

# C. Aktuelle Fragen aus der Prüfungs- und Beratungstätigkeit

## Erkenntnisse aus Geschäftsprozessen als Basis für Entscheidungen kommunaler Organe und Verwaltungen

Verfasser: Martin **Götz**  
Astrid **Gattinger**  
Volker **Schafberger**  
Oliver **Wyrich**

Inhaltsübersicht	Seite
<b>1 Vorbemerkungen</b>	<b>17</b>
<b>2 Prozesserhebung</b>	<b>17</b>
2.1 Ziele der Prozesserhebung	17
2.2 Auswahl der Prozesse	18
2.3 Prozesserhebung	18
2.4 Prozessdokumentation	19
2.5 Prozessanalyse und -optimierung	20
<b>3 Geschäftsprozesse – Praxisbeispiele</b>	<b>21</b>
3.1 Bauordnung – vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren	22
3.1.1 Prozessbeschreibung	22
3.1.2 Prozessdarstellung	23
3.1.3 Prozessgliederung	23
3.1.4 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Teilprozess	23
3.1.5 Teilprozess 1 – Antrag entgegennehmen	24
3.1.6 Teilprozess 2 – Antrag vorprüfen, Träger öffentlicher Belange (TöB) beteiligen	25
3.1.7 Teilprozess 3 – Antrag abschließend prüfen, Bescheid erstellen	27

	Seite
3.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe – Bearbeitung eines Antrags auf Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII)	31
3.2.1 Prozessbeschreibung	31
3.2.2 Prozessdarstellung	31
3.2.3 Prozessgliederung	32
3.2.4 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Prozess	33
3.3 Wirtschaftliche Jugendhilfe – Rechnungsbearbeitung	35
3.3.1 Prozessbeschreibung	35
3.3.2 Prozessgliederung	35
3.3.3 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Prozess	36
3.4 Straßenverkehrsordnung – Ausnahmegenehmigung für Großraum- und Schwertransporte nach der Straßenverkehrsordnung und der Straßenverkehrszulassungsordnung	38
3.4.1 Prozessbeschreibung	38
3.4.2 Prozessdarstellung	39
3.4.3 Prozessgliederung	40
3.4.4 Gegenüberstellung Prozess ohne und mit Verfahrensunterstützung GENOSK	41
3.4.5 Aktivitäten im Teilprozess 4 (Antragsverfahren durchführen)	43
<b>4 Prozess(ergebnisse) und ihre praktische Bedeutung für die Organisationsarbeit</b>	<b>45</b>
4.1 Aufbauorganisation	45
4.2 Prozessoptimierung	46
4.3 Stellenbedarf	47
4.4 Stellenbewertung	48
<b>5 Informationen für Mandatsträger</b>	<b>49</b>
5.1 Kundenzufriedenheit	49
5.2 Kennzahlen und Steuerung	50
5.3 Entscheidungsgrundlage für Stellenplan	50
<b>6 Basis für Vergleichsarbeit – Benchmark</b>	<b>50</b>
6.1 Ist- und Soll-Prozesse	51
6.2 Vergleichsmöglichkeiten und Kennzahlen	52
<b>7 Zusammenfassung</b>	<b>52</b>
<b>8 Literaturverzeichnis</b>	<b>53</b>

## 1 Vorbemerkungen

Zuletzt befassten wir uns in unserem Geschäftsbericht 2014<sup>1</sup> mit dem Thema Geschäftsprozesse. Bei unseren Beratungen setzen wir das Instrument der Geschäftsprozesserhebung in der Zwischenzeit verstärkt ein. Die Vorgehensweise bei der Einbindung der Prozessarbeit in die Organisationsberatung, die daraus gewonnenen Ergebnisse und deren möglichen Nutzen für Entscheidungsträger und Verwaltungen stellen wir im Folgenden dar.

## 2 Prozesserhebung

Die Definition eines Prozesses erläuterten wir in unseren Geschäftsberichtsbeitrag 2014, Abschnitt 1.2, S. 32 und 33.

### 2.1 Ziele der Prozesserhebung

Je nach Zielstellung, die mit der Prozessmodellierung verbunden ist, können Prozesse unterschiedlich dargestellt und gestaltet werden. Im Rahmen unserer Beratungsleistungen werden bei der Modellierung überwiegend folgende Aspekte berücksichtigt:

- rechtliche Rahmenbedingungen und Standards einzuhalten, um die Qualität der Ergebnisse zu sichern oder zu verbessern
- Bürgerorientierung zu verbessern
- E-Governmentfähigkeit der Prozesse sicherzustellen
- Schnittstellen und behördeninternen Kommunikationsaufwand zu minimieren
- vorhandene Programmmöglichkeiten zu nutzen
- Liegezeiten festzustellen
- Vergleichsmöglichkeiten zu schaffen und Kennzahlen zu generieren
- Prozesse als Grundlage für Organisationsarbeit (Stellenbemessung, Stellenbewertung) zu nutzen

Weitere Schwerpunkte und Ziele bei der Prozesserhebung können die Erstellung eines internen Kontrollsystems, der Aufbau eines Wissensmanagements, einheitliche Standards in der Sachbearbeitung (Handbücher zur Einarbeitung neuer Kollegen u. a.) oder die interkommunale Zusammenarbeit sein. In diesen Fällen sind weitere Informationen zu erheben. Wenn Prozesse angestoßen werden, sollten zudem die Notwendigkeit und die Anforderungen eines internen Kontrollsystems aus Wirtschaftlichkeitsgründen direkt berücksichtigt werden. Bei den Prozes-

---

<sup>1</sup> Geschäftsprozesse und ihre Bedeutung bei Organisationsuntersuchungen, Kennzahlenvergleichen und Stellenbewertungen, S. 30 ff.

sen sind zusätzliche Informationen, wie z. B. Risiken und Kontrollmöglichkeiten,<sup>2</sup> zu erheben. Bei der Konzeption eines internen Kontrollsystems sollte geprüft werden, ob bereits vergleichbare Grundlagen in der jeweiligen Kommune vorhanden sind oder erarbeitet werden.

## 2.2 Auswahl der Prozesse

Zunächst sind die Prozesse der jeweiligen Aufgabenbereiche zu identifizieren und für die Prozesslandkarte festzulegen. Anhand der Prozesslandkarte können dann die zentralen Steuerungs- und Stützprozesse<sup>3</sup> sowie die Leistungserstellungsprozesse der Aufgabenbereiche aufgezeigt werden. Danach sollten, soweit nicht vorgesehen ist, die Prozesse flächendeckend zu erheben und zu modellieren, die Prozesse festgelegt werden, die betrachtet, erhoben und gegebenenfalls modelliert werden sollen. Auswahlkriterium sollen hier die im ersten Schritt definierten Ziele der Prozesserhebung sein.

In einem weiteren Schritt wird eine Auswahl von Leistungserstellungsprozessen getroffen, die für die festgelegten Ziele (besonders) relevant sind. Dabei sollten je nach Ziel auch die für den Leistungserstellungsprozess bzw. das Produkt notwendigen Steuerungs- und Stützprozesse betrachtet werden. Die Ursachen für Verzögerungen bei einem Leistungserstellungsprozess können durch interne Dienstleister verursacht sein. Soweit z. B. der Einsatz der Software zu erheblichen Zeitverlusten im Leistungserstellungsprozess führt, wäre zunächst die Ursache hierfür (der schlecht funktionierende Stützprozess) zu optimieren, um eine Verbesserung beim Leistungserstellungsprozess herbeiführen zu können. Steuerungsprozesse, die die Voraussetzungen für die Leistungserstellung schaffen, können durch unklare Zielvorgaben oder Standards Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozess haben. Soweit interne oder externe Fachstellen am Leistungserstellungsprozess beteiligt werden müssen, können auch diese erheblich die Qualität und die Bearbeitungsdauer beeinflussen.

## 2.3 Prozesserhebung

An dieser Stelle beschreiben wir unsere bisherige Praxiserfahrung mit Prozessen. Bereits in unserem Geschäftsberichtsbeitrag 2014 haben wir die Grundsätze der Prozesserhebung erläutert. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweisen wir auf diesen Beitrag.

Um Prozesse analysieren und optimieren zu können, sind Informationen zu den einzelnen Aktivitäten wie Standards und Bearbeitungszeiten notwendig. Die Ermittlung dieser Informationen sollte strukturiert und so kleinteilig erfolgen, dass die Untersuchungsergebnisse schlüssig nachvollzogen werden können.

Dabei sind für jeden einzelnen Prozess z. B. folgende Aspekte zu betrachten:

- Prozessauslöser und Prozessergebnis
- Abgrenzungen zu anderen Prozessen
- Anzahl und Rollen der Beteiligten
- Aktivitäten

---

<sup>2</sup> vgl. KGSt®-Bericht Nr. 8/2014, „Kommunales Risikomanagement, Teil 2: Das interne Kontrollsystem“

<sup>3</sup> Unter Stützprozessen versteht man Abläufe unterhalb der eigentlichen Kernprozesse, z. B. das Bereitstellen der notwendigen IT-Ausstattung und ihre Wartung.

- Bearbeitungszeiten
- Liegezeiten
- Mengengerüst wie Wahrscheinlichkeiten und Fallzahlen

Im Gegensatz zur klassischen Untersuchungsmethode mit vielen Einzelinterviews arbeiten wir bei der Prozesserhebung überwiegend mit örtlich ausgewählten, erfahrenen Arbeitsgruppen, Sachbearbeitergruppen oder einzelnen Sachbearbeitern zusammen, mit denen die Prozesse gemeinsam definiert und aufgenommen werden.

Soweit die Sachbearbeiter bisher keine Erfahrung mit Prozesserhebungen vorweisen können, sollten mit ihnen Vorgehensweise, Ziele und Erhebungstechnik erörtert werden. Geeignete Mittel zur Unterstützung der Mitarbeiter sind bereits vorhandene Prozesse. Weitere Grundlagen für die Prozesserhebung sind dokumentiertes Wissen wie Rechtsgrundlagen, vorhandene Arbeitsanleitungen, Fachanweisungen und Dokumentationen. Um alle Mitarbeiter in die Prozessgestaltung einzubinden, empfiehlt es sich, eine gemeinsame Plattform einzurichten, auf die alle verwaltungsinternen Mitarbeiter Zugriff haben, die am zu erhebenden Prozess mitarbeiten. Diese transparente Vorgehensweise führt zu einem offenen Diskurs zu den Prozessen, gegebenenfalls werden unterschiedliche Arbeitsweisen und IT-Nutzung sichtbar und oft ergeben sich auch weitere Informationen. Diese Erkenntnisse fließen in die Analyse der Prozesse sowie deren Soll-Konzeption ein.

Für die Ermittlung von Prozesszeiten wenden wir unterschiedliche Methoden an. Bei zeitlich überschaubaren und häufig wiederkehrenden Aktivitäten können die Zeiten in Zusammenarbeit mit der Verwaltung gemessen werden. Bei Leistungsprozessen, die häufig unterbrochen werden müssen, bei denen mehrere Sachbearbeiter, Organisationseinheiten, externe Fachstellen und andere mitwirken, werden die einzelnen Aktivitäten über einen längeren Zeitraum durch die Selbsterfassung der Sachbearbeiter gemessen oder mit den Sachbearbeitern valide geschätzt. Bei allen Prozessen empfiehlt es sich, zuerst den Prozess aufzunehmen und dann weitere Informationen wie Bearbeitungszeiten oder Liegezeiten zu erheben.

Die Ermittlung der Mengen und Fallzahlen für Aufgaben und Prozesse geschieht häufig nach der Prozessaufnahme und vorrangig über vorhandene Statistiken oder Auswertungsmöglichkeiten der genutzten Programme. Dies ist aber nur dann möglich, wenn die Programme konsequent genutzt und die Daten einheitlich erfasst und regelmäßig gepflegt werden. Eine nur sporadische Nutzung der Programme, z. B. für bestimmte Aktivitäten oder in Abhängigkeit vom Sachbearbeiter, führt zu einer Verzerrung der bisherigen Leistungsfähigkeit der betroffenen Einheiten, da nicht dokumentierte Fälle bei der Auswertung nicht berücksichtigt werden können. Dies führt im Weiteren zu einem erheblichen manuellen Nacherfassungsaufwand, um belastbare Zahlen für das Vorkommen von Aktivitäten oder Teilprozessen (TP), die nur bei bestimmten Fallkonstellationen anzutreffen sind, feststellen zu können. Belastbare Zahlen sind jedoch unabdingbar für eine auf Prozessen basierende Stellenbemessung.

## 2.4 Prozessdokumentation

Grundsätzlich erfolgt die Dokumentation der Prozesse graphisch. Zu diesem Zweck existieren verschiedene Modelle und Metamodelle, die zur visuellen Beschreibung von Prozessen geeignet sind.<sup>4</sup> Um dem Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen,

<sup>4</sup> Organisationshandbuch Bund, Abschnitt 6.2.4 Prozessmodelle, Stand November 2015

empfiehlt es sich, die Dokumentation/Modellierung von Prozessen möglichst standardisiert und einheitlich vorzunehmen.

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband verwendet für die Darstellung der Geschäftsprozesse den auch von der KGSt®-Prozessbibliothek genutzten Modellierungsstandard „FaMoS“.

## **2.5 Prozessanalyse und -optimierung**

Die Prozessanalyse umfasst sowohl die Identifizierung und Aufnahme als auch die wertneutrale Untersuchung des Ist-Zustandes eines Geschäftsprozesses. Sie ist eine systematische Untersuchung von Prozessen. Dazu ist es notwendig, den Prozess in seine Einzelteile zu zerlegen, um ihn zu verstehen und Schwachstellen sowie Verbesserungspotenziale zu identifizieren.

Ziele der Prozessanalyse sind

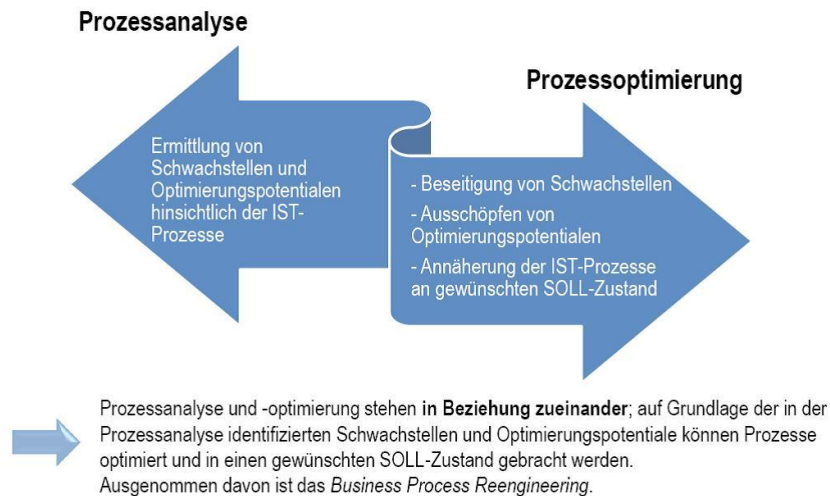
- Schwachstellen zu identifizieren,
- Ergebnisse und deren Zusammensetzung zu verstehen,
- Optimierungspotenziale aufzudecken und somit Input für das Re-Design von Prozessen zu geben und
- Defizite rechtlicher oder örtlicher Standards zu erkennen.

Ziele der Prozessoptimierung sind

- Ist-Prozesse an den gewünschten Soll-Zustand anzunähern und
- Schwachstellen im Prozessablauf zu beseitigen.

Methodische Ansätze sind dabei,

- Prozessschritte und Teilprozesse zu reduzieren,
- Aktivitäten der beteiligten Sachbearbeiter (Rollen) kritisch zu hinterfragen,
- die Standards anzupassen (an rechtliche oder sonstige fachliche Vorgaben),
- die Prozessschritte weitestgehend zu automatisieren,
- mögliche Datenübernahmen und Schnittstellen zu nutzen und
- die Organisationsstrukturen zu verändern.



© BOC Group | boc@boc-group.com

5

### 3 Geschäftsprozesse – Praxisbeispiele

Der Bayerische Kommunale Prüfungsverband berät und unterstützt seine Mitglieder unter anderem zu organisatorischen Fragen in der Mehrzahl der bei den Kommunen zu bearbeitenden Aufgabenbereiche. In diesem Zusammenhang spielen die Themen Ablauforganisation und Stellenbemessung unter Berücksichtigung des Konzepts „Neues Steuerungsmodell“ eine zentrale Rolle. Ziel der Beratung sollte damit auch die Integration von betriebswirtschaftlichen Ansätzen in die Verwaltungskultur und damit der Wandel von der Funktions- zur Produkt- bzw. Prozessorientierung sein.

Zur Veranschaulichung unserer Ausführungen haben wir beispielhaft Ist-Geschäftsprozesse<sup>6</sup> aus drei Bereichen unserer Beratungstätigkeit ausgewählt. Wir stellen zu den Prozessen die Prozessübersicht<sup>7</sup> und -gliederung<sup>8</sup> sowie wesentliche Ausschnitte des Prozessablaufs<sup>9</sup> (Aktivi-

<sup>5</sup> Schaubild verdeutlicht die Beziehungen zwischen Prozessanalyse und -optimierung

<sup>6</sup> Prozess, der die im Rahmen der Beratung vorgefundene örtliche Arbeitsweise dokumentiert

<sup>7</sup> Mit Hilfe der Prozesslandkarte werden Zusammenhänge des Prozesses zu vor- und nachgelagerten Prozessen sowie angrenzenden Prozessen deutlich gemacht.  
[http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe\\_Prozessbibliothek.pdf](http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe_Prozessbibliothek.pdf)

<sup>8</sup> Prozess wird zur weiteren Strukturierung in seine Teilprozesse und Aktivitätengruppen gegliedert. Teilprozesse sind ihren Bearbeiterrollen zugewiesen und durch definierte Zwischenergebnisse voneinander abgegrenzt. Aktivitätengruppen (auch „Geschäftsaufgaben“ genannt) orientieren sich z. B. an den per Gesetz festgelegten Arbeitsschritten, die für eine ordnungsgemäße Abwicklung eines Verwaltungsprozesses erforderlich sind.  
[http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe\\_Prozessbibliothek.pdf](http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe_Prozessbibliothek.pdf)

<sup>9</sup> Auf dieser Ebene wird der Aktivitätenfluss (AF) dargestellt. Daraus ergibt sich, was in einem Prozess konkret zu tun ist, um ein Ergebnis zu erreichen. Das Aktivitätenmodell (Flussdiagramm) gibt die konkrete zeitliche und sachlogische Abfolge der Aktivitäten und Entscheidungen im Prozess wieder.  
[http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe\\_Prozessbibliothek.pdf](http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe_Prozessbibliothek.pdf)

tätenfluss) dar. Unsere Prozesse modellieren wir mit dem im Projekt KDV („Kompetenzzentrum Digitale Verwaltung“) von d-NRW und der b.i.t.consult GmbH entwickelten Fachmodellierungsstandard FaMoS.

### **3.1 Bauordnung – vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren**

#### 3.1.1 Prozessbeschreibung<sup>10</sup>

Im Genehmigungsverfahren für Sonderbauten (Art. 60 BayBO) wird ein Bauvorhaben auf seine Übereinstimmung mit den dort genannten, weitreichenden rechtlichen Anforderungen geprüft. Die Baugenehmigung bestätigt dem Bauherrn verbindlich, dass sein Vorhaben diesen Vorschriften entspricht. Im vereinfachten Genehmigungsverfahren (Art. 59 BayBO) prüft die Bauaufsichtsbehörde hingegen nur einen Ausschnitt besonders wichtiger Anforderungen, nämlich

- die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens nach den §§ 29 bis 38 BauGB (z. B., ob es sich im nicht überplanten Innenbereich in die umgebende Bebauung einfügt),
- seine Übereinstimmung mit örtlichen Bauvorschriften (z. B. einer Gestaltungssatzung),
- beantragte Abweichungen vom Bauordnungsrecht und
- andere öffentlich-rechtliche Anforderungen, soweit wegen der Baugenehmigung eine Entscheidung nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entfällt, ersetzt oder eingeschlossen wird (z. B. Denkmalschutzrecht, wenn beispielsweise in der Nähe eines Baudenkmals gebaut wird, die dafür aber an sich erforderliche denkmalschutzrechtliche Erlaubnis wegen der Baugenehmigungspflicht entfällt).

Für die Beachtung aller übrigen Anforderungen sind der Bauherr und die von ihm am Bau Beteiligten (z. B. der Entwurfsverfasser) selbst verantwortlich.

---

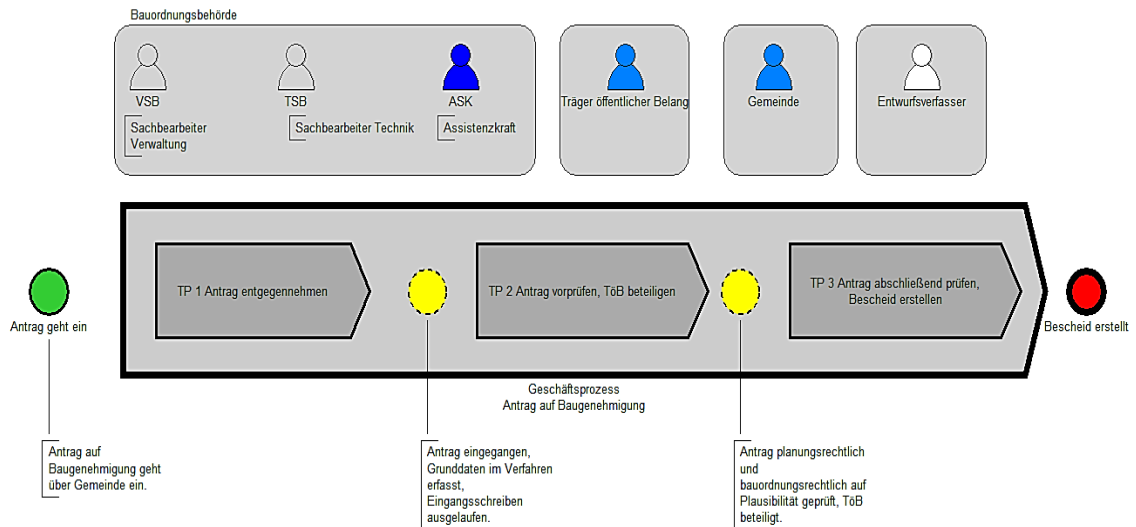
<sup>10</sup> <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung/58219248641>



### 3.1.2 Prozessdarstellung

Nachfolgend haben wir den Prozess auf den Ebenen der Prozessgliederung (Soll-Prozess) und der Aktivitätengruppen<sup>11</sup> (Gegenüberstellung Ist-Prozess und Soll-Prozess) bei einem Landratsamt als Genehmigungsbehörde dargestellt.

### 3.1.3 Prozessgliederung



### 3.1.4 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Teilprozess

Dargestellt haben wir die Bearbeitung eines vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens aus Sicht der Bauordnungsbehörde – ohne Partner- oder Stützprozesse (intern oder extern).

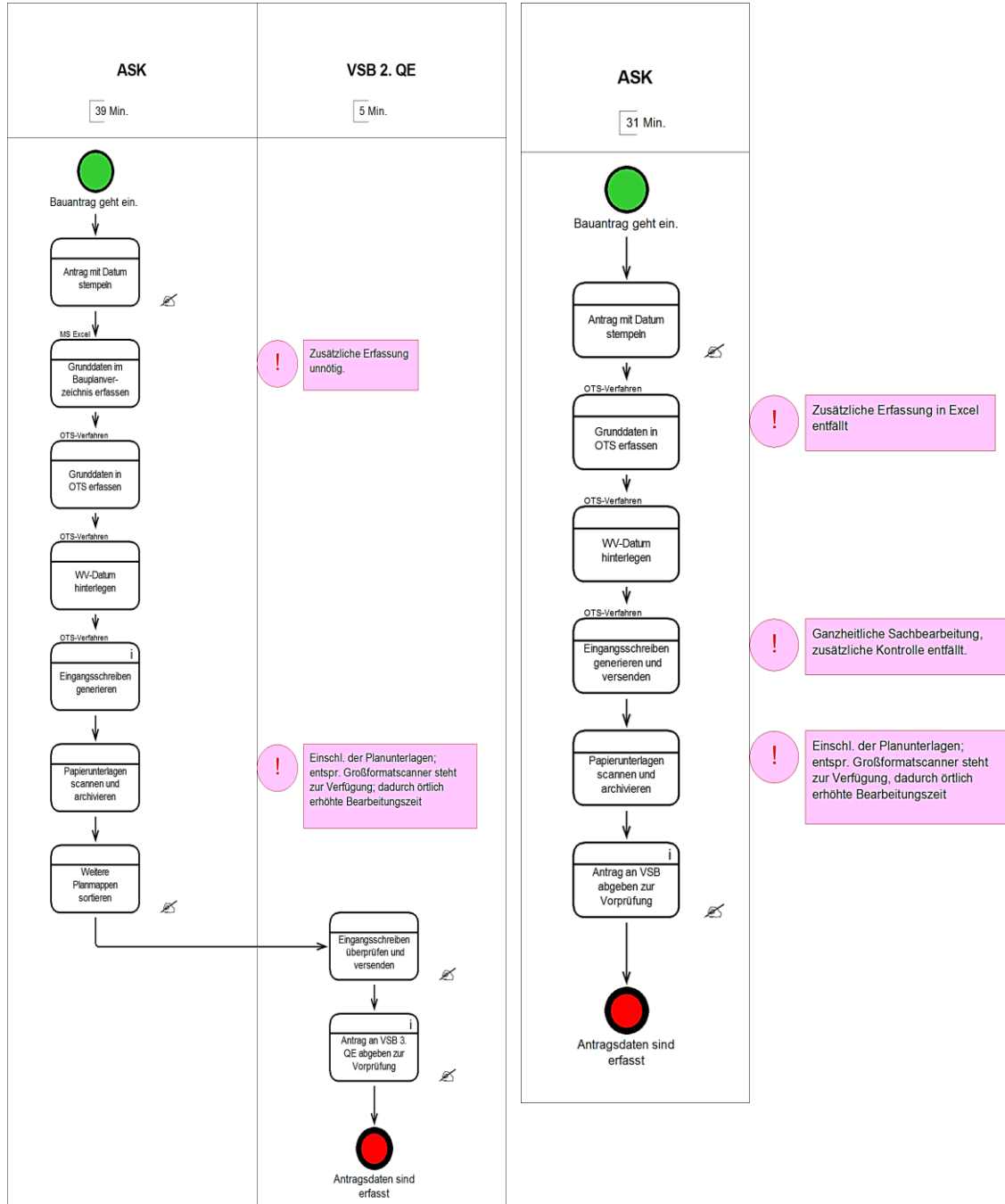
<sup>11</sup> Das Lesen und Verstehen eines Prozesses kann sich durch die Modellierung in der Ebene der Aktivitäten stark verbessern, insbesondere bei sehr komplexen Prozessen. Die Teilprozesse werden auf diese Ebene in ihre Aktivitäten bzw. Aktivitätengruppen zerlegt. Dabei können organisatorische, betriebswirtschaftliche und insbesondere fachliche und verfahrenstechnische Gesichtspunkte Grund für die Gliederungsansätze sein.

### 3.1.5 Teilprozess 1 – Antrag entgegennehmen

Nachfolgend stellen wir die jeweiligen Teilprozesse aus der Prozessgliederung im Ist und Soll gegenüber.

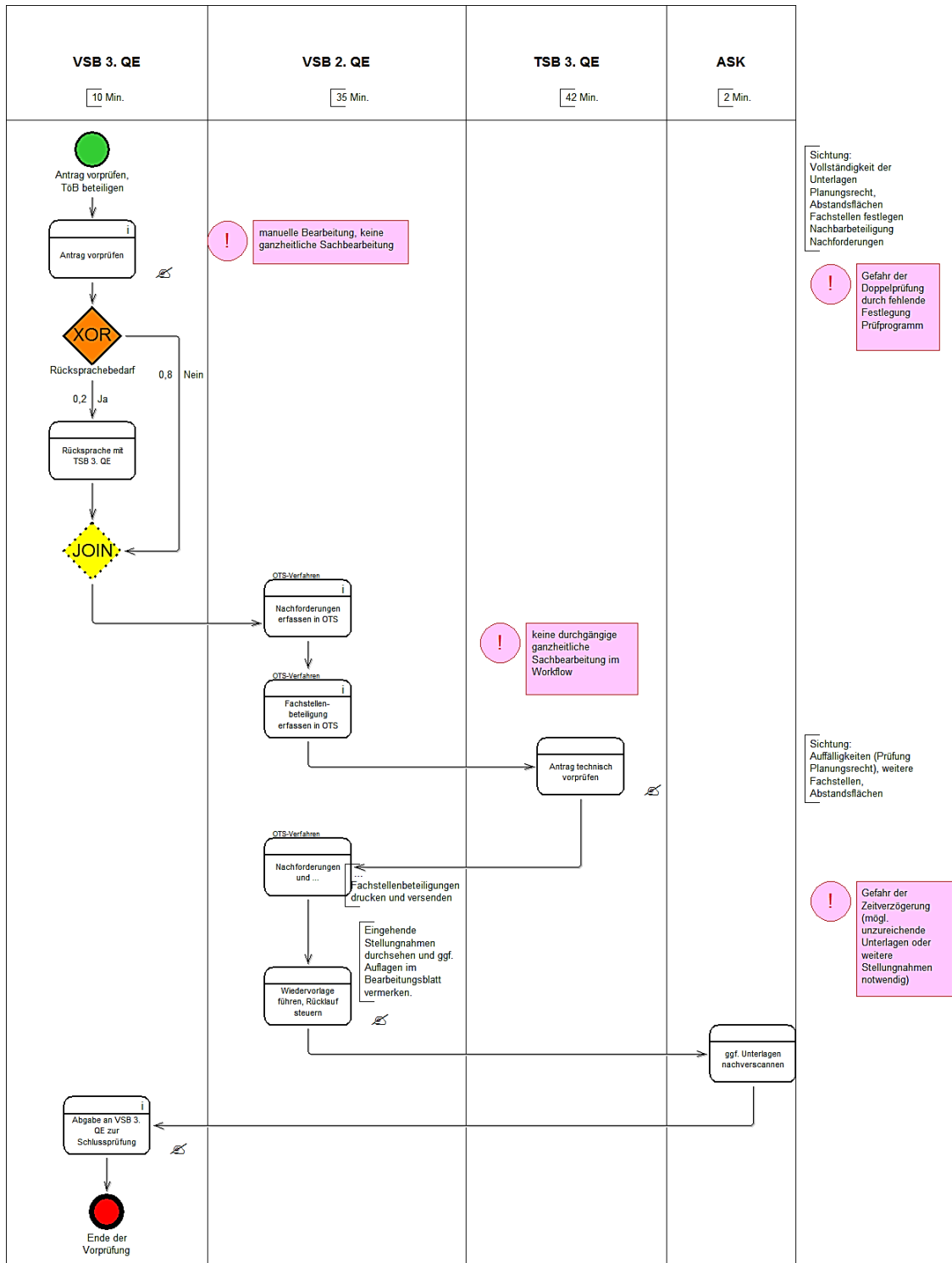
Teilprozess 1 Ist

Teilprozess 1 Soll

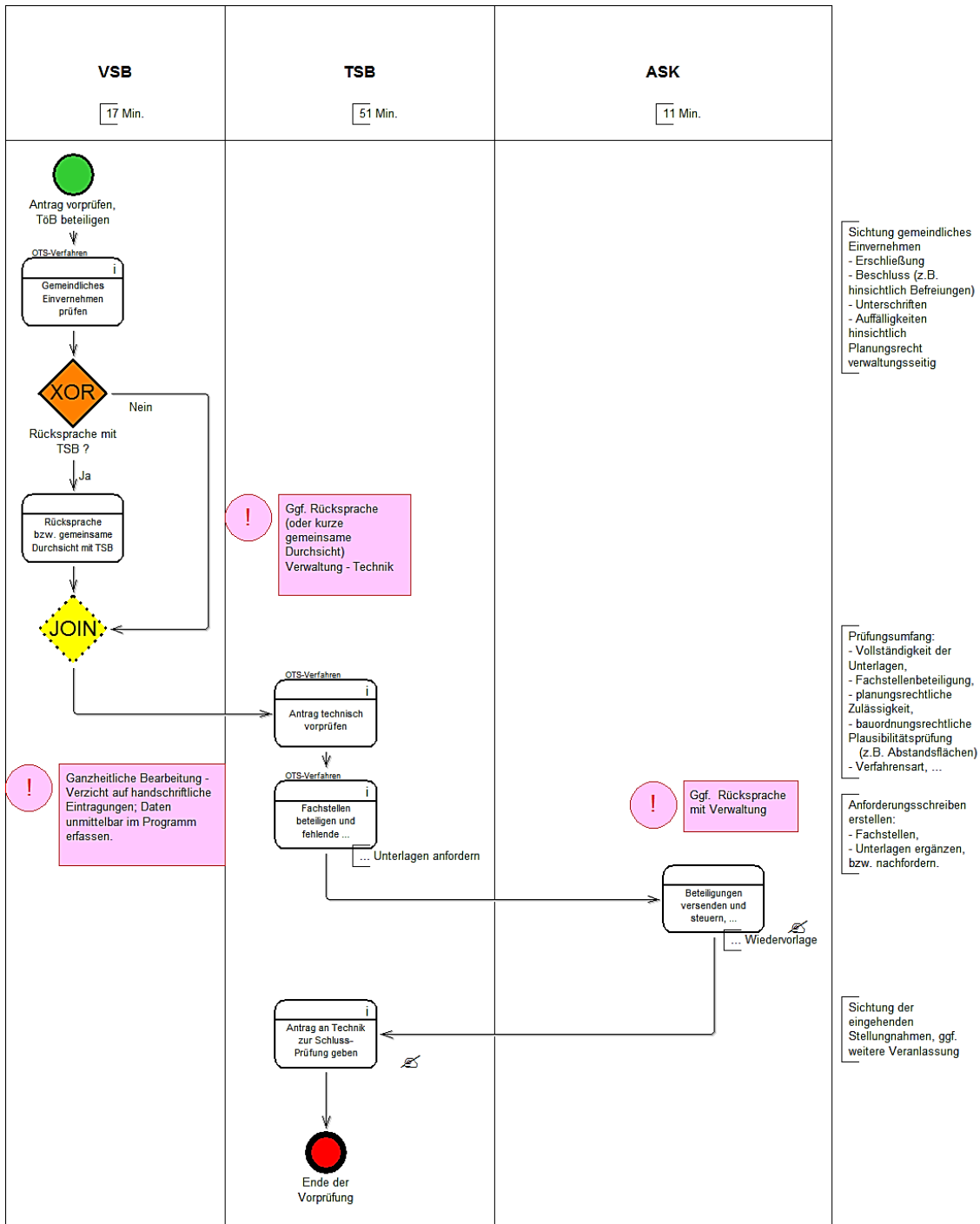


### 3.1.6 Teilprozess 2 – Antrag vorprüfen, Träger öffentlicher Belange (TöB) beteiligen

#### Teilprozess 2 Ist

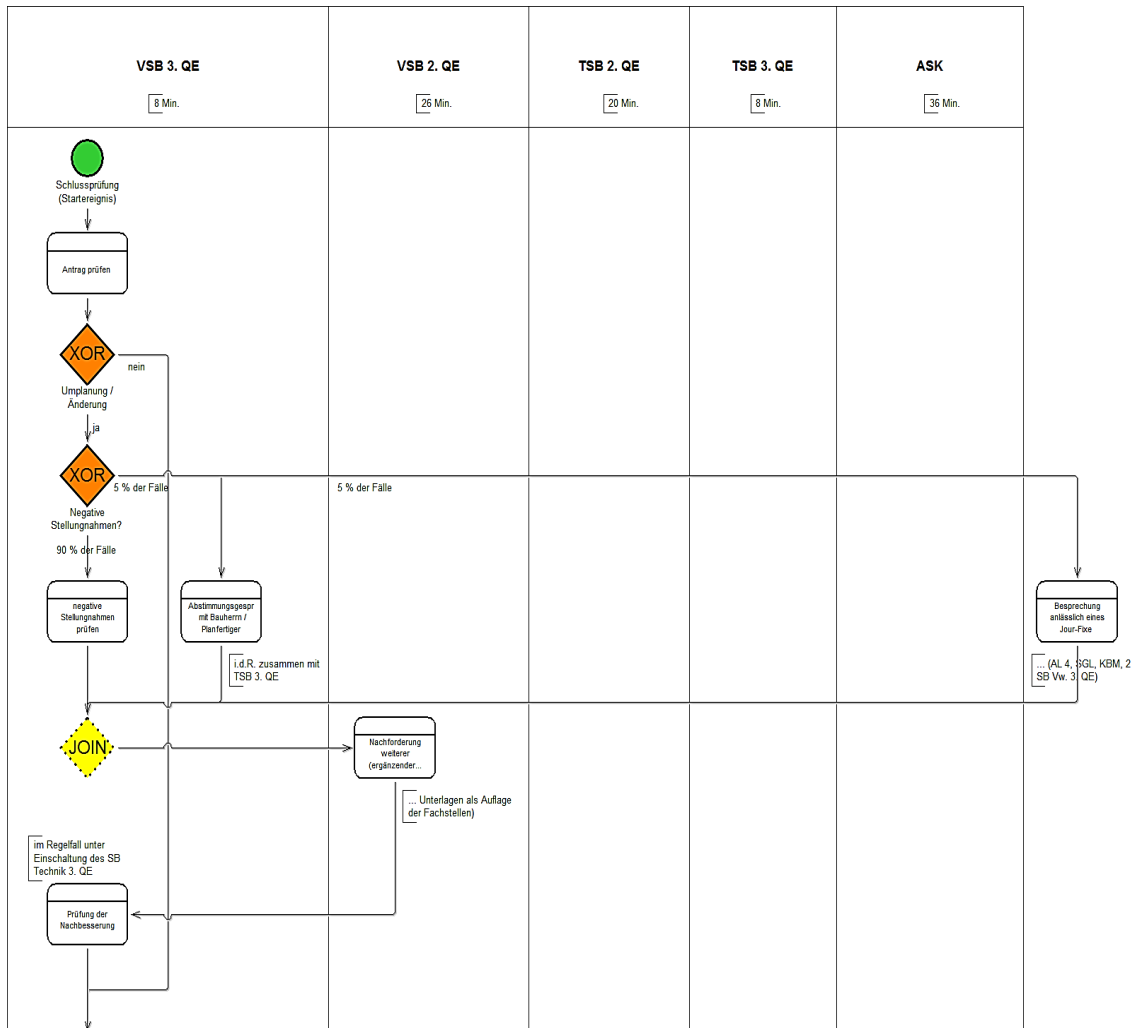


# Teilprozess 2 Soll

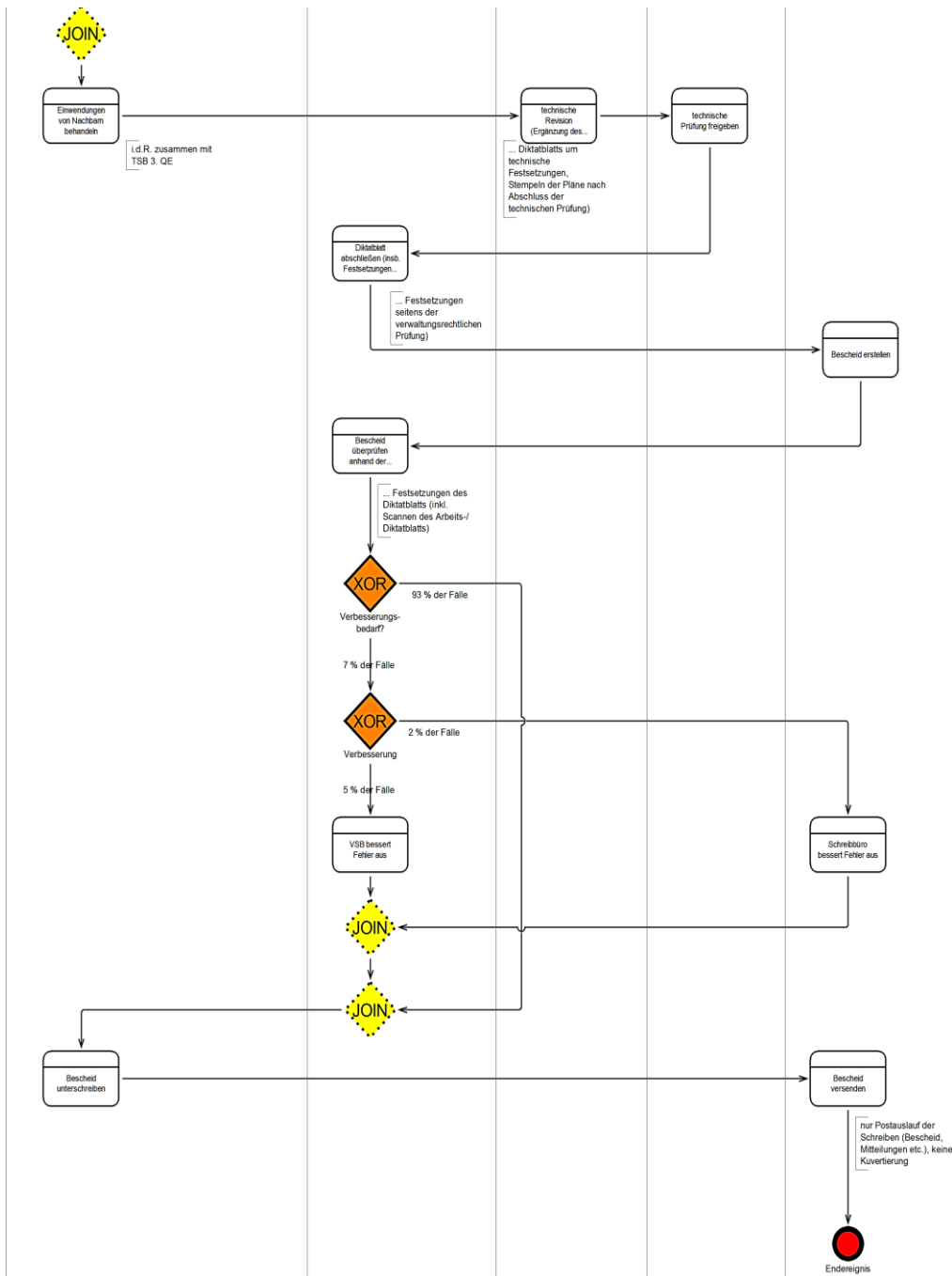


### 3.1.7 Teilprozess 3 – Antrag abschließend prüfen, Bescheid erstellen

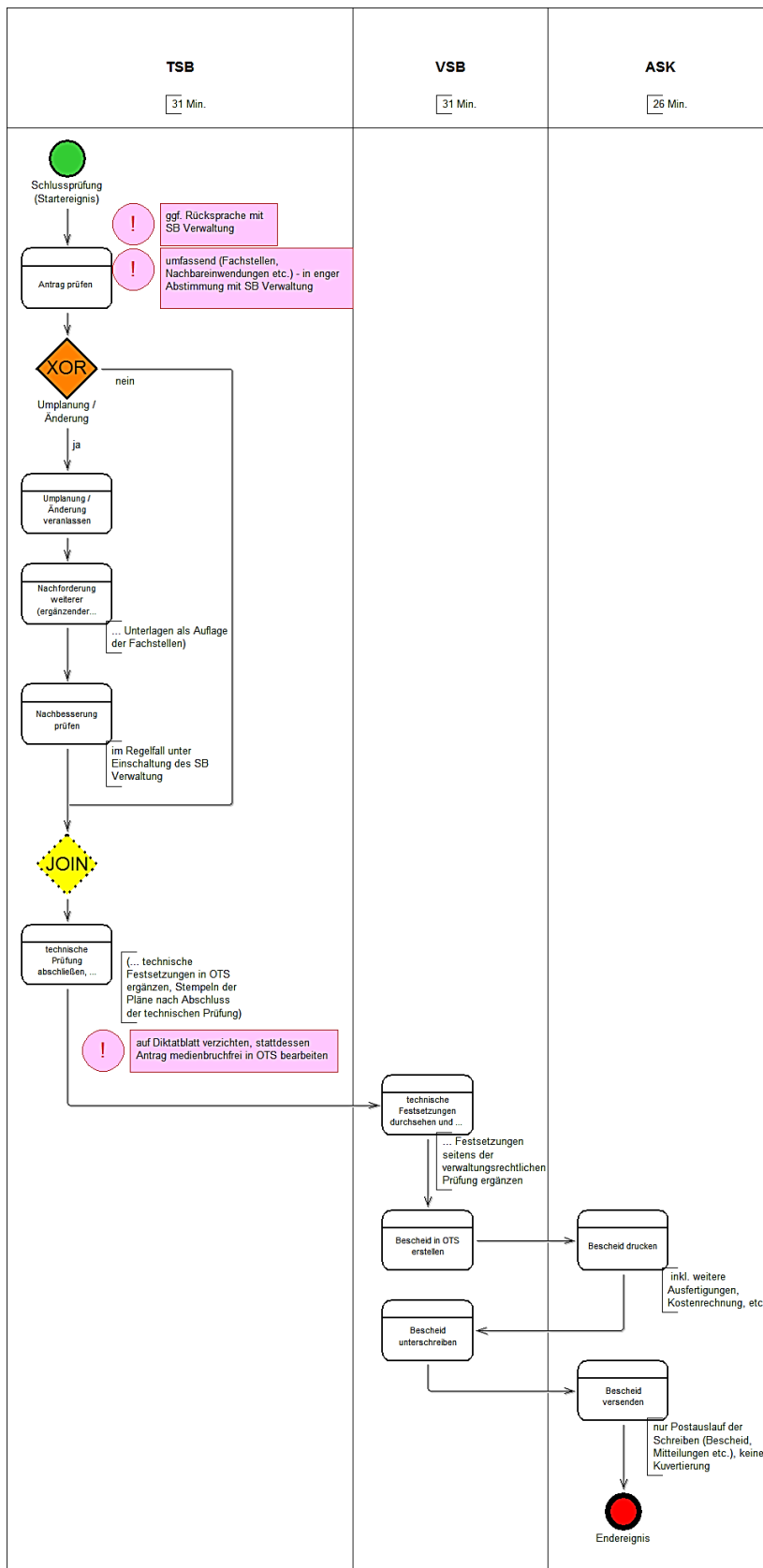
#### Teilprozess 3 Ist










Fortsetzung nächste Seite



# Teilprozess 3 Soll



Legende:

-  = Startereignis, Prozess auslösendes, steuerndes Ereignis
-  = Endereignis, Prozess beendendes steuerndes Ereignis
-  = Bearbeitungszustand, Zwischenergebnis der Prozessdurchführung
-  = Aktivitäten-Flussverbinder, verbindet die Objekte im Prozessablauf
-  = (exklusive) entweder/oder-Verzweigung
-  = Zusammenführung paralleler oder alternativer Prozesspfade
-  = und

Erläuterungen:

Im Rahmen unserer Beratungstätigkeit treffen wir bei der Bearbeitung der vereinfachten Baugenehmigungsverfahren die unterschiedlichsten Rollenverteilungen an. Beispielhaft haben wir eine davon im Ist-Prozess dargestellt. In diesem Fall haben wir eine stark arbeitsteilige Sachbearbeitung (viele Rollen bzw. Akteure) angetroffen. Diese Rollenaufteilung führt in der Praxis zu Doppelsachbearbeitung und zusätzlichen Kontrollen durch nachgelagerte Rollen (weitere Sachbearbeiter). Häufig stellen wir gegenüber reduzierten Rollen und Schnittstellen örtlich höhere Bearbeitungszeiten fest.

In diesem Fall ist das Prüfprogramm (die einzelnen Aktivitäten) zwischen der Bearbeitung durch Verwaltungsmitarbeiter und technische Fachkräfte zudem nicht (ausreichend) definiert. Dadurch werden Doppelprüfungen bei bestimmten Prüfschritten durchgeführt. Für die Bearbeitung wird das eingesetzte IT-Verfahren nicht vollumfänglich genutzt, weil die Sachbearbeiter in erhöhtem Umfang noch Assistenzkräfte für Tätigkeiten einsetzen, die bei entsprechender Programmnutzung als Zusammenhangstätigkeiten von den Sachbearbeitern auszuführen wären.

Im Soll-Prozess (auf Ebene der Teilprozesse) haben wir eine mögliche Bearbeitung im Rahmen einer produktorientierten Sichtweise bei einer konstruktiven, zielgerichteten Zusammenarbeit und klarer Aufgabenabgrenzung zwischen den einzelnen Rollen dargestellt. Im Regelfall sind nichttechnische und technische Mitarbeiter für die Verfahrensabwicklung eingesetzt. Diese Mitarbeiter sollen fachlich abgestimmt, eng miteinander zusammenarbeiten. Wir sind beim Soll-Prozess von einer Beteiligung beider Fachrichtungen ausgegangen.

Nach den Optimierungen ergeben sich im Soll-Prozess neben den dargestellten geringeren Bearbeitungszeiten auch positive Effekte auf die so genannten Durchlaufzeiten, da Aktivitäten, die bisher unterschiedliche Sachbearbeiter vollführten, künftig bei einem Sachbearbeiter gebündelt und dadurch „Ping-Pong-Aktenbearbeitungen“ vermieden werden.



Die jeweiligen Bearbeitungszeiten der einzelnen Rollen haben wir aufgeführt. Die bei einer Prozessoptimierung zu erzielenden Einsparungen bei den Bearbeitungszeiten sind aus dem Vergleich Ist-Prozess versus Soll-Prozess ersichtlich.

Aktivität	Bearbeitungszeiten gesamt (alle Rollen) in Minuten	
	Ist	Soll
Teilprozess 1	44	31
Teilprozess 2	89	79
Teilprozess 3	98	88
<b>Insgesamt Teilprozesse 1 bis 3</b>	<b>231</b>	<b>198</b>

Durch die Optimierung der Teilprozesse ergeben sich geringere Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten, das eingesetzte Programm kann medienbruchfrei genutzt werden und Schnittstellen entfallen.

### **3.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe – Bearbeitung eines Antrags auf Hilfe zur Erziehung (§§ 27 ff. SGB VIII)**

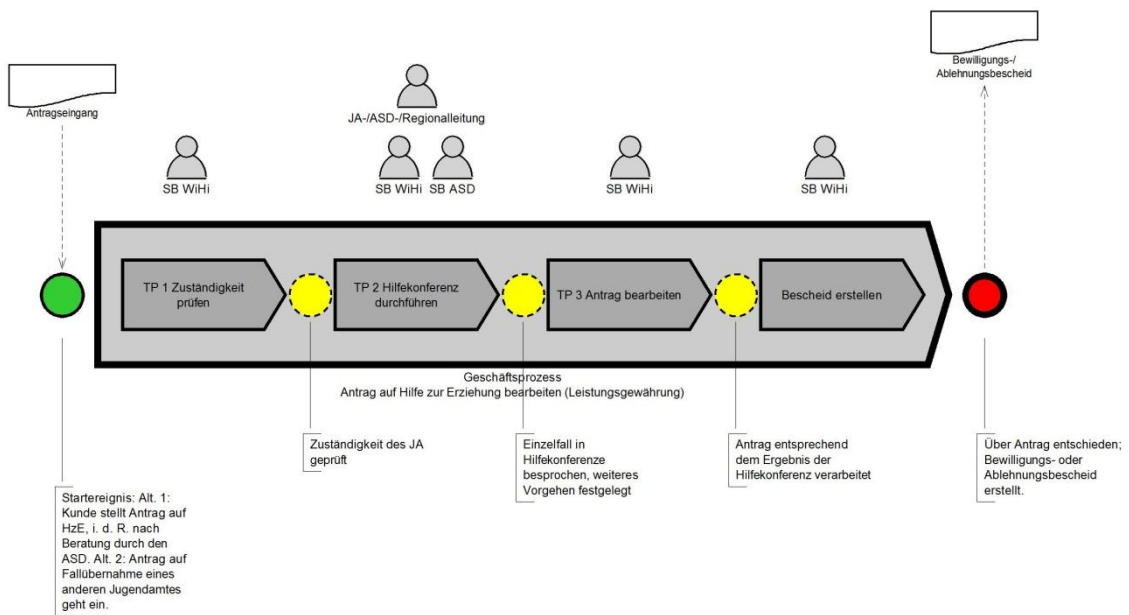
#### 3.2.1 Prozessbeschreibung

Personensorgeberechtigte haben bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe, wenn ohne sie eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Die Hilfeformen reichen von ambulanten über teilstationäre bis hin zu stationären Hilfen. Das örtlich zuständige Jugendamt berät über die geeigneten bzw. notwendigen Maßnahmen; bei Bedarf wird das Hilfeplanverfahren eingeleitet. Der Prozess Antragsbearbeitung beschreibt mit Fokus auf die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiHi) die allgemeine Bearbeitung eines Antrags auf Hilfe zur Erziehung.

#### 3.2.2 Prozessdarstellung

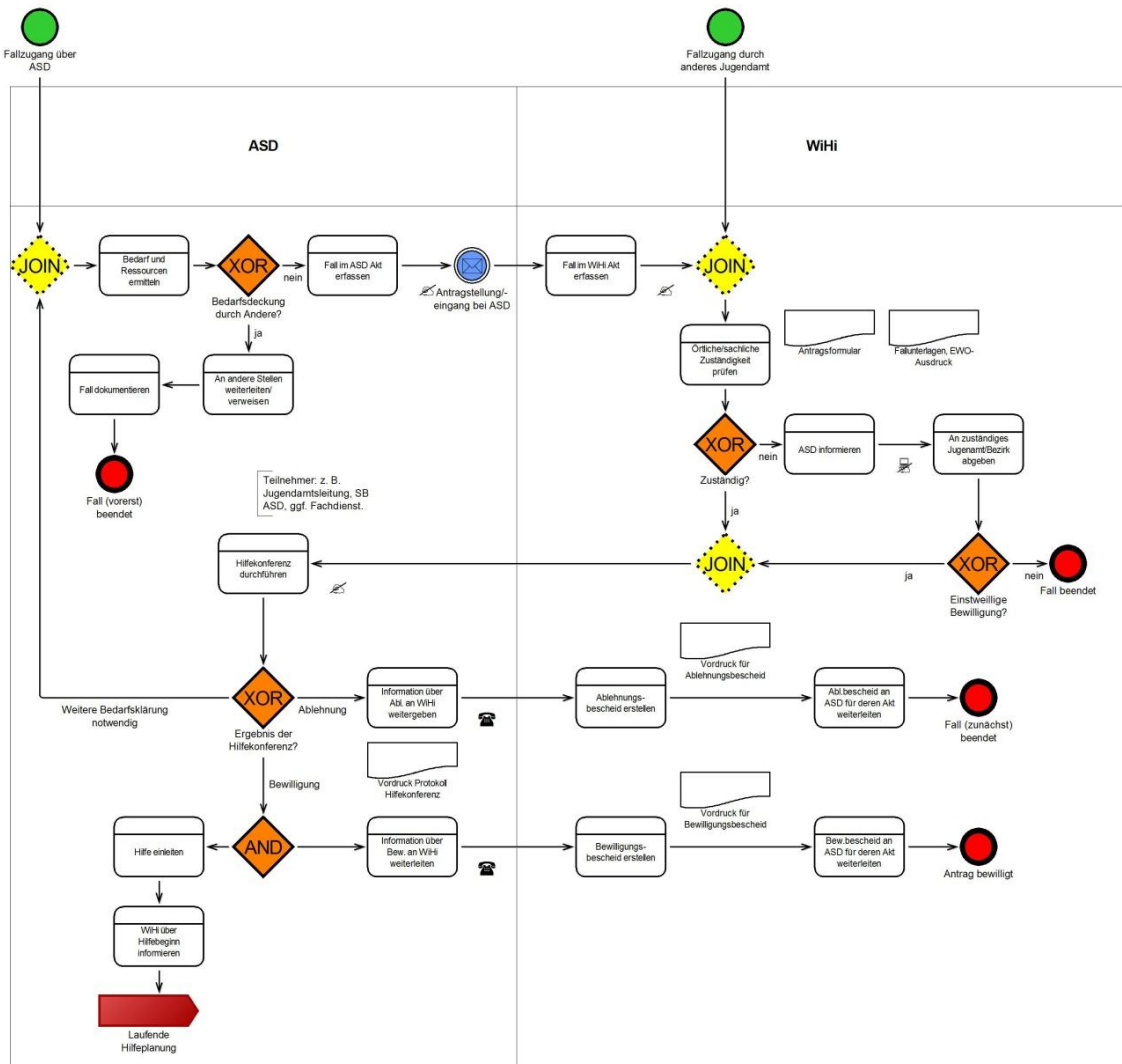
Wir haben den Prozess der Antragsbearbeitung zur besseren Übersicht zunächst auf der Ebene der Prozessgliederung und anschließend zur Vergleichbarkeit des Ist- und Soll-Prozesses auf Ebene der Aktivitäten dargestellt. Im Fokus des Prozesses standen die Aktivitäten der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

### 3.2.3 Prozessgliederung

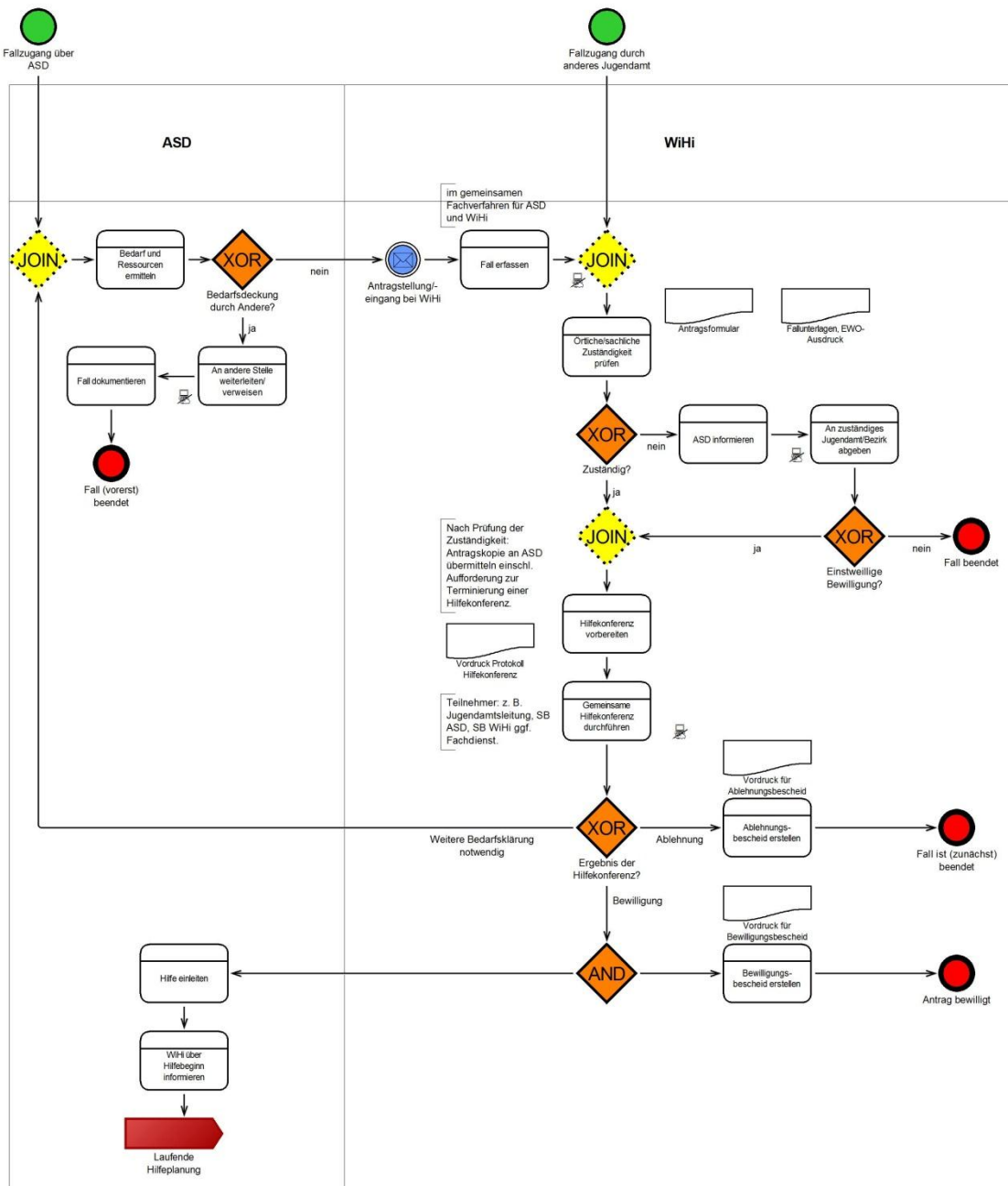


### 3.2.4 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Prozess

#### Ist-Prozess



## Soll-Prozess



### Erläuterungen:

Auftrag bei der Erhebung der Ist-Prozesse war, Doppelarbeiten und Schnittstellen zu ermitteln. Die Soll-Prozesse sollten unter Berücksichtigung von Optimierungsmöglichkeiten und Berücksichtigung allgemein gültiger und örtlicher Standards modelliert werden.

Bei der Erhebung des Ist-Prozesses konnte eine unzureichende Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe bei der Antragsentscheidung festgestellt werden. Dadurch wurden Fälle dop-

pelt erfasst und/oder uneinheitlich bearbeitet. Eine untergeordnete Rolle spielte die wirtschaftliche Sichtweise bei der Bearbeitung der Hilfen. Bei der Sachbearbeitung kam es durch das Fehlen fallrelevanter Informationen und durch das dadurch notwendige zeitintensivere Nachfragen zu Verzögerungen und damit zu einer längeren Bearbeitungsdauer.

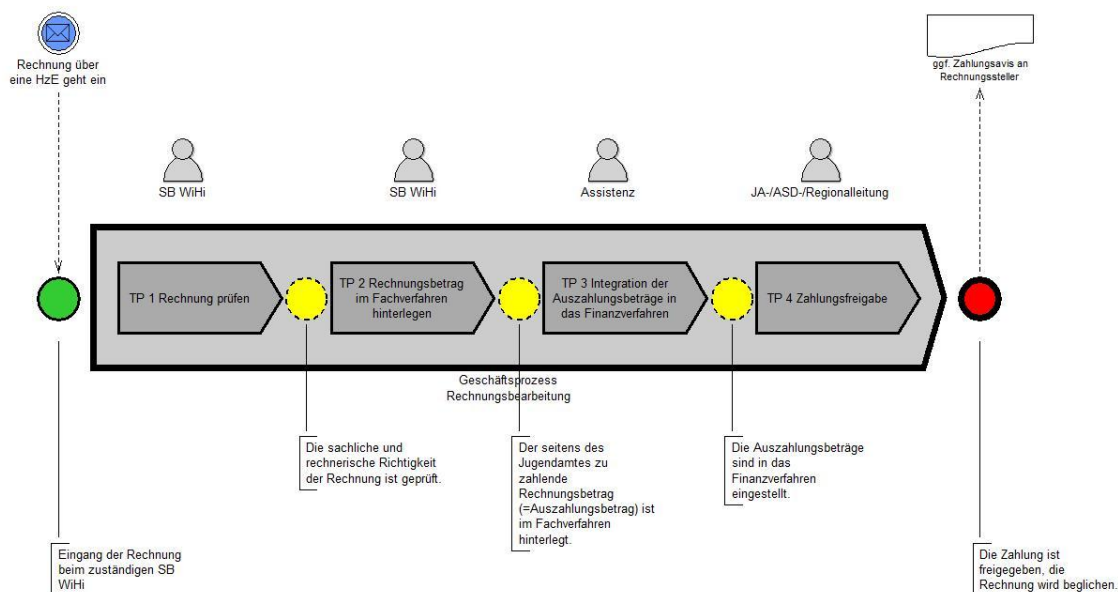
Im künftigen Soll-Prozess wurden mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe Standards erarbeitet, wie z. B. die einheitliche Fallerfassung durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe und deren Teilnahme an den Hilfekonferenzen. Dadurch können Doppelarbeiten vermieden und der Informationsaufwand sowie die Bearbeitungs- und Durchlaufzeiten reduziert werden.

### 3.3 Wirtschaftliche Jugendhilfe – Rechnungsbearbeitung

#### 3.3.1 Prozessbeschreibung

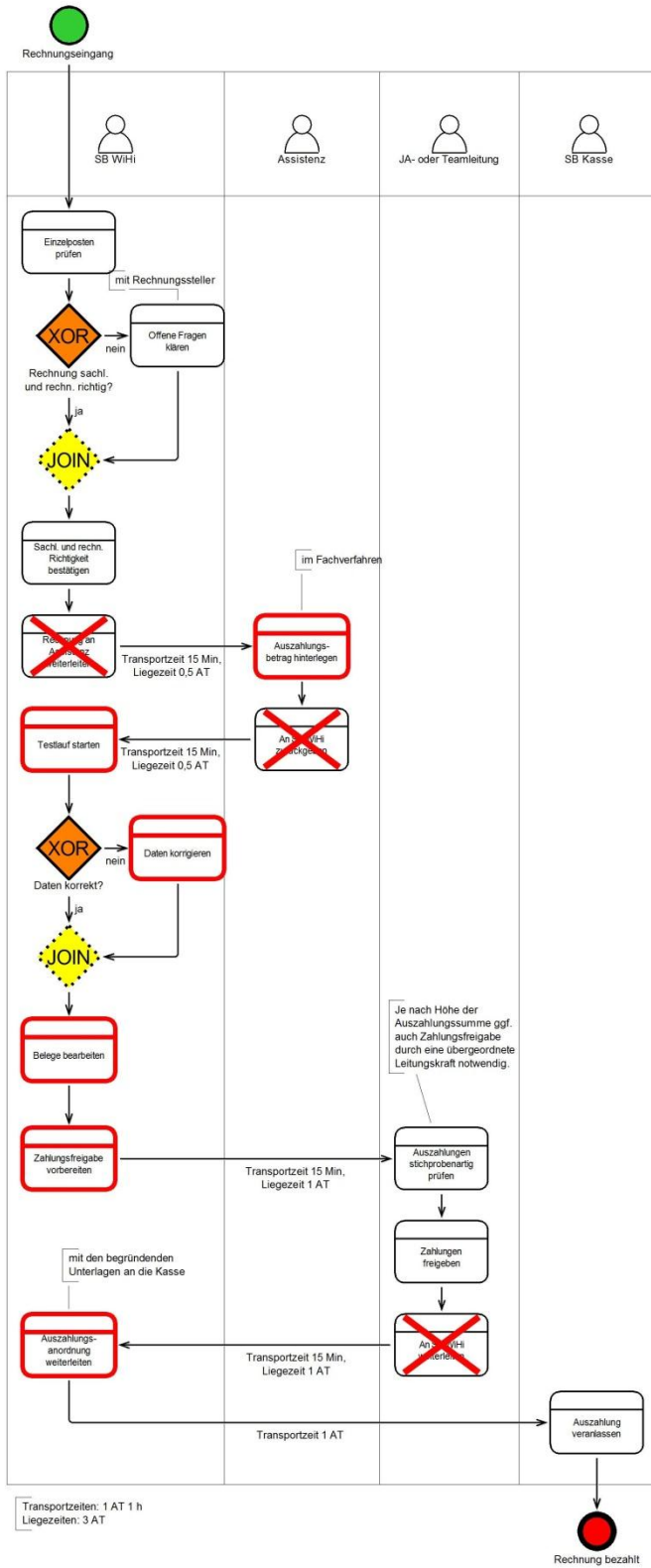
Ist eine Hilfe zur Erziehung (HzE) (§§ 27 ff. SGB VIII) bewilligt, so stellen die externen Leistungserbringer grundsätzlich in regelmäßigen Abständen eine Rechnung über die von ihnen geleistete Hilfe. Die Rechnung ist seitens des Jugendamts auf ihre sachliche und rechnerische Richtigkeit hin zu prüfen (vgl. § 41 KommHV-Kameralistik bzw. § 37 KommHV-Doppik) und die Auszahlung über die Kasse zu veranlassen.

#### 3.3.2 Prozessgliederung

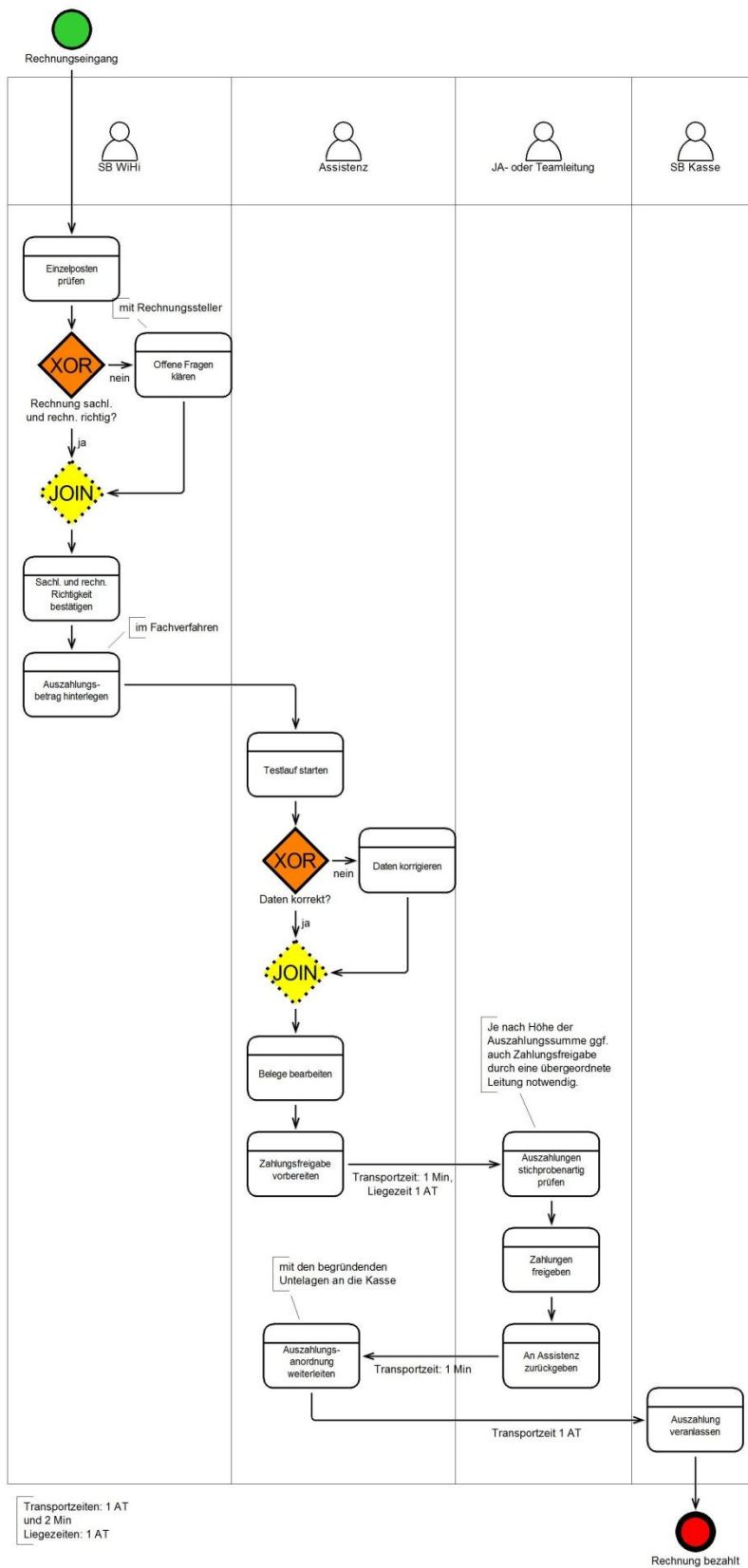


### 3.3.3 Gegenüberstellung Ist- und Soll-Prozess

#### Ist-Prozess



# Soll-Prozess



Erläuterungen:

Wir haben die vom Ist-Prozess zum optimierten Soll-Prozess entfallenden und/oder geänderten Aktivitäten entsprechend gekennzeichnet.

Durch eine Reduzierung von Aktivitäten und eine geänderte, optimierte Zuordnung einzelner Aktivitäten zu den Rollen (Sachbearbeiter) werden die Transport- und Liegezeiten vom Rechnungseingang bis zur Auszahlung durch die Kasse reduziert.

Die Aktivitäten wurden zudem der Wertigkeit der Stellen entsprechend neu zugeordnet. So konnten zeitintensive, jedoch tariflich geringer zu bewertende Tätigkeiten von höher bewerteten Stellen auf entsprechend niedriger bewertete Stellen übertragen werden. Dies hatte den weiteren Effekt, dass bei diesen Stellen, z. B. beim Sachbearbeiter der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, freie Kapazitäten für die qualifiziertere Fallbearbeitung geschaffen wurden.

### **3.4 Straßenverkehrsordnung – Ausnahmegenehmigung für Großraum- und Schwertransporte nach der Straßenverkehrsordnung und der Straßenverkehrszulassungsordnung**

#### 3.4.1 Prozessbeschreibung

Transporte mit Fahrzeugen, die aufgrund ihrer Bauart oder ihrer Ladung die zulässigen Maße und Gewichte der Straßenverkehrsordnung (StVO) und der Straßenverkehrszulassungsordnung (StVZO) überschreiten, bedürfen einer Genehmigung.

Großraum- und Schwertransporte weichen von den Vorschriften der Straßenverkehrszulassungsordnung ab. Es werden vier Arten unterschieden:

- Großraumtransport = große Abmessungen und kleines Gewicht (zum Beispiel ein Blechsilosilo, Tank)
- Schwertransport = geringe Abmessungen, aber sehr hohes Gewicht (zum Beispiel Betonträger, Kranballast)
- Großraum- und Schwertransport = eine Kombination aus Spiegelsprich 1 und 2 (zum Beispiel Großtransformatoren, Turbinen, Gasphasenreaktoren)
- Langmaterialtransport = Güter mit Längen über 20 Meter (zum Beispiel Holz-Dachbinder oder Flügel von Windkraftanlagen)

Die Abmessungen eines Fahrzeugs oder einer Fahrzeugkombination sind auch dann überschritten, wenn die Vorschriften über das Kurvenlaufverhalten nicht eingehalten werden.

Je nach Abmessung des Lastkraftwagens und seiner Ladung können Begleitfahrzeuge und/oder Begleitung durch die Polizei vorgeschrieben werden.

Derartige Transporte werden nur zu bestimmten Zeiten genehmigt. Während der Ferien ist die Benutzung bestimmter Bundesautobahnen grundsätzlich ausgeschlossen.



Einem Antragsteller, z. B. einem Schwertransportunternehmen, kann eine auf höchstens drei Jahre befristete Dauererlaubnis für Großraum- und Schwerverkehr erteilt werden. Die Genehmigung ist kennzeichenbezogen. Eine Dauererlaubnis darf nur erteilt werden, wenn polizeiliche Begleitung nicht erforderlich ist und der Antragsteller Großraum- und Schwertransporte schon längere Zeit mit sachkundigen, zuverlässigen Fahrern und verkehrssicheren Fahrzeugen ohne Beanstandung durchgeführt hat.

Mit Beginn des Jahres 2008 wurde VEMAGS (Abkürzung für „Verfahrensmanagement für Großraum- und Schwertransporte“) eingeführt. Hierbei handelt es sich um ein bundesweit einheitliches Verfahrensmanagementsystem, in dem alle Benutzer über eine gesicherte Internetverbindung (https) auf eine gemeinsame Datenbank zugreifen und Vorgänge in dieser Datenbank abarbeiten. Das Verfahren VEMAGS dient der bundeseinheitlichen Abwicklung und Bescheiderstellung im nach der Verwaltungsvorschrift zu § 29 Abs. 3 StVO und § 46 Abs. 1 Nr. 5 StVO vorgeschriebenen Verfahren für Großraum- und Schwertransporte. Darüber hinaus dient es zur Darstellung der jeweiligen Verfahrensstände bei den beteiligten Antragstellern und den Behörden und erhöht somit die Transparenz des Erlaubnis-/Genehmigungsverfahrens sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung für den in VEMAGS registrierten und zugelassenen Benutzerkreis. Der einzelne Sachbearbeiter der Behörde ist für den Antragsteller dabei nicht erkennbar. Daneben dient es der Erstellung statistischer Auswertungen über die Gesamtmenge von Verfahren je Erlaubnisbehörde getrennt nach durchgeführten Anhörungen, erledigten und offenen Vorgängen sowie abgelehnten Anträgen.

Der Antragsteller richtet seinen Genehmigungsantrag nach §§ 29, 46 StVO über diese Plattform an die für seinen Antrag zuständige Behörde. Diese bearbeitet den Antrag auf der gleichen Plattform weiter, indem sie über diese Plattform die Anhörung der zu beteiligenden Stellen durchführt. Der große Vorteil dieses Verfahrens liegt darin, dass es unter anderem keine Medienverluste, etwa durch unleserliche Faxe, mehr gibt. Weitere Vorteile sind, dass das Programm bereits Plausibilitätsprüfungen zum Antrag durchführt und das gesamte Verfahren online nachvollzogen werden kann. VEMAGS soll die Bearbeitung von Anträgen effektiver und schneller gestalten und dabei z. B. über die Zusammenführung der verschiedenen Stellungnahmen im Verfahren zeitliche Einspar- und Entlastungseffekte bewirken. Allerdings ist nicht jede Behörde verpflichtet, an VEMAGS teilzunehmen. Dieser Dienst ist für die teilnehmenden Kommunen gebührenpflichtig.

Transportfirmen können ferner über einen externen Dienstleister, die Fa. GENOSK eG (Genossenschaft für Schwertransporte und Kranarbeiten), Anträge stellen. Bei den Anträgen über GENOSK werden diese durch den Dienstleister vorbereitet sowie die anzuhörenden Stellen festgelegt und bereits vom Dienstleister eingebunden.

Für die Prozessmodellierung haben wir zwei Fallgruppen unterschieden, die wir im Rahmen einer Beratung eingehend untersucht und modelliert haben:

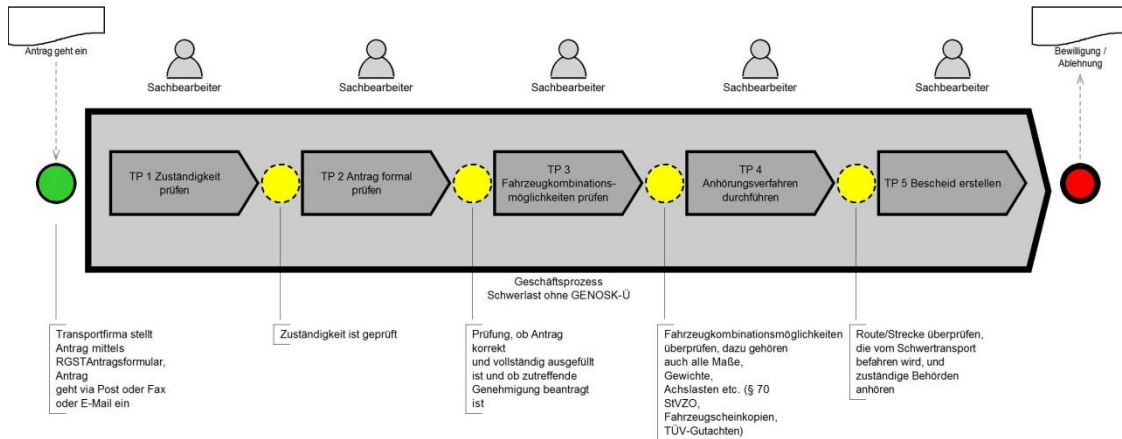
- Genehmigungsverfahren ohne Unterstützung in der Verfahrensbearbeitung durch GENOSK
- Genehmigungsverfahren mit Unterstützung in der Verfahrensbearbeitung durch GENOSK

### 3.4.2 Prozessdarstellung

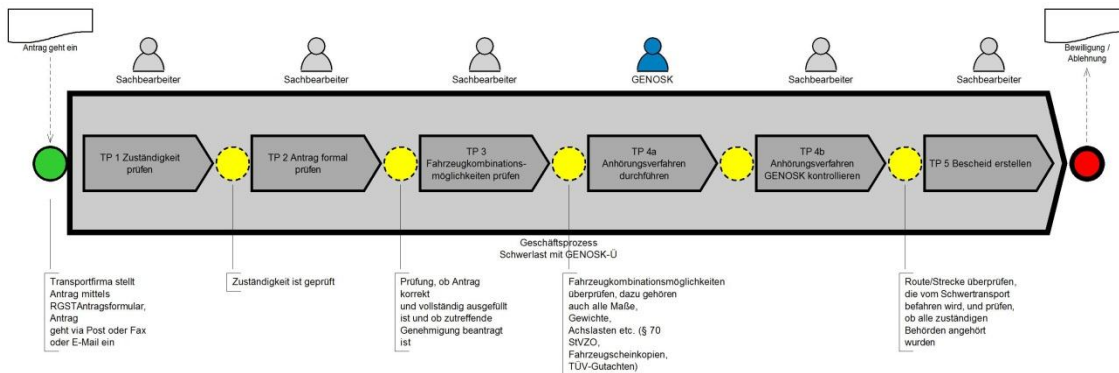
Die Prozesse werden jeweils mit und ohne Verfahrensbeteiligung durch den externen Dienstleister dargestellt.

### 3.4.3 Prozessgliederung

#### Genehmigungsverfahren ohne externen Dienstleister



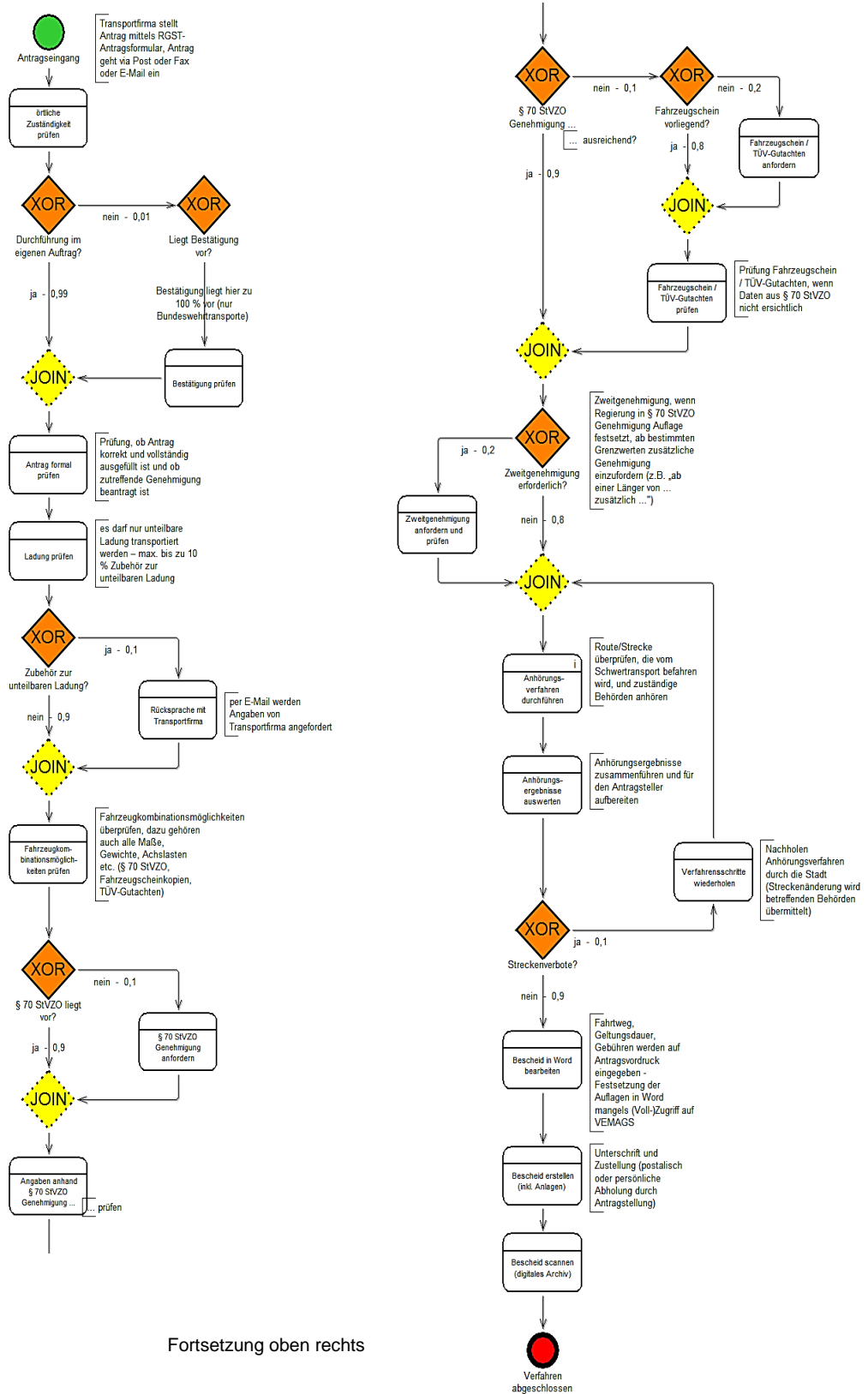
#### Genehmigungsverfahren mit externem Dienstleister



Bei diesem Verfahren wird der Teilprozess 4 überwiegend extern bearbeitet. Vor allem in Bayern werden sehr viele Anträge mit Unterstützung durch den externen Dienstleister (GENOSK eG) bearbeitet.

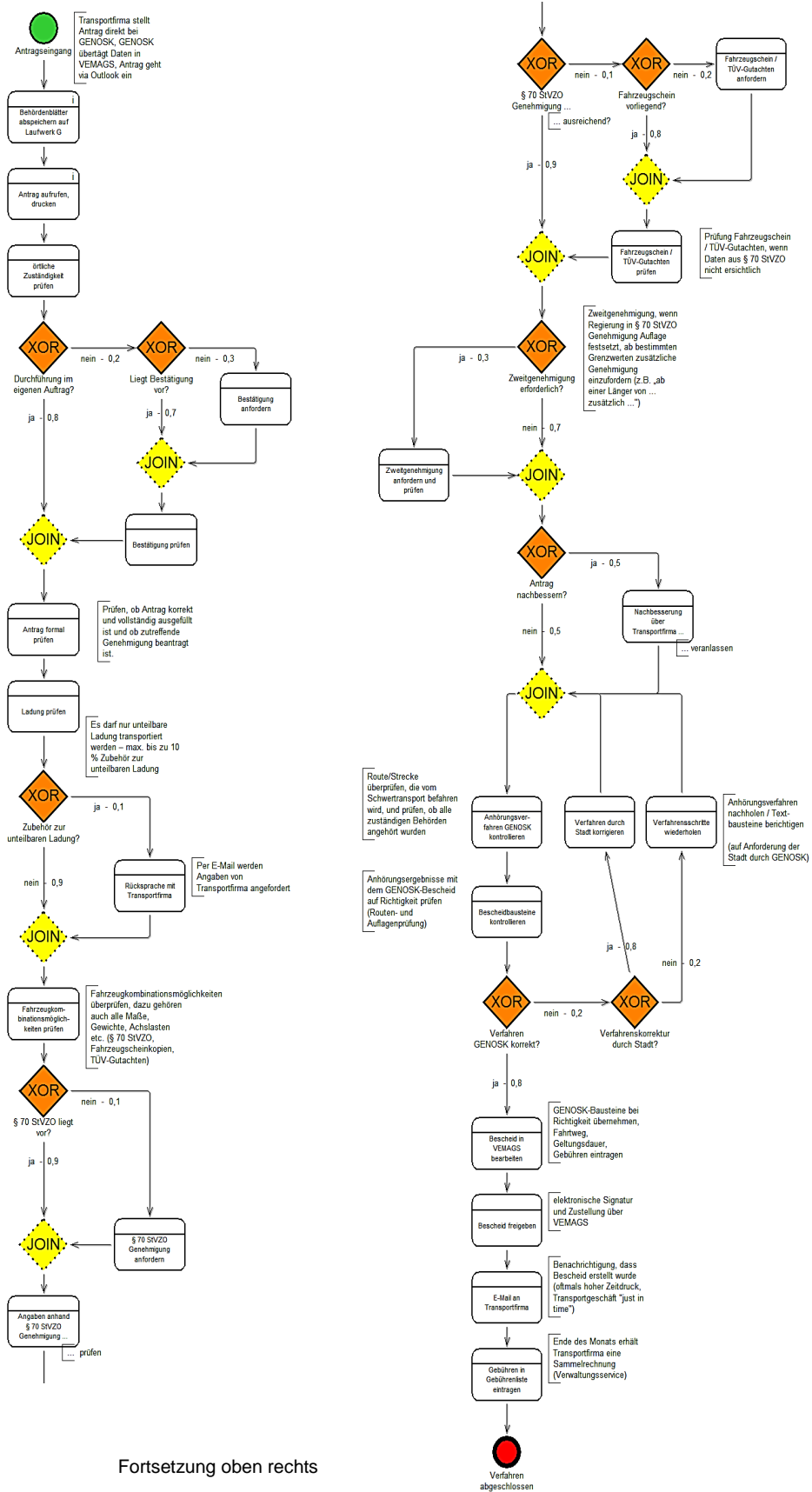
### 3.4.4 Gegenüberstellung Prozess ohne und mit Verfahrensunterstützung GENOSK

#### Prozess ohne GENOSK



Fortsetzung oben rechts

# Prozess mit GENOSK



Fortsetzung oben rechts

### 3.4.5 Aktivitäten im Teilprozess 4 (Antragsverfahren durchführen)

Auszugsweise Gegenüberstellung Verfahrensbearbeitung mit/ohne GENOSK eG

<b>Berechnungsergebnis „ohne GENOSK“ – Normalfälle</b>		
<b>Prüfschritte</b>	<b>gewichtete Prüfschritte</b>	<b>Bearbeitungszeit (in Minuten)</b>
<b>Aktivität</b>		
...		
Anhörungsverfahren durchführen		15,00
Anhörungsresultate auswerten		20,00
Streckenverbote vorhanden?	ggf. Verfahrensschritt wiederholen	0,50
Bescheid in Word bearbeiten <sup>12</sup>		5,00
Bescheid erstellen (inkl. Anlagen)		5,00
Bescheid scannen (digitales Archiv) <sup>13</sup>		3,00
<b>Bearbeitungszeit für die ausgewählten Aktivitäten (Prozessausschnitt)</b>		<b>48,50</b>
<b>Bearbeitungszeit im Beispielfall für den gesamten Prozess</b>		<b>60,01</b>

<sup>12</sup> Die Verwaltung verfügte zum Zeitpunkt unserer Untersuchung noch über keinen (Voll-)Zugriff auf VEMAGS, so dass die Bescheide in Word abschließend bearbeitet und das Dokument anschließend in einem weiteren Arbeitsschritt verschannt wurde.

<sup>13</sup> Anders als bei medienbruchfreier Bescheidbearbeitung in VEMAGS erfolgte in der Bearbeitungskategorie „ohne GENOSK“ ein manuelles Verschannen der Bescheide zum Abschluss des Verfahrens. Anzumerken ist, dass bei einer vollständigen Nutzungsmöglichkeit des Verfahrens VEMAGS die Bearbeitungszeiten für die Bescheiderstellung in Word sowie dessen anschließende elektronische Archivierung entfallen könnten.

<b>Berechnungsergebnis „mit GENOSK“ – Normalfälle</b>		
<b>Prüfschritte</b>	<b>gewichtete Prüfschritte</b>	<b>Bearbeitungszeit (in Minuten)</b>
<b>Aktivität</b>		
...		
Anhörungsverfahren GENOSK prüfen		10,00
Bescheidbausteine prüfen		10,00
Verfahren GENOSK korrekt?	ggf. Verfahrenskorrektur	5,60
Bescheid in VEMAGS erstellen <sup>14</sup>		1,50
Bescheid freigeben		2,50
E-Mail an Transportfirma		1,00
Gebühren in Gebührenliste eintragen <sup>15</sup>		1,00
<b>Bearbeitungszeit für die ausgewählten Aktivitäten (Prozessausschnitt)</b>		<b>31,60</b>
<b>Bearbeitungszeit im Beispielfall für den gesamten Prozess</b>		<b>54,22</b>

Erläuterung:

Die ausgewählten Aktivitäten (Prozessausschnitt) verdeutlichen den Entlastungseffekt durch eine Beteiligung des externen Dienstleisters (Zeitersparnis von rd. 17 Minuten). Die Gesamtbearbeitungszeit betrug in den Beispielfällen mit Beteiligung von GENOSK rd. 54 Minuten und ohne Beteiligung von GENOSK rd. 60 Minuten. Dies lag daran, dass örtlich verschiedene Fallkonstellationen berücksichtigt werden mussten. Mit Einschaltung von GENOSK wurden nur Fälle bearbeitet, bei denen vergleichsweise viele Fahrzeugkombinationen zu prüfen waren. Die gewichtete Bearbeitungszeit ohne Einschaltung GENOSK fiel demzufolge vergleichsweise günstiger aus, da örtlich überwiegend Fälle berücksichtigt wurden, bei denen erheblich weniger Prüfschritte hinsichtlich der Fahrzeugkombinationen durchgeführt werden mussten. Der Zeitvorteil bei Einschaltung des externen Dienstleisters wäre deshalb bei vergleichbaren Fallkonstellationen immer rd. 17 Minuten. Entscheidend für den Vergleich sind die Aktivitäten, bei denen der externe Dienstleister beteiligt ist.

Bei den Anträgen mit externer Verfahrensunterstützung werden die Verfahren durch den Dienstleister (GENOSK eG) vorbereitet, die vom Transport und von der gewählten Strecke betroffenen Behörden und Stellen festgelegt und angehört. Der Bearbeitungsaufwand für die Genehmigungsbehörde wird gegenüber einer umfassenden Sachbearbeitung ohne Dienstleister deutlich reduziert. Unabhängig von der externen Verfahrensbegleitung hat die Genehmigungsbehörde als Verfahrensverantwortliche sowohl das Anhörungsverfahren als auch die weiteren vom Dienstleister durchgeführten Aktivitäten zu prüfen. Der Dienstleister ist lediglich ein Verwaltungshelfer.

<sup>14</sup> Die Vorgänge sind nach Abschluss des Verfahrens automatisch registriert und abgelegt.

<sup>15</sup> Da das Verfahren über GENOSK vorliegend nur von einer Transportfirma (mit sehr hohen Antragszahlen) genutzt wurde, erfolgte ein Eintrag in eine Gebührenliste, so dass die bearbeiteten Anträge nach einem vereinbarten Turnus dem Antragsteller gesammelt in Rechnung gestellt werden konnten. Die Aktivität stellt eine örtliche Besonderheit dar.

Im oben dargestellten Beispielfall gestalteten sich die Verfahren unter Beteiligung des Dienstleisters relativ aufwendig, da aufgrund des Antragstellers<sup>16</sup> im Regelfall mehrere Kennzeichenkombinationen nach § 70 StVZO zu prüfen sind.<sup>17</sup> Der Antragsteller führt deutschlandweit Transporte durch. Dadurch erhöht sich bei der Nachprüfung des Anhörverfahrens (Vollständigkeitskontrolle der seitens der GENOSK beteiligten Verwaltungsstellen) der Zeitbedarf.

Demzufolge fiel der „Zeitvorteil“ bei Einbindung von GENOSK bei antragstellenden Speditionsunternehmen mit weniger Zugmaschinen und Auflegern sowie gegebenenfalls lokal stärker eingegrenzten Routen deutlich günstiger aus. Ein weiterer Zeitvorteil würde sich bei vollständiger Nutzung des Verfahrens VEMAGS ergeben.

#### **4 Prozess(ergebnisse) und ihre praktische Bedeutung für die Organisationsarbeit**

Die Organisation sollte von Anfang an in das Prozessmanagement eingebunden sein. Zur Definition und Spezifikation sowie zur Erhebung der Ist-Prozesse verweisen wir auf unseren Geschäftsberichtsbeitrag 2014. Bei der Analyse der Prozesse mit Prozessablauf, Schnittstellen, Mengen- und Zeituntersuchungen, Schwachstellenanalysen, E-Governmentfähigkeit und IT-Infrastruktur wird die Organisation eine zentrale Rolle spielen. Aufgabe der Organisation ist es auch, die Soll-Prozesse wie die Umsetzung der Prozessziele zu gestalten und zu begleiten.

##### **4.1 Aufbauorganisation**

Hauptmerkmale einer prozessorientierten Organisation sind

- Orientierung am Zielobjekt und damit Fokussierung auf Qualität und Effizienz der Aufgabenerledigung,
- übergreifende/integrative Wertschöpfungsketten mit geringen Organisations- und Medienbrüchen,
- flache Hierarchien mit kurzen Informationswegen,
- Wahrnehmung ausschließlich notwendiger Tätigkeiten (Reduzierung der Aufgaben) und
- Betrachtung der Beschäftigten/Leistungsersteller als entscheidendes Qualitätskriterium (Mitarbeiterorientierung).

---

<sup>16</sup> führendes Speditionsunternehmen im Sonder- und Schwertransport mit derzeit ca. 170 in Deutschland stationierten Tieflader-/Spezialfahrzeugen

<sup>17</sup> Da (isolierte) Fälle nach § 46 StVO bei der betreffenden Genehmigungsbehörde kaum ins Gewicht fielen, wurde im Rahmen der Prozessdarstellung stets von einer Prüfung der Angaben nach § 70 StVZO ausgegangen (< 1 % – keine signifikante Auswirkung auf die festgestellte mittlere Bearbeitungszeit [mBZ]). Es bleibt der Vollständigkeit und rechtskonformen Darstellung halber anzumerken, dass in den Fällen nach § 46 StVO eine Vorlage der Ausnahmegenehmigung nach § 70 StVZO nicht erforderlich ist (und damit dieser Prüfschritt im Prozessablauf entfällt).

Würden die Organisationen der öffentlichen Verwaltung stärker nach den oben genannten Eigenschaften ausgerichtet, könnte das mehrere positive Folgen haben:

- Die Transparenz der Verwaltungstätigkeit führt zu mehr Kundenzufriedenheit und zu einem Imagegewinn der öffentlichen Verwaltung.
- Schlanke Prozesse mit geringen Organisations- und Medienbrüchen machen die Leistungserstellung effizienter.
- Die Beschäftigten sind eng mit ihrem Produkt oder ihrer Leistung und somit auch mit deren Qualität verbunden.
- Die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung und Entscheidungen steigt und damit auch die Motivation.
- Durch ganzheitliche, transparente Vorgangsbearbeitung nimmt die Flexibilität zu, da auf Ausnahmesituationen und Veränderungen besser reagiert werden kann.

Am Beispiel des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens kann dies verdeutlicht werden. Die Baugenehmigungsverfahren sollten nicht in mehreren Organisationseinheiten, sondern von einem Team bestehend aus technischen und Verwaltungssachbearbeitern in einer Organisationseinheit bearbeitet werden.<sup>18</sup>

## 4.2 Prozessoptimierung

Prüffragen für die Ermittlung von Optimierungspotenzial in Prozessen, die sich die beteiligten Einheiten wie die für die Organisation zuständige Einheit stellen müssen, lauten:

- Sind Schwachstellen zum Prozess bereits bekannt bzw. dokumentiert (z. B. über das Vorschlagswesen, Ideenmanagement etc.)?
- Werden Ressourcen verbraucht, ohne zur Erreichung von geplanten Prozessergebnissen beizutragen?
- Können die Prozesskosten (bei gleichem Prozessergebnis) gesenkt werden?
- Können die Bearbeitungs-, Liege- und Transportzeiten reduziert werden?
- Gibt es Medienbrüche?
- Gibt es redundante Datenerfassung?
- Können interne und/oder externe Schnittstellen verringert werden?
- Sind vorhandene Schnittstellen und Übergabepunkte potenzielle Fehlerquellen?
- Sind die Zuständigkeiten eindeutig geregelt?

---

<sup>18</sup> vgl. hierzu auch Mustergeschäftsverteilungsplan für Landratsämter in Bayern; Bayerischer Landkreistag vom 12.03.2008, Az.: I-040-2/st, Anlagen 1 und 2



- Sind Kommunikations- oder Entscheidungswege eindeutig?
- Wird ein gleicher oder ähnlicher Prozess in mehreren Organisationseinheiten wahrgenommen?

Methodische Ansätze für die Geschäftsprozessoptimierung sind:

- auf überflüssige Prozessschritte oder Teilprozesse verzichten
- Reihenfolge von Prozessschritten verändern
- zusätzlich erforderliche Prozessschritte aufnehmen
- Prozessschritte automatisieren
- Schnittstellen und Medienbrüche reduzieren
- Organisationsstruktur anpassen

Die Umsetzung der Optimierungspotenziale der jeweiligen Prozesse obliegt in erster Linie dem Leiter der untersuchten Facheinheit. Daneben sind von den zentralen Dienstleistern die notwendigen und gegebenenfalls zuvor fehlenden infrastrukturellen Voraussetzungen zur Optimierung der Prozesse zu schaffen (fehlende Schnittstellen, Programmtools u. a.). Bei fachbereichsübergreifenden Optimierungsmaßnahmen spielt die Organisation eine zentrale Rolle bei der Moderation der Abstimmungen zwischen den Facheinheiten.

### 4.3 Stellenbedarf

Die Geschäftsprozessoptimierung als Schwerpunktthema einer Organisationsuntersuchung beinhaltet verschiedene Besonderheiten, welche zusätzlich zum Vorgehen nach dem universellen Vorgehensmodell beachtet werden sollten. Dabei muss auch berücksichtigt werden, dass der Geschäftsprozessanalyse/-optimierung zwingend eine Aufgabenkritik vorausgehen muss.<sup>19</sup> Die Stellenbemessung soll auf den optimierten Geschäftsprozessen basieren.

Wird eine Stellenbemessung ohne vorhergehende oder mindestens begleitende Geschäftsprozessoptimierung durchgeführt, werden organisatorische Mängel und/oder sonstige Schwachstellen festgeschrieben und weitergeführt. Dies gilt insbesondere für Aufgabenbereiche, die von gesetzlichen Änderungen oder der Anpassung von Standards betroffen sind und bei denen aufgrund der künftigen Aufgabeninhalte mit einem Stellenmehrbedarf zu rechnen ist.

Ohne Kenntnis des Ist-Prozesses führt eine Stellenbemessung, die allein auf dem Soll-Prozess aufbaut, zu Problemen in der Umsetzung oder zu künftigen weiteren Mehrbedarfen, weil die Umsetzung der geforderten Standards bei Beibehaltung bisheriger Arbeitsweisen und Prozesse nicht möglich ist.

Ohne die Analyse der prozessorientierten Anforderungen besteht das Risiko, dass neu eingeführte Software nicht (vollständig) genutzt wird. Umgekehrt ist aber auch darauf zu achten, dass durch den Einsatz von IT keine „Manifestierung“ von suboptimalen Prozessen stattfindet. Eine Prozessoptimierung muss daher immer der erste Schritt sein.

Soweit bei der Ermittlung des Stellenbedarfs weder der Ist-Zustand noch die Ist-Prozesse erhoben werden, wäre es Aufgabe der Organisation, spätestens nach der Umsetzung von Stel-

<sup>19</sup> vgl. Organisationshandbuch Bund, Abschnitt 4.4.2, Besonderheiten beim Vorgehen, Stand November 2015

lenmehrungen oder vor der Beschaffung neuer Software in Zusammenarbeit mit der betroffenen Einheit zu untersuchen, ob die künftigen Standards in der Sachbearbeitung eingehalten werden und ob Optimierungsmöglichkeiten bei den Prozessen genutzt bzw. von der Einheit selbst erkannt wurden. Soweit Optimierungsmöglichkeiten bestehen, wären diese in erster Linie vom Leiter der betreffenden Organisationseinheit umzusetzen.

Ein Beispiel bietet hier das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren. Würde die Stellenbemessung nur aufgrund fachlicher Standards ohne vorhergehende Aufnahme des Ist-Prozesses durchgeführt werden, ergäben sich erhebliche Probleme bei der Umsetzung fachlicher Standards. Bei Beibehaltung des Ist-Prozesses würden selbst bei einer Stellenmehrung die notwendigen Standards aufgrund der bisherigen Prozessgestaltung bzw. Einbindung der Sachbearbeiter und der ineffizienten Arbeitsteilung nicht eingehalten werden können. Zur Einhaltung notwendiger Standards wäre hier ein gegenüber einem optimierten Prozess erheblicher Stellenmehrbedarf die Folge. Auch die Einführung neuer Software oder die Nutzung vorhandener führt ohne Prozessoptimierung zu Problemen oder zu Anpassungen der Software, die im Ergebnis die bisherige Prozessgestaltung manifestieren würden.

#### **4.4 Stellenbewertung<sup>20</sup>**

Aufgrund der Kenntnisse aus den Prozessdarstellungen wird es möglich, in Stellenbeschreibungen bereits die Schnittstellen und Akteure sowie die interne Arbeitsverteilung klar zu beschreiben, um die Tätigkeiten im Rahmen der Stellenbewertung anschließend tarifkonform einzuordnen.

Durch die Prozessbeschreibungen kann definiert werden, welche Aktivitäten (Arbeitsschritte) in welchem Schwierigkeitsgrad welchen Akteuren (Sachbearbeitern) zugeordnet werden. Wenn diese Möglichkeiten aus den Prozessbeschreibungen auch nicht für alle Arbeitsvorgänge eröffnet werden, so erleichtern sie doch die von der Rechtsprechung geforderten Festlegungen im Rahmen der Bildung von Arbeitsvorgängen. Weiter ist in Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts auch die Frage nach dem rechtserheblichen Umfang von großer Bedeutung. Diese Frage ist nicht zuletzt auch bei Stellenbewertungen vor Ort von immanenter Bedeutung. Danach ist für die Zuordnung der Tätigkeit zur Vergütungs- oder Entgeltgruppe entscheidend, ob innerhalb des Arbeitsvorgangs in rechtserheblichem Ausmaß Tätigkeiten auszuüben sind, die die tariflichen Anforderungen erfüllen und ohne die ein sinnvoll verwertbares Arbeitsergebnis nicht erzielt werden könnte. Nach der Rechtsprechung liegt – wenn auf ein zeitliches Moment abzustellen ist – bei einem Umfang von 10 bis 15 % der auf den Arbeitsvorgang entfallenden Arbeitszeit ein rechtserheblicher Umfang innerhalb des Arbeitsvorgangs vor.

Bei der Erhebung der Prozesse werden für die Aktivitäten oder Teilprozesse, die nicht zu 100 % vorkommen, die jeweiligen prozentualen Gewichtungen vorgenommen. Diese und die für die Aktivitäten oder Teilprozesse erarbeiteten Bearbeitungszeiten können unterstützend zur Beantwortung der Frage nach dem rechtserheblichen Umfang beitragen.

Aus den aufgezeigten Geschäftsprozessen „vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren“, „Hilfen zur Erziehung“ sowie „Ausnahmegenehmigungen für Schwerlastverkehr“ können die jeweiligen Rollen, Zuständigkeiten und prozentualen Gewichtungen bei Entscheidungsprozessen erkannt und klar zugeordnet werden. So kann zweifelsfrei festgestellt werden, dass eine Vorfestlegung differenzierter Schwierigkeiten bei den Ausnahmegenehmigungen für den

---

<sup>20</sup> siehe Geschäftsberichtsbeitrag 2014, S. 52 ff.

Schwerlastverkehr ohne eine umfassende Vorwegprüfung nicht möglich ist. Die Zuordnung der Fälle nach Eingang oder Buchstaben kann daher zu keiner differenzierten Stellenbewertung der damit befassten Stellen führen. Beim vereinfachten Baugenehmigungsverfahren dürfte klar ersichtlich sein, dass die den Assistenzkräften zugeordneten Tätigkeiten keine selbstständigen Leistungen im Tarifsinn beinhalten können. Am Beispiel der Rechnungssachbearbeitung bei den Hilfen zur Erziehung konnten die Tätigkeiten niedriger bewerteten Stellen zugeordnet werden. Dies kann je nach zeitlicher Beanspruchung gegebenenfalls Auswirkungen auf die Bewertung der bisher mit der Sachbearbeitung befassten Stellen haben.

## **5 Informationen für Mandatsträger**

Ein Ziel der Prozessoptimierung ist die Gewinnung von Informationen und Kennzahlen, beispielsweise Defizite der Informationstechnologie, die zu einem erheblichen Mehraufwand in den Prozessen führen, die sehr arbeitsteilige Gliederung von Prozessen, Doppelungen in der Sachbearbeitung bzw. parallele Sachbearbeitung oder fehlende Informationsweitergabe, die eine fehlerhafte und unterschiedliche Bearbeitungsweise der einzelnen Sachbearbeiter verursacht. Beispiele dafür haben wir unter Abschnitt 3 aufgeführt.

Kennzahlen können Kosten je Leistungserstellungsprozess bzw. Produkt, Bearbeitungs- und Liegezeiten der Verfahren oder Kostendeckungsgrade sein. Diese Informationen und Kennzahlen sind ein notwendiges Element guten Managements. Für die öffentliche Verwaltung sind sie unverzichtbar, um die Erfüllung der Verpflichtung zu sparsamem und wirtschaftlichem Handeln (Art. 61 Abs. 2 GO und entsprechende Artikel der Landkreis- und Bezirksordnung) erkennen und nachweisen zu können.

### **5.1 Kundenzufriedenheit**

Bei der Prozessorientierung ist häufig ein wesentliches Kriterium, die Kunden- oder Bürgerzufriedenheit zu verbessern. Zwischen der Zufriedenheit des Leistungsabnehmers bzw. Kunden und dem dazugehörigen Prozess besteht ein unmittelbarer Zusammenhang. Durch systematische Prozessoptimierung können Organisationen ihr Qualitätsniveau steigern und Effizienzpotenziale heben. In den Leistungserstellungsprozessen können die Möglichkeit der Nutzung des E-Government, die Bearbeitungsdauer, Bezahlaktivitäten oder Auskunfts- und Informationsmöglichkeiten Kriterien für die Steigerung der Kundenzufriedenheit sein.

Bezugnehmend auf die dargestellten Prozesse sollten im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren z. B. umfassende Informationen für die notwendigen Unterlagen zur Antragstellung veröffentlicht sein oder auf die jeweiligen Veröffentlichungen hingewiesen werden. Die Schnittstellen in der Sachbearbeitung sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden, der Einsatz der vorhandenen Programme optimiert, die elektronische Aktenführung zwingend eingeführt, die Beteiligung der Fachstellen programmgestützt abgewickelt oder die Liegezeiten durch gezielte Untersuchung der Prozesse interner Fachstellen bzw. durch Kontakte mit externen Fachstellen minimiert werden. Bei den Ausnahmegenehmigungen für Großraum- und Schwertransporte nach der Straßenverkehrsordnung und der Straßenverkehrszulassungsordnung sollten die Kunden auf die Möglichkeit der Nutzung der Antragstellung über das bundesweit einheitliche Verfahrensmanagementsystem (VEMAGS) aufmerksam gemacht werden. VEMAGS beschleunigt die Bearbeitung von Anträgen, was sowohl zu geringerem Personalaufwand als auch auf-

grund der kürzeren Verfahrensdauer zu mehr Kundenzufriedenheit führen sollte. Diese Umstände sowie die genaue Erkenntnis über mögliches Einsparpotenzial sollten bei der Entscheidung der Kommune an einer eventuellen Beteiligung an diesem Managementsystem in die Abwägung einbezogen werden.

## **5.2 Kennzahlen und Steuerung**

Neben Kennzahlen, wie Fälle je Sachbearbeiter, Bearbeitungszeit je Fall, werden aus den Prozessen wichtige Informationen zur internen Steuerung unter anderem der Schnittstellen, der Programmnutzung und der Zuständigkeiten gewonnen. Diese können zur Optimierung des IT-Einsatzes, zur Verbesserung der Kassensicherheit, der Minimierung von Schnittstellen und Bearbeitungszeiten sowie zur Anpassung des Stellenbedarfs genutzt werden.

## **5.3 Entscheidungsgrundlage für Stellenplan**

Die Prozesse können auch wesentliche Informationen zur Erfüllung der Vorgaben in § 6 Abs. 1 KommHV-Kameralistik und § 5 KommHV-Doppik beisteuern, wonach die erforderlichen Stellen im Stellenplan auszuweisen sind. Da die Ergebnisse der Prozessoptimierung Auswirkungen auf den Stellenbedarf haben können, sind sie eine Grundvoraussetzung zur Feststellung der Erforderlichkeit der Stellen in vielen Bereichen der Verwaltungen. Die Erkenntnisse aus der Prozesserhebung und -optimierung in Zusammenhang mit einer analytischen Stellenbemessung bieten so eine fundierte Grundlage für die Verwaltung zur Vorbereitung der Stellenpläne und für die politischen Mandatsträger zur Entscheidungsfindung.

## **6 Basis für Vergleichsarbeit – Benchmark**

Der Benchmark wird in der Fachliteratur als Vergleichs- und Referenzwert bezeichnet, der durch den Benchmarking-Prozess gewonnen wird. Benchmarking ist eine Methode, mit deren Hilfe Unternehmen ihre Leistungen mit den Leistungen ihrer besten Wettbewerber vergleichen, indem sämtliche Prozesse und Funktionen der ausgewählten Unternehmen analysiert werden. Die erfolgreichsten Methoden und Vorgehensweisen stellen hierbei als Maßstab die Benchmarks dar. Diese werden auch als „Best Practices“ bezeichnet. An diesen kann sich das Unternehmen dann orientieren, an die eigene Situation anpassen und somit die betroffenen Geschäftsprozesse optimieren.

Damit Kennzahlen verifiziert verglichen werden können, sind die Grundlagen zu schaffen, die eine Vergleichbarkeit ermöglichen. Insoweit sind für die Verwendung von Kennzahlen aus der Prozessarbeit einheitliche Vorgaben bei der Erstellung sowie der Dokumentation und günstigstenfalls der Visualisierung der Prozesse Voraussetzung.

Zu Beginn der Vergleichsarbeiten wären die Aufgabenbereiche und deren Prozesse zu identifizieren, die für den Vergleich relevant sind. Die ausgewählten Prozesse wären dann genauer zu untersuchen. Hierzu werden die Informationen zu den Ist-Prozessen basierend auf den vorweg definierten Zielen in den Kommunen erhoben und modelliert. Damit entsteht eine einheitliche Vergleichsbasis der Ist-Prozesse. Anschließend werden im Arbeitskreis oder einer Expertenrunde die Soll-Prozesse definiert und abgestimmt und mit den Ist-Prozessen verglichen.

## 6.1 Ist- und Soll-Prozesse

Zur praktischen Veranschaulichung der Vorgehensweise zeigen wir die Möglichkeiten der Vergleichsarbeit am Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens auf. Der Geschäftsprozess wäre entsprechend den Zielen von allen am Vergleich beteiligten Kommunen auf der Ebene der Aktivitäten zu erheben und darzustellen. Im Beispielfall sind die Ziele,

- rechtliche Rahmenbedingungen und Standards einzuhalten, um Qualität der Ergebnisse zu sichern oder zu verbessern,
- bürgerorientiertes Verwaltungshandeln,
- E-Governmentfähigkeit der Prozesse sicherzustellen,
- Schnittstellen und behördeninternen Kommunikationsaufwand zu minimieren und
- Liegezeiten festzustellen.

Das bürgerorientierte Verwaltungshandeln soll insbesondere eine Reduzierung der Laufzeiten der Genehmigungsverfahren ergeben.

In einem ersten Schritt sind die Ist-Prozesse der am Vergleich beteiligten Kommunen mit den nach den Zielvorgaben notwendigen Informationen zu erheben. Um den Aufwand insgesamt zu minimieren, könnte von einer Kommune der Prozess umfassend erhoben und bei den anderen Kommunen an deren Ist-Verhältnisse angepasst werden. Diese Erhebungen können dann zu Vergleichen genutzt werden. Allerdings werden in diesem Stadium bei den Vergleichen nur die Ist-Verhältnisse berücksichtigt. Es ist nicht festgestellt, ob einer der Ist-Prozesse tatsächlich bereits einem möglichen Soll-Prozess entspricht.

In weiteren Schritten werden deshalb die Ist-Prozesse jeweils analysiert, um unter anderem Unterschiede in der technischen Ausstattung der beteiligten Kommunen festzustellen, die zu unterschiedlichen Rahmenbedingungen in der Bearbeitung führen können. Danach wird ein unter optimalen infrastrukturellen Rahmenbedingungen optimierter Prozess auf Ebene der Aktivitäten definiert. Bearbeitungszeiten können entweder aus den Ist-Erhebungen herangezogen werden, soweit keine Änderung der Aktivitäten im Soll-Prozess veranlasst ist, oder für die Aktivitäten, die angepasst wurden, bei den einzelnen Kommunen von den Sachbearbeitern erhoben werden. Eine Möglichkeit ist auch, diese im Expertenteam zu schätzen. Örtlich werden dann die Unterschiede weiter zu hinterfragen, die Ursachen festzustellen und die Möglichkeiten auszuloten sein, die Aktivitäten an den Soll-Prozess anzupassen. Ein weiteres Thema werden die Liegezeiten zu internen und externen Fachstellen sein. Wie sehen diese im Vergleich aus? Soweit bei internen Fachstellen erhebliche Differenzen festgestellt werden, sollten die Kommunen, deren Liegezeiten erheblich von den Bestwerten abweichen, die Prozesse in den Fachstellen erheben und die dortige Organisation hinterfragen. Bei Beteiligung externer Fachstellen kann der Vergleich dazu führen, dass mit den Fachstellen Gespräche zur Reduzierung der Liege- und Bearbeitungszeiten geführt werden müssten, um insgesamt für den Bürger eine Verkürzung der Bearbeitungsdauer bei den Genehmigungsverfahren erreichen zu können.

Die Umstellung der Prozesse auf den Soll-Prozess wäre nach Bereitstellung einer vergleichbaren Infrastruktur für die Sachbearbeiter bei den Vergleichskommunen möglich. Durch die Beteiligung Externer am Prozess kann es jedoch Schnittstellen geben, die selbst nicht optimiert

werden können, und demzufolge ein Ziel, die Verbesserung der Bearbeitungsdauer zur Steigerung der Bürger- bzw. Kundenzufriedenheit, nur unter Beteiligung Externer möglich ist.

## 6.2 Vergleichsmöglichkeiten und Kennzahlen

Zu Vergleichsmöglichkeiten zur Feststellung von Optimierungsbedarf und zur Steuerung könnten bei den Baugenehmigungsverfahren folgende Kennzahlen gebildet werden:

- durchschnittliche Bearbeitungszeit ohne Berücksichtigung von Liegezeiten wegen der Beteiligung interner und externer Fachstellen bei den unterschiedlichen Baugenehmigungsverfahren
- durchschnittliche Bearbeitungsdauer mit Berücksichtigung der Liege- und Bearbeitungszeiten der internen und externen Fachstellen (durchschnittliche Verfahrensdauer zwischen dem Eingang der Unterlagen/vollständigen Unterlagen und der Genehmigung)
- durchschnittliche Bearbeitungsdauer der beteiligten internen und externen Fachstellen an den verschiedenen Baugenehmigungsverfahren
- Anteil der Baugenehmigungen und Bauvorbescheide mit Widerspruch und Klage
- Anteil der erfolgreichen Widersprüche und Klagen
- durchschnittliche Kosten der unterschiedlichen Baugenehmigungsverfahren und der Bauvoranfrage

## 7 Zusammenfassung

Die Darstellung der ausgewählten Prozesse und Teilprozesse macht deutlich, dass in den Kommunen häufig unklar ist, wie und mit welchem Aufwand Prozesse ablaufen. Zudem wird sichtbar, dass selbst standardisierte Prozesse mit zum Teil festgelegten Aktivitäten im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich durchgeführt werden.

Die Aufnahme von Ist-Prozessen führt zu einer höheren Transparenz der Aufgabenerledigung und zu einem erheblichen Erkenntnisgewinn für deren Optimierung. Bei der Aufnahme der Ist-Prozesse sind organisationsübergreifend alle Akteure eines Prozesses zu beteiligen. In der Regel werden dann bereits grundlegende Verbesserungsvorschläge angesprochen. Darüber hinaus führt die Beteiligung möglichst vieler am Prozess beteiligter Akteure zu einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse. Interkommunale Arbeitsgruppen bieten die Möglichkeiten, im Rahmen der Prozessoptimierung von guten Beispielen zu lernen. Dadurch ergeben sich auch Möglichkeiten, valide interkommunale Kennzahlenvergleiche anzustellen.

Der erste Schritt zur Prozessoptimierung besteht darin, die richtige Auswahl von optimierungswürdigen und -fähigen Prozessen zu finden. Ausschlaggebend können hier Verbesserung des Bürgerservices, Fallzahlen, Ressourcenbindung, Fehlerhäufigkeiten, Komplexität oder auch

der Einsatz von E-Government-Komponenten sein.<sup>21</sup> Weiter können Prozessoptimierungen durch Organisationsuntersuchungen mit den Zielen einer Verbesserung der Leistungsprozesse bzw. der gesamten Ablauforganisation initiiert werden. Bei diesen Untersuchungen sollten im Vorfeld die zu erhebenden Prozesse sowie die Tiefe, mit der sie modelliert werden sollen, festgelegt werden.

Prozessoptimierung ist immer im Zusammenhang mit Informationstechnologie zu sehen und zu steuern. Wenn Prozesse identifiziert sind, kann fachlich und sachlich fundiert die erforderliche Hard- und Software beschafft werden. Ohne die Analyse von prozessorientierten Anforderungen besteht die Gefahr, dass die eingeführte Software nur bedingt genutzt wird. Die Verantwortung der Umsetzung der Prozessoptimierung sollte auf der Fachebene liegen. Nur so ist die notwendige Akzeptanz zu erzielen, die wiederum Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der Verbesserungen ist. Gleichwohl bedarf es zentraler Zielvorgaben und eines deutlichen politischen Willens zur Prozessoptimierung.

## 8 Literaturverzeichnis

Geschäftsbericht 2014, Geschäftsprozesse und ihre Bedeutung bei Organisationsuntersuchungen, Kennzahlenvergleichen und Stellenbewertungen, S. 30 ff.

KGSt®-Bericht Nr. 8/2014 „Kommunales Risikomanagement, Teil 2: Das interne Kontrollsystem“

KGSt®-Materialien Nr. 8/2015, „Prozesse im Pass- und Ausweiswesen“, Erfahrungen und Ergebnisse aus dem KGSt®-Prozessnetzwerk

KGSt®-Bericht Nr. 8/2011 „Effizientes E-Government“

KGSt®-Prozessbibliothek

[http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe\\_Prozessbibliothek.pdf](http://www.kgst.de/prozessbibliothek/pdfhelp/Hilfe_Prozessbibliothek.pdf)

Bundesministerium des Innern, Das Organisationshandbuch – vom Praktiker für den Praktiker, Stand November 2015; <http://www.orghandbuch.de>

Mustergeschäftsverteilungsplan für Landratsämter in Bayern; Bayerischer Landkreistag vom 12.03.2008, Az.: I-040-2/st, Anlagen 1 und 2

BayernPortal des Freistaates Bayern, <https://www.freistaat.bayern/dokumente/leistung>

Workbook Vertiefungsschulung Prozessanalyse und -optimierung, BOC Information Technologies Consulting Berlin, Stand Januar 2016

---

<sup>21</sup> Der KGSt®-Bericht Nr. 8/2011 „Effizientes E-Government“ umfasst eine Liste von kommunalen Kernprozessen.