

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2010 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 5: Poststellen und Registraturen der Regie-
rungspräsidien**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 25. November 2010 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 14/7005 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Vorschläge des Rechnungshofs umzusetzen, insbesondere
 - a) für die Arbeit in den Poststellen und Registraturen Standards und einheitliche Abläufe festzulegen,
 - b) das vom Land eingeführte Softwareprogramm flächendeckend einzusetzen,
 - c) den Personalbedarf mittels der aufgezeigten Kennzahlen neu zu berechnen und zeitnah umzusetzen,
 - d) die Optimierungspotenziale – durch Personaleinsparungen – soweit wie möglich zu generieren und damit die Kosten jährlich zu reduzieren und
 - e) längerfristig ein digitales Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem anzustreben und modellhaft anzugehen;
2. dem Landtag über das Veranlasste bis zum 30. Juni 2011 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 17. Juni 2011, Az. I 0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Die Regierungspräsidien haben sich intensiv mit den Geschäftsabläufen in den Poststellen und Registraturen befasst und für beide Bereiche Standardabläufe definiert, die nun nach und nach in allen Einheiten eingeführt werden sollen. So wurde für die Registraturen unter anderem für die Hauptaufgaben ein einheitlicher Musterprozess erarbeitet und eine gemeinsame Registraturordnung entworfen. Ergänzend wurden Konzepte entwickelt und teilweise bereits umgesetzt, die Servicekräfte flexibler und zielgenauer einzusetzen.

Der nächste Schritt wird sein, das in der Landesverwaltung eingeführte und in den vergangenen Jahren technisch weiterentwickelte System zur Dokumenten- und Schriftgutverwaltung – DSV-neu – flächendeckend auch in den Regierungspräsidien einzusetzen.

Die Wirksamkeit dieser organisatorischen Maßnahmen wird künftig mittels der aus dem SAP-System gewonnenen Kennzahlen (Betreuungsquoten) überprüft und gesteuert. Hierbei werden auch qualitative Aspekte mit berücksichtigt, insbesondere ist darauf zu achten, dass nicht Aufgaben aus den Registraturen in die Referate verlagert werden und dort teure Arbeitskapazitäten binden, die dann für die Erledigung der Fachaufgaben fehlen.

Insgesamt wurden seit der Rechnungshofsuntersuchung in den Registraturen und Poststellen rd. 35 Stellen eingespart. Dies kommt dem vom Rechnungshof damals errechneten Optimierungspotenzial bereits sehr nahe. Es ist zu erwarten, dass in den Folgejahren, wenn die ergriffenen Maßnahmen ihre Wirkung entfalten, noch weitere Einsparungen realisiert werden können.

Die Überlegungen zur Einführung eines landesweiten digitalen Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystems sind noch im Anfangsstadium. Die Einführung von DSV ist hierzu ein erster Schritt.

**Bericht der Regierungspräsidien
über das Veranlasste zur Denkschrift 2010 zur Haushaltsrechnung 2008,
Beitrag 5 – Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien
entsprechend dem Landtagsbeschluss vom 25. November 2010**

Stuttgart, den 12. 04. 2011

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	II
Abkürzungen	III
Hintergrund zu den Rechnungshofuntersuchungen und zum Landtags- beschluss	4
Hintergründe zur Beschlussempfehlung des Landtags von Baden-Württemberg – Drucksache 14 / 7005.....	4
1. Standards und einheitliche Abläufe in den Poststellen und Registraturen	5
1.1 Ergebnisse der Arbeitsgruppe Poststellen	5
1.1.1 Würdigung des vom Rechnungshof vorgelegten Datenmaterials.....	5
1.1.2 Erarbeitung standardisierter Arbeitsprozesse im Bereich der Poststellen.....	7
1.1.3 Erarbeitung des speziellen Fortbildungsbedarfs der Poststellenmitarbeiter	7
1.1.4 Ausarbeitung einer allgemeingültigen Postordnung	8
1.2 Ergebnisse der Arbeitsgruppe Registraturen	8
1.2.1 Empfehlung des Rechnungshofs im Bereich der Registraturen	8
1.2.2 Aufgabenstellung und Vorgehensweise der Arbeitsgruppe Registraturen.....	9
1.2.3 Ergebnisse und bereits erfolgte Umsetzungsmaßnahmen.....	10
1.2.4 In welchem Umfang lassen sich Optimierungspotentiale realisieren – Würdigung des Datenmaterials	11
1.2.5 Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe und Ablagesysteme – Veränderung der Aufbauorganisation.....	13
2. Einsatz des vom Land eingeführten Softwareprogramms DSV	15
3. Personalbedarf mittels der aufgezeigten Kennzahlen.....	15
4. Optimierungspotenziale nutzen und Kosten reduzieren	16
5. Digitales Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem	17
6. Zusammenfassung und Ausblick	17

Abkürzungen

Tabelle 1: *Verwendete Abkürzungen*

Abkürzung	Bedeutung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
IuK	Informations- und Kommunikationstechnik
DV	Datenverarbeitung
KLR	Kosten- und Leistungsrechnung
AG	Arbeitsgruppe
QP	Querschnittsprodukt
DSV	Dokumenten- und Schriftgutverwaltungsprogramm
RH	Rechnungshof

Hintergrund zu den Rechnungshofuntersuchungen und zum Landtagsbeschluss

Hintergründe zur Beschlussempfehlung an den Landtag von Baden-Württemberg – Drucksache 14/7005

Der Rechnungshof hat den Regierungspräsidien in den Jahren 2006 bis 2009 mit den Organisationsuntersuchungen Hilfestellungen angeboten, um die im Zuge der Verwaltungsstrukturreform zu erbringenden Personaleinsparungen leichter realisieren zu können. Die Organisationsuntersuchungen sollten Hinweise mit beratendem Charakter liefern, wo gegebenenfalls Verbesserungspotenziale genutzt werden könnten.

Die Ergebnisse dieser Organisationsuntersuchungen sind in der Beratenden Äußerung des Rechnungshofs [5] einer Prüfungsmitteilung [6] sowie einer Denkschrift [3] aufgearbeitet. Der Rechnungshof hat dem Landtag zwei Anregungen für Beschlussempfehlungen [1], [7] vorgelegt.

Mit dem Beschluss des Landtags zur Denkschrift 2010 Beitrag Nr. 5 über Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien (siehe [1]) des Rechnungshofs wurde die Landesregierung vom Landtag aufgefordert, die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Optimierungspotenziale kritisch zu hinterfragen, aufzuarbeiten und dem Landtag ebenfalls bis zum 30. Juni 2011 zu berichten.

Die Vorschläge des Rechnungshofs sollten umgesetzt werden, insbesondere sind

- a) *für die Arbeit in den Poststellen und Registraturen Standards und einheitliche Abläufe festzulegen,*
- b) *das vom Land eingeführte Softwareprogramm flächendeckend einzusetzen,*
- c) *den Personalbedarf mittels der aufgezeigten Kennzahlen neu zu berechnen und zeitnah umzusetzen,*
- d) *die Optimierungspotenziale – durch Personaleinsparungen – soweit wie möglich zu generieren und damit die Kosten jährlich zu reduzieren und*
- e) *längerfristig ein digitales Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem anzustreben und modellhaft anzugehen;*

Der vorliegende Antwortbericht arbeitet sämtliche Fragestellungen des Landtags auf. Die Gliederung dieses Antwortberichts orientiert sich an den oben genannten Fragestellungen.

1. Standards und einheitliche Abläufe in den Poststellen und Registraturen

Dazu wurden in den Arbeitsgruppen Poststellen und Registraturen Standardabläufe definiert. In ausgewählten Poststellen und Registraturen wurden diese Standardabläufe eingeführt. Momentan läuft die Pilotphase, erste Erfahrungen sind positiv. Insbesondere können sich Aushilfskräfte aus dem Assistenzbereich schneller in diese Themenbereiche einfinden. Sollte sich in der Evaluationsphase die positiven Erfahrungen weiter verfestigen, sollen diese Standardabläufe auf alle Organisationseinheiten übertragen werden.

1.1 Ergebnisse der Arbeitsgruppe Poststellen

In der Arbeitsgruppe waren Beschäftigte der Regierungspräsidien Tübingen, Freiburg und Stuttgart vertreten. Zum Erfahrungsaustausch wurden die fachlichen Gegebenheiten der Poststellen in Tübingen, Freiburg und Karlsruhe vor Ort erörtert. Standardabläufe für den Postein- und -ausgang wurden erarbeitet und graphisch dargestellt. Durch die Festlegung der Verpackungsarten des Postausgangs nach den Kriterien Postumtausch, Postdienstleister und interner Austausch wurde der Sortieraufwand deutlich reduziert. In einer Postordnung wurden alle wichtigen Abläufe niedergeschrieben.

1.1.1 Würdigung des vom Rechnungshof vorgelegten Datenmaterials

Die Arbeitsgruppe hat die vom Rechnungshof erhobenen Daten intensiv diskutiert und dabei nachfolgende Schwierigkeiten bei der Erhebung der Basisdaten durch den Rechnungshof festgestellt:

- keine eindeutige Definition des Begriffs ‚Poststelle‘:
Dies führte zu einer uneinheitlichen Meldepraxis und erklärt in großen Teilen die starken Abweichungen der Anzahl an Poststellen zwischen den Regierungspräsidien.
- keine eindeutige Definition des Begriffs „Postfall“:
Deshalb erfolgte in den einzelnen Regierungspräsidien die Erhebung der Postein- und -ausgänge (Postfälle) unterschiedlich. Die erhobenen Daten sind dadurch nur eingeschränkt vergleichbar.
- keine einheitliche Datenerhebung durch den Rechnungshof

Die vom Rechnungshof ermittelten Kennwerte zum Vergleich der verschiedenen Poststellen der Regierungspräsidien waren aufgrund der oben beschriebenen Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Basisdaten nur sehr eingeschränkt zu verwenden. Deshalb hat die Arbeitsgruppe entschieden, für den Zeitraum vom 4. Oktober bis 29. Oktober 2010 erneut eine Datenerhebung in den Hauptpoststellen der Regierungspräsidien Tübingen, Stuttgart und Freiburg durchzuführen.

6

Nachfolgende Tabelle stellt die wichtigsten Ergebnisse der Nacherhebung im Vergleich zur Rechnungshoferhebung dar:

Tabelle: Ergebnisse der Nacherhebung der Hauptpoststellen im Vergleich zur Rechnungshoferhebung

Hauptpoststelle	RPF		RPS		RPT		RPK ¹
	RH 2008	AG 2010	RH 2008	AG 2010	RH2008	AG 2010	RH2008
Arbeitsstunden [Std.]	4.243	4.243	17.002	7.128	14.909	5.600	4.415
Postfälle pro Jahr [Stück / Jahr]	638.638 ²	741.637	977.743 ²	951.067	844.324 ²	871.767	1.190.513 ²
Mitarbeiter [VZÄ]	2,5 ²	2,5	10,0 ²	4,2	8,8 ²	3,3	2,6 ¹
Postfälle pro VZÄ [Fälle / VZÄ]	255.455 ²	296.655	97.599 ²	226.445	96.110 ²	264.448	457.890 ²
Arbeitszeit pro Postfall [min / Fall]	0,4	0,34	1,0	0,45	1,1	0,40	0,22
Personalkosten pro Fall [€ / Fall]	0,25 ²	0,21	0,64 ²	0,28	0,65 ²	0,24	0,14 ²

Abkürzungsverzeichnis:

RPF =	Regierungspräsidium Freiburg
RPS =	Regierungspräsidium Stuttgart
RPT =	Regierungspräsidium Tübingen
RPK =	Regierungspräsidium Karlsruhe
VZÄ =	Vollzeitäquivalent
RH =	Rechnungshofuntersuchung Datenerhebung 2008
AG 2010 =	Arbeitsgruppe Poststellen Datenerhebung 2010

¹ Hauptpoststelle Karlsruhe: Sonderfall. Es handelt sich um eine Poststelle mit Poststraße sowie einheitlichem Postgut

² Daten siehe [6] Anlage 4

Durch die Neuerhebung der Daten lassen sich für den Vergleich zwischen den Regierungspräsidien deutlich andere Kennwerte ermitteln. So liegen die Personalkosten pro Postfall bzw. die benötigte Arbeitszeit pro Postfall in den drei Hauptpoststellen der Regierungspräsidien sehr nahe beieinander. Die noch vorhandenen geringfügigen Abweichungen sind v. a. auf die unterschiedlichen technischen und räumlichen Ausstattungen der Poststellen, sowie die abweichenden zusätzlichen Aufgaben der Poststellenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zurückzuführen. In der Gesamtsicht zeigt sich, dass die vom RH für die Poststellen erhobene Daten nur eingeschränkt zur Berechnung von möglichen Optimierungspotentialen geeignet sind. Insbesondere der vom RH ermittelte Bestwert (RP Karlsruhe) kann wegen seiner Besonderheit (Einsatz einer Poststraße zur Bearbeitung der markant höheren Anzahl gleichartiger Postausgänge sowie die Zuständigkeit als zentrale Bußgeldstelle) nicht als Grundlage zur Berechnung von Optimierungspotentialen herangezogen werden.

1.1.2 Erarbeitung standardisierter Arbeitsprozesse im Bereich der Poststellen

Die Arbeitsgruppe hat sowohl für den Posteingang als auch für den Postausgang Standardabläufe beschrieben. Diese sollen zukünftig als Grundlage für die Abläufe in den Poststellen dienen.

1.1.3 Erarbeitung des speziellen Fortbildungsbedarfs der Poststellenmitarbeiter

Die Projektgruppe hat den Fortbildungsbedarf der Beschäftigten in den Poststellen der Regierungspräsidien in folgende vier Schulungsmodule gegliedert:

- ➔ Modul 1: Rechtliche Grundlagen der täglichen Postverarbeitung
- ➔ Modul 2: Allgemeine Fachkenntnisse zur täglichen Postverarbeitung
- ➔ Modul 3: Spezifische EDV-Kenntnisse in der Poststelle
- ➔ Modul 4: Spezielle organisatorische Regelungen der einzelnen Regierungspräsidien

Jedes Regierungspräsidium wird ein Schulungsmodul vorbereiten und RP-übergreifend durchführen. Die Fortbildungen sind für das II. und III. Quartal 2011 vorgesehen.

1.1.4 Ausarbeitung einer allgemeingültigen Postordnung

Die Arbeitsgruppe hat eine auf alle vier Regierungspräsidien übertragbare Postordnung entworfen. Diese ist so aufgebaut, dass sie die allgemeinen Regelungen und organisatorischen Gegebenheiten der Regierungspräsidien abdeckt, auf die örtlichen Gegebenheiten der einzelnen Häuser jedoch angepasst werden kann.

Tabelle 1.1: Zusammenfassung der Ergebnisse AG Poststelle

Maßnahme	Status	Ergebnis
Standardprozess Posteingang	erarbeitet	<ul style="list-style-type: none"> als Pilot in den Hauptpoststellen eingeführt weniger Kontrollaufwand
Standardprozess Postausgang	erarbeitet	<ul style="list-style-type: none"> als Pilot in den Hauptpoststellen eingeführt weniger Sortieraufwand
Musterpostordnung	erarbeitet	<ul style="list-style-type: none"> an die Bedürfnisse der Häuser angepasst in den Häusern kommuniziert – Transparenz der Aufgaben Sicherheit für Poststellenmitarbeiter Arbeits erleichterungen für Sachbearbeiter

1.2 Ergebnisse der Arbeitsgruppe Registraturen

1.2.1 Empfehlung des Rechnungshofs im Bereich der Registraturen

Der Rechnungshof hat neben den Poststellen auch vertiefende Untersuchungen bei den Registraturen vorgenommen. In seiner Denkschrift [3] hat der RH verschiedene Mängel bei der Aufbau- und Ablauforganisation festgestellt. Er hat hierzu Empfehlungen geäußert, die sich bereits in der Beratenden Äußerung [5] und Prüfungsmitteilung [6] wiederfinden.

Beanstandet werden im Wesentlichen die hohe Anzahl der Standorte mit Mehraufwand durch die dezentrale Unterbringung, die nach der Verwaltungsreform entstandene große Konzentration und in der Folge enormen Leitungsspannen (von teilweise über 100 Mitarbeitern je Vorgesetzten), die Vielfalt der Ablage- und Bearbeitungssysteme und ein fehlendes strategisches Controlling (vgl. Ziff. 2.2 der Rechnungshof-Denkschrift).

Des Weiteren fordert der RH eine weitgehende Vereinheitlichung der Arbeitsprozesse. Da der IuK-Einsatz uneinheitlich ist, müsse das vom Land eingesetzte Verfahren (DSV) flächendeckend eingeführt und ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) angestrebt werden.

Der Rechnungshof hat aus den bei den Regierungspräsidien erhobenen Fallzahlen verschiedene Kennzahlen gebildet. Als Ergebnis wurde mit Benchmark-Vergleich unter Annahme des jeweiligen „Bestwertes“ bei gleicher Arbeitsqualität aber ohne qualitative Aspekte ein Optimierungspotenzial von 19,5 VZÄ bei den Registraturen aller RPen ermittelt.

1.2.2 Aufgabenstellung und Vorgehensweise der Arbeitsgruppe Registraturen

Zur Umsetzung des Landtagsbeschlusses zur Beratenden Äußerung [5] wurde, wie vom Rechnungshof empfohlen, der eingeleitete Organisationsentwicklungsprozess bei den Regierungspräsidien zeitnah fortgeführt und damit begonnen, den Untersuchungsbereich tiefergehend zu analysieren und zu reorganisieren.

Die von den Regierungspräsidien eingesetzte Lenkungsgruppe zur Beantwortung des Landtagsbeschlusses 14/4690 hat anhand der vom Rechnungshof vorgeschlagenen Maßnahmen zur Optimierung der Schriftgutverwaltung einen 10 Punkte umfassenden Aufgabenkatalog erstellt und diesen einer Registratur AG unter Beteiligung aller vier Regierungspräsidien zur Bearbeitung übergeben. Dabei wurden die qualitativen und quantitativen Aspekte der Aufgabenerledigung sowie die örtlichen, sachlichen und personellen Rahmenbedingungen berücksichtigt und mit bewertet.

Der Aufgabenkatalog beinhaltet folgende Aufträge:

1. Würdigung des vom Rechnungshof vorgelegten Datenmaterials
2. Festlegung anhand allgemeiner Regelungen (wie bspw. AnO Schriftgut) sowie vorhandener Hard- und Softwareausstattung wie und in welchem Umfang künftig registriert werden soll und v.a. welche Art von Dokumenten.
3. Erarbeitung und schematische Darstellung eines (ggf. mehrerer) optimierten Registrierprozesses (abstrakt) für die vier Hauptaufgaben „Externe Post“ (unbearbeitete Posteingänge), „Interne Post“ (bearbeitete Ausgangspost oder interne Vermerke), „Wiedervorlagen / Terminüberwachung (WV)“ und „Aktenanforderung (AA)“ anhand einer eingehenden Ist-Analyse der Registraturpraxis in den vier Regierungspräsidien.
4. Festlegung von Minimum- und Maximumzeiten pro Fall aufgeschlüsselt nach Bausteinen, indem die vier Hauptaufgaben analysiert und die einzelnen Arbeitsschritte sachlich gebündelt zu 30 sog. Bausteine zusammengefasst wurden.
5. Festlegung einer wirtschaftlichen Mindestgröße für Registraturen
6. Entlastungsmöglichkeiten des Sachbearbeiters beim Einsatz von DSV
7. Erarbeitung einer gemeinsamen Registraturordnung (soweit für die Aufbau- und Ablauforganisation in den Registraturen einheitliche Regelungen getroffen werden konnten).
8. Erarbeitung von Vorgaben für die flächendeckende Einführung von DSV Neu
9. Erarbeitung eines gemeinsamen Fortbildungskonzeptes für Sachbearbeiter, Führungskräfte und Beschäftigte in den Registraturen zur Schriftgutverwaltung (Mindestschulungsbedarf)
10. Einrichtung eines Controllings mit Festlegung von (wenigen) steuerungsrelevanten Kennzahlen

10

Die AG Registratur hat die Abläufe in den Registraturen untersucht und Vorschläge für Optimierungen unterbreitet. Die Vorschläge sind im Überblick unter der nachfolgenden Ziff. 1.2.3 dargestellt.

1.2.3 Ergebnisse und bereits erfolgte Umsetzungsmaßnahmen.

Tabelle 1.1: Zusammenfassung der Ergebnisse der AG Registraturen

Maßnahme	Status	Ergebnis
1. Würdigung des Datenmaterials		Siehe Ausführungen unter Ziff. 1.2.4
2. Registrierwürdigkeit	erarbeitet	Nach der AnO Schriftgut sind Registrierungen durchgängig vorzunehmen. Diese sind personalaufwändig. Die AG hat deshalb Vorschläge zum Umfang der Registrierungen erarbeitet und Mindestanforderungen definiert.
3. Registrierprozess	erarbeitet	Für die vier Hauptaufgabenbereiche Externe Post, Interne Post, Wiedervorlagen und Aktenanforderung wurden Ablaufdiagramme erstellt und hieraus Optimierungsvorschläge unterbreitet.
4. Festlegung von Minimum- und Maximumzeiten pro Registraturfall	erarbeitet	Die AG hat die Arbeitsprozesse in Bausteinen zusammengefasst und für die Erledigung Minimum- und Maximumzeiten angeben.
5. Festlegung einer wirtschaftlichen Mindestgröße für Registraturen	erarbeitet	Erstrebenswert wäre eine Mindestgröße von 3 AK pro Registratur. Allerdings ist diese Zielgröße bedingt durch eine weitverzweigte Unterbringung faktisch oft nicht erreichbar.
6. Entlastungsmöglichkeiten des Sachbearbeiters beim Einsatz von DSV	erarbeitet	DSV erleichtert den Sachbearbeitern und Führungskräften die Beschaffung von Informationen. Eine Zeitersparnis ergibt sich durch die vielfältigen Recherchemöglichkeiten direkt vom Arbeitsplatz aus.
7. Gemeinsame Registraturordnung	erarbeitet	Der hierzu erarbeitete Entwurf ist Grundlage für die Einführung einheitlicher Regelungen in den Registraturen.
8. Vorgaben zur Einführung von DSV Neu	erarbeitet	Registraturen, die bisher nicht mit DSV arbeiten, sollen nach Maßgabe der erarbeiteten Vorgaben DSV nutzen, sobald die neue landeseinheitliche Version von DSV zur Verfügung gestellt wird.
9. Fortbildungskonzept zur Schriftgutverwaltung	erarbeitet	Für alle Sachbearbeiter, Führungskräfte und Beschäftigte in den Registraturen werden Grund- und Fortbildungsschulungen notwendig, um einheitliche Registratur- und Rechercheabläufe sicherzustellen. Die Konzepte dazu wurden erarbeitet.
10. Kennzahlenvorschlag	erarbeitet	Die RPen streben an, künftig auf der Basis von ohnehin über CATS vorhandenen Aufwandsbuchungen eine Betreuungsquote als steuerungsrelevanten Benchmark zu verwenden. Ergänzend dazu soll die Anzahl der Posteingänge sowie die Anzahl der von DSV angelegten Vorgänge und Dokumente in den Benchmark mit einbezogen werden.

Diese Übersicht zeigt, dass die Regierungspräsidien die vom RH erstellten Empfehlungen aufgenommen, deren Umsetzung konstruktiv geprüft und soweit möglich bereits umgesetzt haben.

1.2.4 In welchem Umfang lassen sich Optimierungspotentiale realisieren – Würdigung des Datenmaterials

Zur Beantwortung der Frage, ob und in welchem Umfang sich die vom Rechnungshof berechneten Optimierungspotentiale umsetzen lassen, hat die AG die Systematik der Organisationsuntersuchung in den Registraturen näher untersucht und die zugrunde liegende Datenerhebung beleuchtet.

Die AG ist zum Ergebnis gekommen, dass das Datenmaterial des RH und die hieraus berechneten Optimierungspotentiale nur eine eingeschränkte Aussagekraft haben. Dies hat vielfältige Gründe.

Der RH bemängelt, dass die bearbeiteten Fallzahlen pro Beschäftigtem innerhalb vergleichbarer Organisationseinheiten teils eine sehr große Spannweite aufweisen und errechnet anhand des jeweiligen „Bestwertes“ ein Optimierungspotential von 19,5 VZÄ für die Registraturen aller RPen. Eine vertiefende Betrachtung des Zahlenmaterials zeigt jedoch, dass der RH keinerlei Mindeststandards berücksichtigt hat und unterschiedliche Bearbeitungstiefen nicht entsprechend ihrem Zeitaufwand gewichtet worden sind. Im Einzelnen:

- Die AG hat festgestellt, dass die Ursache für die große Spannweite der Fallzahlen i. d. R. darin liegt, dass der RH jeden einzelnen Bearbeitungsschritt der Registratur als gleichwertigen „Fall“ gezählt und bewertet hat, obwohl für die einzelnen Arbeitsschritte (= Fälle) sehr unterschiedliche Zeiteile benötigt werden. Für Registraturen, die (z. B. wegen Unterbesetzung) zeitaufwändigere, für die Sachbearbeiter aber sehr zeitsparende Arbeitsschritte nicht durchführen (z. B. das Registrieren und Auszeichnen der eingehenden Post sowie das Vorlegen der zugehörigen Akten) errechnen sich auf diese Weise hervorragende Kennzahlen, die vom RH als „Bestwert“ herangezogen wurden. Das Unterschreiten von qualitativen Mindeststandards durch „Weglassen“ von wichtigen Bearbeitungsschritten führt jedoch in der Praxis dazu, dass der Bearbeitungsaufwand lediglich von der Registraturebene auf die teurere Sachbearbeiterebene verlagert wird. Dies wiederum führt in der wirtschaftlichen Gesamtbetrachtung dazu, dass insgesamt ein erheblicher Mehraufwand für die Sachbearbeiter entsteht und die Wahrnehmung der Fachaufgaben dadurch beeinträchtigt wird. Der RH betont zwar mehrfach, dass bei Berechnung der Optimierungspotentiale lediglich quantitative Gesichtspunkte berücksichtigt worden sind und qualitative Gesichtspunkte nicht einbezogen werden konnten. Einer Berechnung von Einsparpotentialen ohne Berücksichtigung von qualitativen Aspekten (z. B. Einhaltung von Mindeststandards bei der Bearbeitung, etc.) kann jedoch von vornherein nur eine sehr eingeschränkte Aussagekraft zugemessen werden.

- Beispielhaft wird hierzu darauf verwiesen, dass die infolge der hohen Altersfluktuation personell schwach besetzten Registraturen des RP Tübingen (stellt häufig den „Bestwert“ der Registraturen) rd. 56 % der eingehenden Schriftstücke (= Fälle) ohne jegliche Bearbeitung den Sachbearbeitern vorlegen. Im RP Karlsruhe liegt dieser Anteil nach den Erhebungen des RH bei rd. 45 %, im RP Stuttgart bei rd. 32 % und im RP Freiburg lediglich noch bei 25 %.
- Wesentliche Unterschiede gibt es auch beim Umfang des Registrierens.
- Die Nichtberücksichtigung dieser markanten Bearbeitungsunterschiede führt dazu, dass ein Großteil der vom RH ermittelten „Bestwerte“ vorwiegend durch eine fehlende Gewichtung der einzelnen Bearbeitungsschritte (= Fälle) entsprechend den sehr unterschiedlichen Bearbeitungszeiten zustande gekommen sind. Auch wurden keine Mindeststandards für die Bearbeitung berücksichtigt. Die so errechneten Optimierungspotentiale sind deshalb nicht realisierbar.
- Eine weitere Ursache für die eingeschränkte Aussagekraft des RH-Ergebnisses liegt darin, dass die „Fälle“ durch die Beschäftigten selbst gezählt und direkt dem RH zugeleitet wurden. Eine Plausibilitätskontrolle und ggf. Fehlerkorrektur wie in anderen Bereichen der Organisationsuntersuchung fand nicht statt. In der Nachbetrachtung hat sich auch gezeigt, dass bei der Datenerhebung die teilweise sehr differenzierten Fragestellungen von den Registraturmitarbeitern unterschiedlich ausgelegt worden sind. Wegen fehlender Plausibilitätskontrollen konnten solche „Missverständnisse“ nicht bereinigt werden und verfälschen das Ergebnis der RH-Untersuchung zusätzlich.
- Es kommt hinzu, dass die Datenerhebung an 20 aufeinanderfolgenden Arbeitstagen im Juni/Juli 2008, also zur beginnenden Urlaubszeit, erfolgte und auf das Jahr hochgerechnet wurde. Regelmäßige Schwankungen des Arbeitsanfalls im Jahresverlauf und zufällige Abweichungen konnten bei dieser Datengrundlage keine Berücksichtigung finden. Je kleinteiliger die Auswertung angelegt ist, desto mehr fallen solche Schwankungen im Benchmark-Vergleich ins Gewicht.
- Kritisch anzumerken ist auch, dass der RH neben den unterschiedlichen Bearbeitungstiefen auch die uneinheitlichen Rahmenbedingungen nicht in die Bewertung mit einfließen ließ. Berücksichtigt werden müssen insbesondere die unterschiedlichen räumlichen und teils davon abhängigen organisatorischen Besonderheiten (Ausstattung, Wahrnehmung von Zusatzaufgaben) sowie die individuellen Besonderheiten des Personals (fachliche Qualifikation, Einsetzbarkeit und Belastbarkeit des Personals).

Zusammenfassend wird festgestellt, dass aus genannten Gründen die Erhebungen des RH im Registraturbereich nur eingeschränkt verwertbar sind und eine Einschätzung, in welchem Umfang Einsparungen realisierbar und wirtschaftlich sinnvoll sind, deshalb kaum möglich ist. Eine vollumfängliche Realisierung der vom RH errechneten

ten Optimierungspotentiale würde nach Auffassung der RPen zu einer ineffizienten und unwirtschaftlichen Aufwandsverlagerung vom Registraturbereich zum teureren Sachbearbeiterbereich führen.

Die RPen haben die Empfehlung des RH dennoch aufgegriffen und deshalb zur künftigen Steuerung des Personaleinsatzes eigene Kennzahlen entwickelt und dabei qualitative Mindeststandards berücksichtigt. Hierbei wird auf bereits vorhandene Daten aus CATS zurückgegriffen.

1.2.5 Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe und Ablagesysteme – Veränderung der Aufbauorganisation

- Der RH hat angeregt, die Arbeitsabläufe und die verschiedenen Ablagesysteme weiter zu vereinheitlichen und zu verbessern und dabei die Anzahl der Standorte zu verringern.
- Es ist unstrittig, dass die Aufgabenerledigung unter Berücksichtigung der qualitativen Aspekte weiter zu analysieren ist, um eine Optimierung der Arbeitsabläufe und Organisationsstrukturen zu erreichen. Die Ausführungen des RH bieten dafür eine gute Basis.
- Mit den von der AG erarbeiteten Ablaufdiagrammen und der Bausteinübersicht ist es nunmehr möglich, den IST-Zustand in den einzelnen Registraturen mit vertretbarem Aufwand zu dokumentieren. Im Anschluss daran kann festgestellt werden, ob es bei den Arbeitsprozessen realisierbare weitere Optimierungspotenziale gibt. Die ggf. verbesserten Arbeitsprozesse können dann definiert und festgelegt werden. Ziel sollte sein, hierbei notwendige Mindeststandards festzulegen. Nicht sinnvoll ist es, Aufgaben aus den Registraturen in die Referate zu verlagern und dort (teure) Arbeitskapazitäten zu binden, die dann für die Erledigung der Fachaufgaben fehlen.
- Die vom RH auch mit Blick auf die Verwaltungsstrukturreform eingeforderte weitere Vereinheitlichung der Abläufe wird von den RPen befürwortet. Es kann davon ausgegangen werden, dass derzeit bestehende unterschiedliche Abläufe teilweise die Ergebnisse von bereits früher (ggf. vor der Verwaltungsstrukturreform) durchgeführten Optimierungen sind. Optimierung und Standardisierung können Ziele sein, die gegensätzlich sind und nicht gleichzeitig erreicht werden können. Stehen diese Ziele in einem Konflikt, sollte die Optimierung und nicht die Standardisierung angestrebt werden. Allerdings sollten dabei die Gründe für die Abweichung von Standardprozessen dokumentiert werden, so dass etwaige Unterschiede zukünftig nachvollziehbar und erklärbar sind.
- Entscheidend dafür, in welchem Umfang eine Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe Sinn macht, ist die wirtschaftliche Gesamtbetrachtung. Realisierbare Optimierungspotenziale können nur durch eine konkrete weitere Untersuchung der Arbeitsprozesse in den einzelnen Registraturen erkannt werden. Weitere abstrakte Untersuchungen erscheinen dabei nicht hilfreich.

- Die vom RH geforderte weitergehende Vereinheitlichung der – historisch bedingten – unterschiedlichen Ablagesysteme, ist aus Sicht der RPen nur sukzessive möglich, da ein zeitnahe Austausch vorhandener Registraturanlagen sehr teuer und mit einem enormen personellen Aufwand verbunden ist. Eine rasche Umsetzung wäre deshalb angesichts der hohen Kosten nicht wirtschaftlich. Eine Vereinheitlichung der Ablagesysteme kann deshalb nur sukzessive bei Vorliegen von zusätzlichen Anlässen (z. B. Umzug, größere Reparatur der Anlage, etc.) vorgenommen werden.
- Soweit es die örtlichen (baulichen) Maßnahmen zulassen, streben die RPen eine Reduzierung der Registratur-Standorte an. Durch die zersplitterte Unterbringung und die auswärtigen Dienstsitze sind die Reduzierungsmöglichkeiten allerdings begrenzt. Vom Grundsatz, das Schriftgut dort zu verwalten, wo es entsteht und für die Sachbearbeiter vorgehalten werden muss, kann aus wirtschaftlichen Gründen nicht abgewichen werden.
- Des Weiteren wird vom RH in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass – auch als Folge der Verwaltungsstrukturreform – die Leitungsspannen in den Servicebereichen zum Teil deutlich zu hoch sind. Er regt an, über eine dezentrale Zuordnung der Servicekräfte eine flexiblere und zielgenauere Aufgabenzuweisung und Personalsteuerung anzustreben. In den RPen Karlsruhe, Tübingen, Freiburg und Stuttgart wurden zwischenzeitlich Servicedienstkonzepte mit dezentraler Aufgabenwahrnehmung für die Registraturen entwickelt und teilweise bereits umgesetzt.

2. Einsatz des vom Land eingeführten Softwareprogramms DSV

DSV steht seit November 2010 mit einer neuen Version 3.2.2 zur Verfügung. Im November 2010 wurde das Innenministerium mit ca. 20 Anwendern migriert. Das Programm DSV-Version 3.2.2 wird jetzt im Rechenzentrum des Finanzministeriums betrieben. Leider bestehen bisher technische Probleme, so dass der parallele Betrieb nur von maximal 120 Usern gewährleistet werden kann.

Die Regierungspräsidien müssen jeweils mit bis zu 1000 Usern auf das Programm zugreifen können. Dies war in der ursprünglichen Version von DSV problemlos möglich. Momentan arbeitet das LZA beim Regierungspräsidium Tübingen und das LZFD an einer technischen Lösung. Erst nach der Beseitigung der technischen Probleme ist eine Migration in die Präsidien möglich.

Aktuell stehen die Regierungspräsidien in Verhandlung mit dem Finanzministerium über die Finanzierung der mit der Einführung und dem Betrieb von DSV entstehenden zusätzlichen Kosten. So fallen z.B. Kosten für das Programm selber, aber auch Investitionskosten für größere Bildschirme und Fortbildungskosten für die Beschäftigten an.

Nach Klärung der oben aufgeführten Punkte, werden die Regierungspräsidien DSV neu einführen. Als Pilotanwender wurde das Regierungspräsidium Tübingen ausgewählt. Die anderen RPen folgen anschließend.

3. Personalbedarf mittels der aufgezeigten Kennzahlen

Die insgesamt vorhandenen Arbeitskapazitäten müssen im sachgerechten Verhältnis in den einzelnen Registraturen eingesetzt werden, damit die erforderlichen Unterstützungsleistungen für die Fachreferate erbracht werden können. Diese werden abhängig von der Aufgabenstellung und den sachlichen und örtlichen Rahmenbedingungen von den einzelnen Fachbereichen in unterschiedlichen Qualitätsstufen angefordert.

Bei der Ableitung des konkreten Personalbedarfs der einzelnen Registraturen müssen insbesondere die Erfahrungswerte zur Arbeitsmenge und zur Auslastung und die individuellen Besonderheiten des Personals berücksichtigt werden. Die vom Rechnungshof vorgeschlagenen Kennzahlen zur Personalbedarfsbemessung setzen die Erhebung von Fallzahlen und die entsprechende Gewichtung nach dem Aufwand der einzelnen Registraturfälle bzw. die Erhebung von Bearbeitungszeiten voraus. Dies wird als zu aufwändig, fehleranfällig und daher wenig praktikabel erachtet.

Als Grundlage für die Ermittlung des Personalbedarfs wurden, wie vom Rechnungshof alternativ vorgeschlagen, Betreuungsquoten (Betreuungsrelationen) herangezogen ([5] Abs. 4.4). Dabei wurde die Absicht verfolgt, diese mit aktuellen Zahlen zu

16

hinterlegen und auch für die Zukunft zu verstetigen. Deshalb wurden aktuell und werden zukünftig die Zahlen aus NSI-CATS verwendet.

Wie der Rechnungshof selbst mitteilt, wurden Fragen der Qualität ([5] Abs. 4.3, 5.3) und Wirtschaftlichkeit ([6] Abs. 5.5) der Aufgabenerledigung bei seiner Untersuchung nicht berücksichtigt. In den vertiefenden Untersuchungen der Arbeitsgruppen hat sich gezeigt, dass die nötige Servicequalität beim gesetzten Benchmark (Aufgabenerledigung mit dem geringsten Personaleinsatz) nicht erreichbar ist. So führt z. B. ein geringer Personaleinsatz in der Registratur zur unwirtschaftlichen Verlagerung der Registraturtätigkeiten zu den Sachbearbeitern in den Abteilungen.

Um einen Mindestqualitätsstandard sicherzustellen, wurde dasjenige RP mit der höchsten Betreuungszahl, aber unzureichender Personalausstattung außer Betracht gelassen. Als Benchmark wurde in einem ersten Schritt das Regierungspräsidium mit der zweit höchsten Betreuungszahl festgelegt.

Tabelle: *Betreuungsquoten für Poststellen und Registraturen*

Organisationseinheit	Betreuungsquoten [VZÄ Kunde / Mitarbeiter im Servicebereich]
Post	181
Registratur teilweise mit DSV	44,4
Registratur mit umfassendem DSV-Einsatz	39,9

4. Optimierungspotenziale nutzen und Kosten reduzieren

Die RPen halten die vom RH ermittelten Optimierungspotenziale für die Registraturen und Poststellen für nur eingeschränkt umsetzbar.

Durch die teilweise Umsetzung der vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenziale konnten die Aufgaben in den Organisationseinheiten mit weniger Personal bewerkstelligt werden. Seit der Datenerhebung des Rechnungshofs im Jahr 2008 wurde bereits das in der

Tabelle 4.1 dargestellte Personal eingespart:

Tabelle 4.1: *Optimierungspotenziale bei den Poststellen und Registraturen*

	Post					Registratur					Post und Registratur				
	Regierungspräsidium				Summe/	Regierungspräsidium				Summe/	Regierungspräsidium				Summe/
	RPF	RPK	RPS	RPT	Differenz	RPF	RPK	RPS	RPT	Differenz	RPF	RPK	RPS	RPT	Differenz
VZÄ - Ist -	6,90	10,4	19,30	14,1	50,70	34,0	32,0	47,5	21,0	134,5	40,90	42,4	66,80	35,1	185,2

17

Einsparung Stand 01.11.2010	-												-		
	2,00	0,00	-6,95	-6,25	-15,2	-4,00	-3,00	-4,10	-3,50	-14,60	-6,0	-3,00	11,05	-9,75	-29,80
Einsparung Stand 01.07.2011	-												-		
	2,00	0,00	-7,45	-8,10	17,55	-5,00	-3,00	-5,10	-4,30	-17,40	-7,0	-3,00	12,55	-12,40	-33,95

Somit ergeben sich in den vier Regierungspräsidien insgesamt erbrachte Einsparungen über alle Abteilungen mit Stand 1. November 2010 von **29,80** VZÄ. Am 1. Juli 2011 werden die erbrachten Einsparungen **33,95** VZÄ erreicht haben.

5. Digitales Dokumentenmanagement- und Vorgangsbearbeitungssystem

In einem ersten Schritt ist geplant, die Daten des bestehenden DSV Programms zu nutzen und DSV zu einem elektronischen Vorgangsbearbeitungssystem zu erweitern. Aufgrund der großen Vielfalt der Anforderungen der Regierungspräsidien, der zahlreichen rechtlichen und finanziellen Auswirkungen muss die individuelle Anpassung in Schritten erfolgen. Ein mehrjähriger Prozess ist wahrscheinlich.

Mittelfristiges Ziel der Regierungspräsidien ist die Einführung der elektronischen Akte und die elektronische Vorgangsbearbeitung.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Wie der Rechnungshof bereits hervorgehoben hatte, ergibt sich bei einer Gesamtbeurteilung der Aufgabenerledigung, dass die Regierungspräsidien auch im Vergleich mit bereits untersuchten, anderen Dienststellen des Landes durchweg effizient aufgestellt sind. Erst durch eine künstliche Aufspaltung in Einzelaufgaben ergaben sich deutliche Unterschiede beim Personaleinsatz, die sich in der Gesamtbetrachtung allerdings wieder ausgleichen. In den Arbeitsgruppen wurde festgestellt, dass diese Unterschiede bei den Ergebnissen der Detallerhebung von Einzelaufgaben insbesondere auf fehlende Definitionen und damit fehlerhaftes Ausfüllen der Erhebungsbögen durch die Mitarbeiter zurückzuführen ist.

Die Regierungspräsidien haben die konstruktiven Hinweise des Rechnungshofs angenommen und diese im Rahmen von Arbeitsgruppen aufgearbeitet. Die Arbeitsgruppen haben dazu Standardarbeitsabläufe und Musterregelungen erarbeitet, die zeitnah umgesetzt und zu weiteren Effizienzsteigerungen führen werden.

Hieraus haben sich konkrete Organisationsverbesserungen ergeben. Bei Poststellen und Registraturen ergaben sich seit der Organisationsuntersuchung des Rechnungshofs Einsparungen in Höhe von 29,8 VZÄ bzw. ca. 1,9 Mio. € Personalkosten. Zum

18

1. Juli 2011 erhöhen sich die Werte auf 34,0 VZÄ bzw. ca. 2,2 Mio. € Personalkosteneinsparung. Allerdings hat sich auch gezeigt, dass die Annahme des RH, dass die Arbeitsergebnisse im Poststellen- und Registraturbereich auf qualitativ gleichwertigem Niveau erbracht werden, nicht realistisch ist.

Abschließend ist zu berücksichtigen ist, dass die Regierungspräsidien mit der Entscheidung der Landesregierung zum Personalabbau neben den noch zu erbringenden Altstellen weitere 700 Stellen an Einsparung erbringen müssen. Dabei sind sog. Schonbereiche wie der Polizeivollzug und Lehrerstellen nicht erfasst. Dieser Personalabbau wird sich wesentlich in den Querschnittsbereichen niederschlagen.

Schrifttum

- [1] Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 14/7005, Beschlussempfehlungen und Bericht des Finanzausschusses zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2010 – Drucksache 14/6605 Denkschrift 2010 zur Haushaltsrechnung 2008; hier: Beitrag Nr. 5 – Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien
- [2] Rechnungshof Baden-Württemberg; Aufgaben und Struktur effizient arbeitender Assistenzeinheiten, Bericht über die Ergebnisse der durchgeführten Wertanalyse, Moderation: Rechnungshof Baden-Württemberg, Az.: IV-0300W00900-0901.12, Dezember 2009
- [3] Rechnungshof Baden-Württemberg; Denkschrift 2010, Beitrag Nr. 5 Landtagsdrucksache 14/6605
- [4] Rechnungshof Baden-Württemberg; Neuausrichtung der Organisation der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) in der Landesverwaltung Beratende Äußerung nach § 88 Landeshaushaltsordnung, August 2009
- [5] Rechnungshof Baden-Württemberg; Organisationsuntersuchung bei den Regierungspräsidien des Landes, Az.: IV-0300W00600-0801.25, Beratende Äußerung nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung, März 2009
- [6] Rechnungshof Baden-Württemberg; Organisationsuntersuchung bei den Regierungspräsidien des Landes, Az.: IV-0300W01000-0901.25, Organisation und Wirtschaftlichkeit der Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien – Prüfungsmittelung –, Dezember 2009
- [7] Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2010 Beitrag Nr. 5/Seite 47, Anregung für eine Beschlussempfehlung des Finanzausschusses zu der Mitteilung des Rechnungshofs vom 15. Juli 2010 – Drucksache 14/6605
Denkschrift 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg; hier: Beitrag Nr. 5 – Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien