

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 5

Poststellen und Registraturen der Regierungs-
präsidien



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Innenministerium

Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien (Kapitel 0304 bis 0307)

Der Personaleinsatz, die Prozesse und die Aufgabenerledigung in den Poststellen und Registraturen der Regierungspräsidien sind zu optimieren. Die Kosten können um jährlich mindestens 2,6 Millionen Euro reduziert werden.

1 Ausgangslage

Die Finanzkontrolle hat 2008 die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den Regierungspräsidien untersucht. Die Ergebnisse wurden in der Beratenden Äußerung zur Organisationsuntersuchung bei den Regierungspräsidien des Landes vom 19.03.2009, Landtagsdrucksache 14/4132, zusammengefasst. Die personal- und kostenintensiven Poststellen und Registraturen wurden 2009 vertiefend untersucht.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Erhebungsgrundlagen

Bei den Regierungspräsidien sind 44 Poststellen und 69 Registraturen eingerichtet. 415 Mitarbeiter sind in diesen Aufgabenfeldern tätig und wurden in die Untersuchung einbezogen. Die Gesamtausgaben betragen 14,5 Mio. Euro je Jahr. Bei den Poststellen werden von 164 Mitarbeitern 7,7 Mio. Postfälle, bei den Registraturen von 251 Mitarbeitern 4,3 Mio. Registraturfälle jährlich bearbeitet. Die Erhebungsgrundlagen wurden gemeinsam mit Mitarbeitern der Regierungspräsidien erarbeitet.

2.2 Aufbauorganisation

Die Poststellen und Registraturen sind dezentral bei den Abteilungen bzw. Außenstellen an insgesamt 113 Standorten untergebracht. Personell sind sie aber überwiegend dem Organisationsreferat der Abteilung 1 zugeordnet. Die Leitungsspannen mit teilweise mehr als 100 Mitarbeitern je Vorgesetzten sind sehr hoch. Es existiert kein strategisches Controlling zur Steuerungsunterstützung. Eine effektive Personalführung ist daher schwierig.

Die Größen und Ausstattungen sind sehr uneinheitlich. Die dezentrale Unterbringung ist meist fachlich begründet, bringt aber Mehraufwand mit sich. Bei den kleinen Organisationseinheiten fehlt es an moderner technischer Unterstützung. Große Poststellen mit modernen Poststraßen können wirtschaftlicher arbeiten. Dies zeigen die Kennzahlenwerte.

Bei den Registraturen werden 2,3 Mio. Akten verwaltet. 46.102 Meter, also mehr als 46 Kilometer Akten, sind zu bearbeiten. Die Vielfalt der eingesetzten Ablage- und Bearbeitungssysteme erschwert die Aufgabenerledigung und führt zu unwirtschaftlichen Abläufen. Das Gleiche gilt für die oft langen Laufwege zwischen den Registraturen bzw. zu den Altregistraturen. In einigen Altregistraturen wird das Schriftgut nicht ordnungsgemäß verwahrt.

2.3 Ablauforganisation

Hauptaufgabe der Poststellen und Registraturen ist die ordnungsgemäße und zuverlässige Verwaltung des gesamten Schriftguts der Behörde. Hierzu gehören zum einen das Erfassen, Registrieren und rasche Weiterleiten des eingehenden Schriftguts an die Sachbearbeiter, zum anderen das Anlegen, Archivieren und Vernichten von Akten, Überwachen von Wiedervorlagen sowie das Versenden an die Empfänger. Fehlende Aufgabenabgrenzungen, uneinheitliche Prozesse und unterschiedliche Unterstützung durch die IuK erschweren die Aufgabenerledigung.

Mangels organisatorischer Vorgaben gibt es bei den Registraturen für gleiche oder ähnliche Vorgänge unterschiedliche Arbeitsabläufe. Jede Abteilung, teilweise einzelne Referate, haben sich jeweils eigene Verfahrensabläufe geschaffen bzw. haben diese im Zuge der Eingliederung in die Regierungspräsidien mitgebracht. Der IuK-Einsatz (Hardware- und Softwareausstattung) ist sowohl der Art als auch dem Umfang nach uneinheitlich. Der Einsatz des vom Land eingeführten IuK-Verfahrens „Dokumenten- und Schriftgutverwaltung (DSV)“ ist völlig unbefriedigend. Von 69 Registraturen nutzen nur 34 diese Software. Das DSV-Verfahren wird aktuell vom Land weiterentwickelt. Die Regierungspräsidien müssen die Prozesse und die eingesetzten Systeme vereinheitlichen und die DSV-Software umfassend nutzen.

2.4 Kennzahlen

Zur Analyse des Untersuchungsbereichs wurden Kennzahlen gebildet. Um sachgerechte und aussagekräftige Vergleiche zu ermöglichen, wurden die Registraturen abteilungsbezogen ausgewertet. Verglichen und analysiert wurden nur die Abteilungen 1 bis 7, da die Strukturen und Aufgaben der weiteren Abteilungen wegen ihrer Vor-Ort-Zuständigkeiten bei den Regierungspräsidien sehr unterschiedlich sind. Dadurch verringerte sich die Anzahl der untersuchten Registraturen um 9 auf 60 und die Ausgaben von 11,4 auf 8,4 Mio. Euro. Die Daten der Poststellen konnten vollständig in die Vergleiche und Analysen einfließen.

2.4.1 Kennzahlen zu den Post- und Registraturfällen

Der Kennzahlenvergleich zeigt die Post- und Registraturfälle der Regierungspräsidien jeweils bezogen auf eine Personalstelle (Vollzeitäquivalent).

Tabelle 1: Kennzahlen zu den Fallzahlen der Poststellen und Registraturen je Vollzeitäquivalent

Kennzahlen/ Spannweite	Regierungspräsidium				
	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Durchschnittswerte
Postfälle je Vollzeitäquivalent	196.038	274.173	100.634	107.420	151.105
Registraturfälle je Vollzeitäquivalent	23.521	28.396	25.967	31.308	26.760

Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat beim Vergleich der Poststellen den höchsten Durchschnittswert mit 274.173 Fällen je Vollzeitäquivalent erzielt. Die Vergleichswerte der Regierungspräsidien Stuttgart und Tübingen liegen deutlich darunter.

Die Spannweiten zwischen den niedrigsten und höchsten Werten bei den Poststellen und Registraturen der vier Regierungspräsidien sind groß. Sie zeigen dringenden Handlungsbedarf und die Notwendigkeit von Detailanalysen auf. Außerdem geben sie Hinweise auf Optimierungspotenziale und zu Personaleinsparungen.

Bei den Registraturen liegen die Ergebnisse enger beieinander. Das Regierungspräsidium Tübingen verzeichnet über alle Fachregistraturen hinweg mit 31.308 Registrierfällen je Vollzeitäquivalent den Bestwert.

Die über die Registraturfälle je Vollzeitäquivalent für die Fachabteilungen gebildeten Kennzahlen geben Hinweise zur Aufgabenerledigung und zum Personaleinsatz.

Tabelle 2: Kennzahlen der Abteilungen 1 bis 7
 Registraturfälle je Vollzeitäquivalent

Abteilungen	Regierungspräsidium				
	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Durchschnittswerte
1	26.170	32.905	21.494	27.061	25.032
2	21.666	18.260	27.643	19.154	21.363
3	23.242	30.028	10.671	40.267	23.274
4	21.000	18.382	15.034	39.879	20.810
5	17.772	29.220	21.154	35.454	23.425
6	11.466	25.276	57.176	13.596	24.135
7	33.216	45.977	46.020	38.402	40.810
Durchschnitt 1 bis 7	23.521	28.396	25.967	31.308	26.760

Die Kennzahlen der Fachabteilungen differieren sowohl zwischen als auch innerhalb der Regierungspräsidien stark. Angesichts weitgehend gleicher Aufgabenstellungen sind die Unterschiede nicht nachvollziehbar. Die uneinheitlichen Organisations- und Ablaufstrukturen und Arbeitsformen schlagen sich negativ nieder. Die großen Unterschiede bei vertikaler Betrachtung der Ergebnisse lassen sich teilweise mit den Aufgabenstellungen der Fachabteilungen erklären. Abteilungen mit hohem Personalaktenanteil erzielen höhere Fallzahlen je Vollzeitäquivalent als Abteilungen mit ausschließlich Sachaktenregistraturen. Der hohe Durchschnittswert der Abteilungen 7, Schule und Bildung, mit hohem Personalaktenanteil unterstreicht diese Aussage.

2.4.2 Kennzahlen zu den Aufgaben der Registraturen

Bei den Mitarbeitern der Registraturen wurden der Arbeitszeitaufwand für die wahrzunehmenden Aufgaben im Detail erhoben und Fallzahlen zu den wichtigsten Aufgaben ermittelt. Nachfolgend werden die Registraturfälle je Vollzeitäquivalent, bezogen auf die vier Hauptaufgaben, gegenübergestellt.

Tabelle 3: Kennzahlen zu den Hauptaufgaben
Registraturfälle je Vollzeitäquivalent

Aufgaben	Regierungspräsidium				
	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Durchschnittswert
Schriftguteingang extern	31.556	42.469	27.397	43.854	36.319
Schriftguteingang intern	19.694	24.196	27.024	26.047	24.240
Wiedervorlage	18.081	24.171	17.230	13.561	18.261
Aktenanforderung	23.516	26.879	21.059	24.806	24.065

Der Vergleich zeigt sowohl bei der horizontalen als auch bei der vertikalen Betrachtung große Abweichungen der Werte. Bei identischen Aufgaben müssten die Kennzahlen bei allen Regierungspräsidien in etwa gleich sein. Die Differenzen deuten auf ineffiziente Arbeitsabläufe hin.

2.5 Wirtschaftlichkeit

Die Finanzkontrolle hat mit Benchmark-Vergleichen die Optimierungspotenziale bei den Poststellen und den Registraturen berechnet. Dabei wird unterstellt, dass die ausgewählten Benchmarks bei gleicher Arbeitsqualität von allen beteiligten Einrichtungen erreicht werden.

Der Durchschnittswert des Regierungspräsidiums Karlsruhe bei den Poststellen mit 274.173 Fällen je Vollzeitäquivalent sowie der Durchschnittswert des Regierungspräsidiums Tübingen mit 31.308 Fällen je Vollzeitäquivalent bei den Registraturen bildeten die Benchmarks für die minimalen Optimierungspotenziale. Für die Berechnung der maximal erreichbaren Optimierungspotenziale wurde bei den Poststellen der Bestwert einer Poststelle des Regierungspräsidiums Karlsruhe verwendet (457.889 Postfälle je Vollzeitäquivalent). Bei den Registraturen wurde die Benchmark aus einem Mittelwert der jeweils besten Werte der Abteilungen 1 (Regierungspräsidium Karlsruhe) und Abteilungen 7 (Regierungspräsidium Stuttgart) gebildet (41.178 Fälle je Vollzeitäquivalent).

Das minimale Optimierungspotenzial der Poststellen und Registraturen in den Abteilungen 1 bis 7 beträgt demnach 2,6 Mio. Euro bzw. 42 Vollzeitäquivalente, das maximale Optimierungspotenzial 5,1 Mio. Euro bzw. 81 Vollzeitäquivalente. Der bisherige Gesamtaufwand für beide Aufgabebereiche von 12 Mio. Euro jährlich könnte demnach um 22 bis 44 Prozent verringert werden.

Für die Registraturen der weiteren Abteilungen sowie für die Nebenaufgaben der Registraturen können die Kosten ebenfalls reduziert werden.

Das ermittelte Optimierungspotenzial berücksichtigt nicht die qualitativen Aspekte der Aufgabenerledigung sowie örtliche und sachliche Rahmenbedingungen. Diese Kriterien müssen im weiteren Organisationsentwicklungsprozess mit bewertet werden.

3 Empfehlungen

Bei den Poststellen und Registraturen besteht dringender Handlungsbedarf. Diesen für den Dienstbetrieb wichtigen Annexaufgaben wurde bisher zu wenig Bedeutung beigemessen. Analog der aufgezeigten Vorgehensweise sollten die Regierungspräsidien deshalb zeitnah den eingeleiteten Organisationsentwicklungsprozess fortsetzen. Eine stärkere Zusammenarbeit der Poststellen und Registraturen ist anzustreben. Damit wäre ein flexibler, vernetzter Personaleinsatz möglich. Für die Poststellen sind aus wirtschaftlichen Gründen zentrale Lösungen zu schaffen. Sofern mehrere Abteilungen in einem Gebäude untergebracht sind, sollten Poststellen und Registraturen zentral und möglichst vernetzt geführt werden.

Die Umsetzung der vorgeschlagenen Optimierungsmaßnahmen ist Aufgabe des Organisationsreferats. Kennzahlenvergleiche, sowohl innerhalb als auch unter den Regierungspräsidien, sind kontinuierlich fortzusetzen. Der Personalbedarf ist mittels der aufgezeigten abteilungs- bzw. poststellenbezogenen Kennzahlen neu zu berechnen und zeitnah umzusetzen. Hierbei sind individuelle Besonderheiten zu beachten.

Daneben sind folgende Maßnahmen in den Organisationsentwicklungsprozess einzubeziehen:

- Die Arbeitsprozesse und Abläufe bei den Poststellen und den Registraturen sind zu definieren und einheitlich festzulegen. Diese Standards müssen verbindlich vorgegeben werden.
- Das vom Land eingeführte IuK-Verfahren zur Dokumenten- und Schriftgutverwaltung ist den Arbeitsprozessen bei den Registraturen anzupassen und flächendeckend mit einheitlichen Vorgaben einzusetzen.
- Alle Aufgaben sowohl in der vertikalen als auch in der horizontalen Ebene sind eindeutig gegeneinander abzugrenzen.
- Die Zuständigkeiten sind abschließend zu definieren und ein schneller und gezielter Informationsaustausch sicherzustellen.
- Für die Mitarbeiter der Poststellen und Registraturen ist ein umfassendes Personalentwicklungskonzept zu erstellen.
- Die Nutzer der Poststellen und Registraturen sind in die Reorganisation einzubinden. Neue Arbeitsabläufe und Regelungen müssen auch für die Nutzer verbindlich sein.
- Die Automatisierung der Schriftgutverwaltung ist durchgehend anzustreben (digitales Schriftgut-Management).

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium widerspricht den Bewertungen des Rechnungshofs nicht. Es weist aber darauf hin, dass dabei die räumlichen, aufgabenspezifischen und personellen Besonderheiten bei den Regierungspräsidien zu berücksichtigen seien. Die Registraturen seien aufgrund des fachlichen Bezugs dezentral in räumlicher Nähe zur entsprechenden Abteilung anzusiedeln. Bei den Poststellen habe die Untersuchung hingegen klar gezeigt, dass große, abteilungsübergreifende Einheiten die wirtschaftlichsten Ergebnisse liefern, sodass in diesem Bereich eine möglichst umfassende Zentralisierung anzustreben sei.

Die Regierungspräsidien haben eine gemeinsame Arbeitsgruppe gebildet. Wie vom Rechnungshof gefordert, soll diese optimierte Registrierprozesse und eine Registraturordnung erarbeiten und aussagekräftige Kennzahlen festlegen. Für die Poststellen verfolge die Arbeitsgruppe die Ziele, die Arbeitsabläufe zu standardisieren, steuerungsrelevante Kennzahlen zu Kosten- und Leistungsdaten zu erheben, den Personalbedarf festzulegen und eine Poststellenordnung zu erarbeiten. Ob die vom Rechnungshof dargestellten Optimierungspotenziale sich erreichen lassen, sei fraglich.

Insgesamt könne festgestellt werden, dass die Regierungspräsidien die vom Rechnungshof erstellten Empfehlungen aufgenommen haben und deren Umsetzung konstruktiv prüfen.

5 Schlussbemerkung

Die Vorschläge des Rechnungshofs wurden von den Regierungspräsidien konstruktiv aufgegriffen. Der Rechnungshof geht davon aus, dass sich mit den eingeleiteten Maßnahmen das dargestellte minimale Optimierungspotenzial von 42 Stellen bzw. 2,6 Mio. Euro je Jahr kurzfristig realisieren lässt.

Eine wesentliche Veränderung des Aufgabenbereichs mit noch höheren Einsparmöglichkeiten bietet in Zukunft das digitale Schriftgut-Management. Dieses sieht eine vollständige elektronische Zentralisierung der Massendarbeiten mit dezentraler Zugriffsmöglichkeit für die Sachbearbeiter und Führungsverantwortlichen vor. Allerdings bedürfen solche Veränderungen einer systematischen, gut organisierten und ganzheitlichen Vorgehensweise. Durchschlagende Effekte im Hinblick auf Kosten und Effizienz lassen sich nur erzielen, wenn die Verwaltungen zu einer grundlegenden Neugestaltung der Prozesse bereit sind. Langfristig müssen alle internen Prozesse der Verwaltung vom Posteingang bis zum Postausgang elektronisch abgebildet werden. Das digitale Schriftgut-Management sollte schrittweise verwirklicht werden.