang mit der Einrichtung von Assistenzdiensten nicht vor.

6.5.2 Mit der Einrichtung von Assistenzdiensten können Synergieeffekte erzielt werden, zumal sich der herkömmliche Schreibdienst aufgrund der Veränderungen

durch den „IT-Einsatz“ überholt hat. Bei der Einrichtung von Assistenzdiensten sollten u. a. folgende Schritte berücksichtigt werden:¹⁹

- Vor der Einrichtung von Assistenzdiensten sollte zunächst eine Organisationsuntersuchung durchgeführt werden. Es sollte eine Konzeption entwickelt werden, die die Ziele der beabsichtigten Organisationsstruktur formuliert und konkrete Maßnahmen beschreibt.
- Die Aufgaben des Assistenzdienstes sollten ganzheitlich gestaltet sein. Pool- oder Teamlösungen können dabei eine mögliche Organisationsform sein.
- Die Aufgabeninhalte für den Assistenzdienst sollten funktions- und aufgabengerecht ausgewählt und gestaltet werden.
- Bei der Raumorganisation sollte auf eine kundennahe räumliche Anbindung der Assistenzkräfte geachtet und Wegezeiten sollten so kurz wie möglich gehalten werden.
- Maßnahmen zur Qualitätssicherung sollten ergriffen und dabei an der Struktur und den Aufgaben des Assistenzdienstes ausgerichtet werden.
- Um den Assistenzdienst bedarfsgerecht fortentwickeln zu können, sollte die Zufriedenheit der Fachseite systematisch erhoben und ausgewertet werden.

Leicht auffindbare und thematisch geordnete Vorlagen bzw. Vordrucke in elektronischer Form erleichtern den Beschäftigten die Schriftguterstellung. Sie sorgen für ein einheitliches Erscheinungsbild der Einrichtung nach außen.

6.5.3 Wir empfehlen,

- *eine Organisationsuntersuchung bei bestehenden Assistenzdiensten mit dem Ziel, eine Optimierung einzuleiten bzw. die Einrichtung von Assistenzdiensten zu prüfen,*
- *bei der abschließenden Schriftguterstellung durch die sachbearbeitenden Beschäftigten die Verwendung von Dokumentenvorlagen, z. B. in der Geschäftsordnung, verpflichtend zu regeln sowie alle aktuellen Dokumentenvorlagen zentral und thematisch geordnet den Beschäftigten zur Verfügung zu stellen.*

¹⁹ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Organisation von Assistenzdiensten vom 06.02.2007 (Gz.: VII 5 - 2005 - 0604).

- 6.5.4 Das Bundesministerium des Innern stimmt unserer Empfehlung zu. Die Optimierung der Assistenzdienste – sei es durch Einleitung einer Organisationsuntersuchung oder mithilfe punktueller Maßnahmen – sei ein kontinuierliches Ziel aller Behörden.

6.6 Schriftgutverwaltung

- 6.6.1 Bei den geprüften Einrichtungen waren keine zentralen Registraturen²⁰ eingerichtet. Das Schriftgut wurde überwiegend durch die bearbeitende Stelle („Bearbeiterablage“) oder in einigen Fällen in dezentralen Ablagen verwaltet.

Mehr als die Hälfte der untersuchten Einrichtungen dokumentierte die Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Kompetenzen für das Schriftgut nicht bzw. nur teilweise. Rahmenaktenpläne existierten nur in zwei Einrichtungen.

Keine der untersuchten Einrichtungen hatte bisher eine IT-gestützte Vorgangsbearbeitung eingeführt. Zwei Einrichtungen beabsichtigten dies.

- 6.6.2 Der Verzicht auf eine zentrale Vorgangs- und Aktenverwaltung hat grundsätzlich folgende Nachteile:

- Das Wiederauffinden von Vorgängen und Akten ist zeitaufwendig.
- Der schnelle Zugriff durch Beschäftigte oberhalb der Bearbeiterebene ist erschwert.
- Ein erhebliches Wissensdefizit tritt beim Personalwechsel auf Bearbeiterebene oder in Vertretungszeiten auf.

Diese Nachteile können vermieden werden, wenn das Erfassen der Posteingänge, deren Zuordnung zu bestehenden Vorgängen/Akten und deren Verwaltung einer zentralen Registratur übertragen wird. In größeren Einrichtungen kann eine dezentrale Aktenführung in mehreren Registraturgruppen sinnvoll sein. Für eine systematische und kontinuierliche Dokumentation des Bearbeitungsprozesses ist es dann sinnvoll, dass die Registratur schon während der Posteingangsbehandlung eingeschaltet wird und das Geschäftszeichen bestimmt. Da die Bearbeiterablage zu unzulänglicher Schriftgutverwaltung führen kann, sollte nur kurzfristig aufzu-

²⁰ Das Ordnen, Vergeben von Geschäftszeichen, Registrieren, Bereitstellen, Verwalten und Aussondern von Schriftgut sind klassische Aufgaben einer Registratur.

bewahrendes und nicht einem Archiv anzubietendes Schriftgut ausnahmsweise beim Bearbeiter/bei der Bearbeiterin gelagert werden.²¹

Abläufe und Zuständigkeiten für das Registrieren, Bearbeiten, Bereitstellen, Aufbewahren und Aussondern sollten ausreichend beschrieben und intern bekannt gemacht werden.

Wenn kein Rahmenaktenplan existiert, vergibt jede Organisationseinheit nach unterschiedlichen Kriterien die Geschäftszeichen. Die Einrichtungen sollten einen nach ihren Aufgaben gegliederten und nach einem einfachen Kennzeichnungssystem angelegten Aktenplan als einheitlichen Ordnungsrahmen für die Sachakten anwenden. Ein zutreffender Aktenplan kann auch das Aussonderungsverfahren vereinfachen, da das Bundesarchiv auf dessen Grundlage einen Großteil der zu kassierenden Unterlagen „im Idealfall bereits in der Behörde“ zur Vernichtung freigeben kann. Die Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien empfiehlt, ggf. eine Projektgruppe zur Erstellung bzw. Überarbeitung eines Aktenplans einzusetzen. Das Bundesarchiv hat eine „Checkliste für das Neuerstellen oder Überarbeiten von Aktenplänen“ veröffentlicht.²²

Die IT-gestützte Vorgangsbearbeitung umfasst den gesamten Dokumentenlebenszyklus, von der Erstellung bzw. vom Posteingang bis hin zur endgültigen Archivierung der Dokumente. Dabei unterstützt sie u. a. die Verwaltung großer Mengen an elektronisch vorliegenden Informationen, z. B. in E-Mails.

6.6.3 *Wir empfehlen,*

- *grundsätzlich zentrale Registraturen einzurichten,*
- *verbindliche Regelungen zur Schriftgutverwaltung zu erarbeiten,*
- *einen Rahmenaktenplan zu erstellen sowie*
- *die Einführung einer IT-gestützten Vorgangsbearbeitung zu prüfen.*

²¹ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Langzeitarchivierung von Schriftgut des Bundes (hier: Vorbereitung durch die aktenführenden Stellen) vom 28.12.2009 (Gz.: VII 5 - 2008 - 0012, VII 2 - 2007 - 0247).

²² Siehe hierzu Behördenberatung des Bundesarchivs unter www.bundesarchiv.de.

6.7 Vervielfältigung/Druckerei

6.7.1 Bei drei der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen existierte neben dezentralen Kopiergeräten auch eine zentrale Kopierstelle bzw. eine mit Offsetdruckmaschinen ausgestattete Hausdruckerei. Nur eine Einrichtung hatte ein übergreifendes Kopier- und Druckkonzept erstellt.

6.7.2 Nur auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung (Tz. 3) kann verlässlich ermittelt werden, in welcher Form die Aufgaben im Bereich der zentralen Vervielfältigung (zentrale Kopierstelle/Hausdruckerei) wirtschaftlich erledigt werden können.²³

Die Bereiche Drucken, Kopieren, Faxen und Scannen wachsen immer mehr zusammen. Ziel eines übergreifenden Kopier- und Druckkonzeptes sollte u. a. die Vereinheitlichung der benötigten Geräte und damit eine Reduzierung der Ausgaben für Betrieb und Wartung sein.

6.7.3 *Wir empfehlen,*

- *im Bereich der zentralen Vervielfältigung (zentrale Kopierstelle/Hausdruckerei) regelmäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sowie*
- *ein umfassendes Konzept für die Bereiche Drucken, Kopieren, Faxen und Scannen zu erstellen.*

7 Unterstützungsprozesse

7.1 Allgemeines

7.1.1 Unterstützungsprozesse dienen dazu, die benötigten Ressourcen so bereitzustellen, dass Führungs- und Ausführungsprozesse optimal abgewickelt werden können. Schwerpunkt unserer Untersuchungen waren folgende Unterstützungsprozesse des ID:

- Zugangskontrolle bzw. Bewachung (Pfortnerdienst),
- infrastrukturelles Gebäudemanagement (Gebäude- und Glasreinigung, Winterdienst, Grünflächenpflege, Hausmeisterdienst sowie Umzugsdienst) sowie
- Fahrbereitschaft.

²³ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Ausgaben und Ausstattungen der Hausdruckereien in der unmittelbaren Bundesverwaltung vom 15.11.2010 (Gz.: VII 5 - 2007 - 0008).

Die Mehrzahl der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen hatte die Dienstleistungen in den Bereichen Zugangskontrolle und Wachdienst sowie infrastrukturelles Gebäudemanagement im Wettbewerb (mit Ausnahme des Hausmeisterdienstes) an private Dienstleister vergeben.

Einzelne Einrichtungen hatten in den Jahren 1996, 1999 und 2002 Verträge mit privaten Dienstleistern abgeschlossen und seitdem immer wieder verlängert. Eine erneute Ausschreibung zogen sie nicht in Betracht.

- 7.1.2 Um den Wettbewerb zu fördern und daraus resultierende Preisvorteile zu nutzen, sollten Dienstleistungen im Bereich des ID nicht nur bei wesentlichen Änderungen der den jeweiligen Verträgen zugrunde gelegten Daten und Vorgaben, sondern grundsätzlich nach fünf Jahren erneut ausgeschrieben werden.

Der auszuschreibende Leistungsumfang (z. B. Reinigungsintervalle²⁴) ist hierbei regelmäßig zu prüfen und bei Bedarf anzupassen.

Sofern Dienstleistungen nicht oder nur zum Teil in Anspruch genommen werden (z. B. im Bereich des Winterdienstes), ist eine vorab festgelegte anteilige Rückvergütung sinnvoll.

- 7.1.3 *Wir empfehlen,*

- *Dienstleistungen im Bereich des ID regelmäßig, spätestens aber grundsätzlich nach fünf Jahren neu auszuschreiben,*
- *vor einer Ausschreibung den Leistungsumfang (z. B. zu reinigende Flächen, Reinigungsintervalle etc.) zu prüfen und bei Bedarf anzupassen sowie*
- *bei einer absehbaren Nichtinanspruchnahme von Dienstleistungen (z. B. im Bereich des Winterdienstes) Möglichkeiten der Rückvergütung zu prüfen.*

7.2 **Fahrbereitschaft**

- 7.2.1 Die überwiegende Zahl der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen unterhielt eine eigene Fahrbereitschaft. Die Einrichtungen konnten keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Fahrbereitschaft (Eigenwahrnehmung/Ver-

²⁴ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Ausgaben für Reinigungsleistungen bei Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung und institutionellen Zuwendungsempfängern des Bundes vom 26.09.2007 (Gz.: VII 5 - 2005 - 1151).

gabe an einen privaten Dienstleister) vorlegen. Ferner prüften die einbezogenen Einrichtungen nicht die Auslastung ihrer Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer.

Die Fahrbereitschaften betreuten auch Poolfahrzeuge, die von den Beschäftigten (sog. Selbstfahrerinnen und Selbstfahrer) genutzt werden konnten. Auch hier prüften die Einrichtungen nicht immer die Auslastung der Fahrzeuge.

- 7.2.2 Ohne eine Prüfung der Auslastung der Beschäftigten kann nicht beurteilt werden, ob die zugestandene Pauschalgruppe nach dem Tarifvertrag für die Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer angemessen ist. Sofern die Beschäftigten durch wirtschaftlich vertretbare Fahraufträge nicht auszulasten sind, ist zu prüfen, inwieweit sie auf Mischarbeitsplätzen (z. B. im Botendienst, Pförtnerdienst oder in einer Poststelle) eingesetzt werden können.²⁵

Um Anhaltspunkte für eine Veränderung der Wirtschaftlichkeit der Fahrbereitschaft oder dem Vorhalten von Poolfahrzeugen 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 Auslastung zu einer Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Fahrbereitschaft oder dem Vorhalten von Poolfahrzeugen führen. Kennzahlen können aber nur Indikatoren für die Wirtschaftlichkeit sein und eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung auf Grundlage der Kapitalwertmethode nicht ersetzen (Tz. 3).

- 7.2.3 Wir empfehlen,

- *die Auslastung der Kraftfahrerinnen und Kraftfahrer fortlaufend zu überprüfen und deren Zahl an den wirtschaftlich vertretbaren Bedarf anzupassen oder für diese Beschäftigten zusätzliche tarifrechtlich unschädliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen sowie*
- *die Wirtschaftlichkeit der Fahrbereitschaft und/oder das Vorhalten von Poolfahrzeugen regelmäßig zu untersuchen.*

²⁵ Siehe Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Fahrbereitschaften in nachgeordneten Behörden der Bundesverwaltung vom 01.09.2002 (Gz.: VII 5 - 2002 - 1210).

8 Vermietung von Räumen

- 8.1 Vier der in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen vermieteten repräsentative Räume (z. B. Konferenzräume für Tagungen) an externe Dritte und erbrachten dabei Leistungen wie die nutzerspezifische Herrichtung der Räume durch den Hausmeisterdienst, den Betrieb der Beschallungsanlagen sowie die Einlasskontrolle bei Abendveranstaltungen nach Dienstschluss. Teilweise wurden die angefallenen Betriebskosten nicht genau und vollständig ermittelt. Die von den Einrichtungen selbst entworfenen Mietverträge enthielten teilweise keine Regelungen zu klärungsbedürftigen Fragen, z. B. zur Haftung.

Eine Einrichtung stellte bei der Vermietung die angefallenen Betriebskosten sowie anteilige Personalkosten (z. B. Hausmeisterdienst, Pförtnerdienst) nicht in Rechnung. Auch die Kosten für eine zusätzliche technische Ausstattung (Beschallungs-/Mikrofonanlage, Beamer etc.) wurden nicht berechnet.

In einem anderen Fall basierte die Berechnung des Entgeltes für die Überlassung der Räumlichkeiten auf Betriebsdaten (Energiekosten, Personalkosten etc.) aus dem Jahre 2004.

- 8.2 Die Vermietung von Räumlichkeiten kann zu zusätzlichen Einnahmen für den Bundeshaushalt führen, wenn diese Räume durch die Einrichtung punktuell selbst nicht benötigt werden. Neben den Personalkosten fallen bei der Vermietung auch Betriebskosten, z. B. für Heizung, Wasser, Reinigung, an. Die tatsächlich anfallenden Gesamtkosten sollten in die Bemessung des Nutzungsentgeltes auf der Grundlage aktueller Daten einfließen. Die Nutzung der Räumlichkeiten ist in schriftlichen Vereinbarungen, welche u. a. auch Bestimmungen zu Haftungsfragen enthalten sollen, zu regeln.

- 8.3 *Wir empfehlen den Einrichtungen, deren Liegenschaften nicht von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben verwaltet werden, die Gesamtkosten für die Nutzung von Räumlichkeiten zu ermitteln, um das Marktentgelt für externe Dritte zu bestimmen. Ferner regen wir an, die Nutzungsbedingungen, insbesondere Haftungsregelungen, mit den Nutzern schriftlich zu vereinbaren.*

9 Schlussbetrachtung

In der öffentlichen Verwaltung werden Aufgaben zunehmend als Produkte (Dienstleistungen) und die Erledigung der Aufgaben als Geschäftsprozesse verstanden. Die Rolle des ID als Unterstützungsprozess für die Wahrnehmung der Kernaufgaben einer Einrichtung wurde bislang nur unzureichend wahrgenommen. Damit die externen, aber vor allem auch die internen Kundenwünsche bestmöglichst erfüllt werden, müssen die Geschäftsprozesse effektiv und effizient funktionieren. In diesem Zusammenhang kann nur auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ermittelt werden, in welcher Form einzelne Aufgaben des ID wirtschaftlich erledigt werden können.

Mit unserer Prüfung zeigen wir Optimierungsmöglichkeiten für die Geschäftsprozesse des ID auf. Mit einem optimierten ID können die Einrichtungen der mittelbaren Bundesverwaltung ihre Personal- und Sachkosten senken sowie ihre Kernaufgaben quantitativ und qualitativ besser erledigen.