

Institut für Öffentliche Dienstleistungen
und Tourismus



Universität St.Gallen

Marktgängigkeit des
Strassenverkehrsamtes Luzern
Schlussbericht

Dr. Peter Kolbe

Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis

Management Summary	1
1 Grundlagen	2
1.1 Ausgangslage	2
1.2 Auftrag und Zielsetzungen	2
1.3 Projektorganisation	2
1.4 Vorgehen	2
1.5 Marktgängigkeit	4
1.6 Rechtlicher Rahmen	5
2 Prozessorientierung	7
3 Marktgängigkeit und deren Organisationsmöglichkeiten	13
4 Prozesse und Produkte	17
4.1 Übersicht der Prozesse	17
4.2 Managementprozesse	18
4.2.1	PB-01: Führung und Controlling18
4.2.2	PB-02: Personal19
4.2.3	PB-11: Produkte und Dienstleistungen20
4.3 Supportprozesse	21
4.3.1	PB-03: Verbesserungsmanagement21
4.3.2	PB-04: Arbeitsumgebung/Sicherheit22
4.3.3	PB-05: Logistik23
4.3.4	PB-06: Prüfmittel24
4.3.5	PB-07: Dokumentation25
4.3.6	PB-08: Infrastruktur26
4.3.7	PB-09: Informatik28
4.3.8	PB-10: Projektmanagement29
4.3.9	PB-12: Gebühren und Abgaben30
4.4 Geschäftsprozesse	31

4.4.1	PB-13: Zulassung Fahrzeuge	31
4.4.2	PB-14: Zulassung Fahrzeugführer	33
4.4.3	PB-15: Prüfung Fahrzeuge	34
4.4.4	PB-16: Prüfung Führer	36
4.4.5	PB-17: Schifffahrt	38
4.4.6	PB-18: Massnahmen	39
4.4.7	PB-19: Sonderbewilligung	39
5	Zusammenfassung	41
	Verwendete Literatur	43

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zentrale Fragen der juristisch-politischen bzw. der ökonomischen Perspektive	4
Abbildung 2: Prozessportfolio im Prozessmanagement	9
Abbildung 3: Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Verwaltung im Portfolio	11
Abbildung 4: Unterschiedliche Güter und ihre Marktgängigkeit	13
Abbildung 5: Der Staat als Leistungskäufer	15
Abbildung 6: Organisationsmöglichkeiten von Auslagerungen für das Strassenverkehrsamt Luzern	16
Abbildung 7: Entscheidungsbaum	16

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Unterscheidungsmerkmale der Gewährleistungsverwaltung	7
Tabelle 2: Prozesstypen	12
Tabelle 3: Marktmechanismen	14
Tabelle 4: Outsourcing und Contracting Out	15
Tabelle 5: Prozesse des StVA und ihre Marktgängigkeit	41

Management Summary

Der vorliegende Bericht untersucht die Produkte und Dienstleistungen des Strassenverkehrsamtes Luzern StVA auf ihre Marktgängigkeit. Der Schwerpunkt liegt vielmehr auf der betriebswirtschaftlichen Fragestellung, ob das wirtschaftliche Umfeld eine Auslagerung überhaupt ermöglicht. Juristische und politische Fragestellungen werden im Rahmen dieses Berichts nur nicht behandelt, da sie Inhalt der Vorstudie aus dem Jahr 2008 waren. Beantwortet wird demzufolge nicht, ob gewisse Prozesse des StVA Luzern ausgelagert werden sollen, sondern ob die marktlichen Rahmenbedingungen gegeben sind, damit ausgelagert werden kann.

Die entsprechenden Daten wurden mit Hilfe einer Dokumentanalyse, Interviews mit den einzelnen Prozessverantwortlichen sowie einer separaten Marktanalyse erhoben.

Die Untersuchung basiert auf einer prozessorientierten Perspektive, um auch unterhalb der Produktebene mögliche Marktgängigkeiten zu identifizieren. Dabei wird zwischen Management-, Support- und Geschäftsprozessen unterschieden. Nach einer Spezifizierung der theoretischen Grundlagen - mit speziellem Fokus auf die Legitimation öffentlicher Leistungserbringung - erfolgt eine Analyse und Bewertung der einzelnen Prozesse.

Die Untersuchung kommt zum Schluss, dass die überwiegende Mehrheit der Prozesse als (eher) nicht marktgängig bezeichnet werden kann. Dies ist vor allem auf den hoheitlichen Charakter der einzelnen Prozesse zurückzuführen. Als marktgängig erweisen sich der Managementprozesse "Personal" sowie die Supportprozesse "Arbeitsumgebung", "Logistik", "Prüfmittel", "Informatik" und "Projektmanagement". Jedoch bestehen hier z.T. besondere Regelungen des Kantons, die den Handlungsspielraum einengen.

Aufgrund des hoheitlichen Charakters lassen sich kaum marktgängige Geschäftsprozesse identifizieren. Bisher besteht in den Geschäftsprozessen keine tragfähige Marktsituation mit hinreichenden Anbietern und Wettbewerb. Um dort eine Marktsituation mit positiven Effekten für den Aufgabenträger und Kundinnen und Kunden hervorzubringen, würde ein grösserer Aufwand notwendig werden.

Auf allen betrachteten Prozessstufen besteht die Gefahr, durch Verlagerungen von marktgängigen Prozessen oder Prozessschritten eine Komplexitätssteigerung der Aufgabenerfüllung herbei zu führen. Um solche Gefahren aufzuzeigen, wird mit Hilfe der Prozessbetrachtung auf interne und externe Schnittstellen hingewiesen.

1 Grundlagen

1.1 Ausgangslage

Für das Strassenverkehrsamt Luzern wurde im Sommer 2008 eine Vorstudie zum Thema „Verselbständigung des Strassenverkehrsamtes Luzern“ erstellt. Die darin untersuchten Fragestellungen beziehen sich in erster Linie auf die politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Kriterien für eine Auslagerung. Die Studie endet mit einer Abwägung dieser verschiedenen Dimensionen. Im Rahmen der Analyse wurden die betriebswirtschaftlichen Aspekte auf die Frage der Auslagerung bezogen und nehmen eine Binnenperspektive ein. Grundsätzliche Fragen der Marktgängigkeit des Strassenverkehrsamtes oder Teilen davon sind nicht betrachtet worden und werden im vorliegenden Bericht untersucht.

1.2 Auftrag und Zielsetzungen

Die vom Auftraggeber gestellte Aufgabe ist es, eine Marktanalyse für das Strassenverkehrsamt des Kantons Luzern zu erstellen. Dabei sollen sowohl das Strassenverkehrsamt als Einheit aber auch einzelne Teile auf ihre Marktgängigkeit überprüft werden. Vom Auftragnehmer wird eine Analyse, Bewertung und Kategorisierung von Aufgaben erwartet. Ergebnis der Untersuchungsschritte ist die Beurteilung von Bereichen des Strassenverkehrsamtes Luzern hinsichtlich ihrer potentiellen Position im marktlichen Umfeld. Grundlage dafür ist eine nachvollziehbare Definition der relevanten Grundbegriffe und der Bewertungskriterien. Darüber hinaus sollen vom Auftragnehmer Chancen und Risiken aufgezeigt werden. Dies betrifft insbesondere die Frage der Steuerung der Aufgaben, sofern der Kanton weiterhin Gewährleister der Aufgabe bleibt.

1.3 Projektorganisation

Das Projekt konnte mit einer schlanken Projektorganisation durchgeführt werden. Der Auftraggeber wurde von Herrn Lieb, Justiz- und Sicherheitsdepartment vertreten. Projektverantwortlicher auf Seiten des Strassenverkehrsamt Luzerns war Herr Haas, Stabschef. Die Projektleitung seitens Auftragnehmer übernahm Dr. Peter Kolbe vom IDT-HSG.

1.4 Vorgehen

Die Aufgaben des Strassenverkehrsamtes werden anhand eines Kriterienkatalogs bewertet. Das Ergebnis der Untersuchung dient als Grundlage einer Beurteilung der Chancen und Gefahren unterschiedlicher Tiefen der Auslagerung. Dabei kann eine Analyse insbesondere im Umfeld der hoheitlichen Verwaltung nicht nur auf der Stufe der Aufgaben erfolgen. Vielmehr gilt es die Aufgaben auch prozessual zu erfassen, um die Marktgängigkeit einschätzen zu können.

Ausgangspunkt einer entsprechenden Analyse ist die Erkenntnis, dass nicht alle Leistungen und Prozesse gleichermaßen für eine Auslagerung geeignet sind. Ebenfalls gilt aber auch die Aussage, dass einzelne Prozesse in der hoheitlichen Verwaltung unterschieden und gegeben falls ausgelagert werden können. Daher ist eine differenzierte, an nachvollziehbaren Massstäben geleitete Bewertung der Aufgabenbereiche und Prozesse notwendig. Für die Beurteilung wird ein allgemeines Kriterienraster benötigt.

Inhaltlich gliedert sich das Projekt in folgende drei Teilbereiche:

1. *Spezifizierung der theoretischen Grundlagen & Entwicklung des Kriterienrasters*

- Definition und Abgrenzung des Themas "Auslagerungen im Bereich der hoheitlichen Verwaltung" und Bestimmung einer Prozessperspektive
- Entwicklung eines Kriterienrasters zur Bewertung der Eignung von Aufgaben bzw. Prozessen anhand der Fachliteratur und einschlägiger Praxiserfahrungen

2. *Analyse und Bewertung der Aufgaben und Prozesse*

- Analyse und Bewertung von Aufgaben und Prozessen anhand des entwickelten Kriterienrasters
- Darstellung und Beurteilung der Marktgängigkeit von Aufgaben und Prozessen, die aufgrund des vom Auftragnehmer entwickelten Kriterienraster beurteilt werden

3. *Untersuchung der Chancen und Gefahren eines Marktauftritts*

- Untersuchung von möglichen Problemen und Lösungen der Steuerung ausgelagerter Aufgaben anhand der Fachliteratur und einschlägiger Praxiserfahrungen

Ausgangspunkt der Studie ist die Aufnahme des Leistungsumfangs des Strassenverkehrsamtes. Dabei werden auch die grundlegenden Prozesse hinter den Produkten betrachtet. In Absprache mit dem Auftraggeber galt es dieses Wissen durch eine prozessorientierte Perspektive zu ergänzen. Andererseits ist eine Sicht auf den Markt notwendig. Sie wird oft auch als outside-in Perspektive bezeichnet. Ein vertieftes Verständnis der eigenen Kunden und des Marktumfeldes stehen in diesem Teilschritt im Mittelpunkt. Ebenfalls von aussen nach innen wird der Wettbewerb betrachtet. Hier gilt es zu verstehen, wie sich die bestehenden Leistungen des Strassenverkehrsamtes vermarkten, also in eine Marktsituation überführen lassen. Durch eine Übersicht der Marktsituation und Partner wird die Frage nach unterschiedlichen Konfigurationen der Leistungserstellung geklärt.

Nicht explizit betrachtet werden die Aufgabenbereiche, die bereits ausgelagert sind. Diese Aufgaben und Aufgabenträger werden nur dann berücksichtigt, wenn sie mit im Strassenverkehrsamt angesiedelten Aufgaben in Zusammenhang stehen. Hier könnte bei den Aufgabenträgern Interesse bestehen, weitere Aufgaben des Strassenverkehrsamtes zu übernehmen.

Aufgrund der für das Projekt relevanten Fragestellung kommen in erster Linie marktbezogene Kriterien zur Anwendung. Im Zentrum steht dabei nicht wie in der juristischen bzw. politischen Diskussion, ob ausgelagert werden darf oder soll, sondern vielmehr ob überhaupt die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen so gegeben sind, dass ausgelagert werden kann.

1.5 Marktgängigkeit

Die Frage der Marktgängigkeit umfasst mehrere Fragestellungen. Juristische und politische Aspekte betrachten die Frage ob Produkte und Leistungen des Strassenverkehrsamtes Luzern marktgängig sein dürfen oder sein sollen. Die Frage nach dem Kann zeigt auf, ob für Produkte und Prozesse ein Markt existiert oder gegebenenfalls durch entsprechende Massnahmen geschaffen werden kann.



Abbildung 1: Zentrale Fragen der juristisch-politischen bzw. der ökonomischen Perspektive

Daher kann dann von Marktgängigkeit gesprochen werden, wenn Produkte und/oder Dienstleistungen tatsächlich auf einem Markt angeboten werden, oder wenn nichts dagegen spricht, dies zu tun. Zudem charakterisieren sich marktgängige Produkte und Dienstleistungen durch die Gestaltungsfähigkeit von Produkt und Preis (Brede, 2005).

Die Untersuchung setzt nach der Identifikation der Aufgaben und Prozesse des Strassenverkehrsamtes an der Frage an, ob für die Leistung des Strassenverkehrsamtes ein Markt besteht. Denn der Staat kann aus offensichtlichen Gründen nur bei Produkten und Dienstleistungen auf Marktmechanismen zurückgreifen, für die ein Markt existiert.

Die marktbezogenen Kriterien entstammen Überlegungen der mikroökonomischen Markttheorie, welche auf selbstregulierende und steuernde Wirkungen von funktionierendem Wettbewerb setzt. Ein funktionierender Markt trägt zur Qualitätskontrolle und -prüfung, zur Definition der Leistung und zur fairen Preisfestsetzung bei. Ferner werden auch Risiken bezüglich Leistungsfähigkeit einzelner Anbieter durch die Anzahl alternativer Anbieter reduziert. Als Kriterien können herangezogen werden:

- *Bestehen eines Marktes*, in dem die Leistung angeboten wird: Gibt es private Anbieter, die zu einem angemessenen Preis bereit sind, die Leistung zu erbringen?
- *Anzahl der Anbieter*: Gibt es mehr als einen privaten Anbieter, damit Effizienz fördernder Wettbewerb und kein Monopol eines einzelnen Anbieters entsteht?
- *Konzentration der Anbieter*: Unterscheiden sich die Marktanteile kaum, herrscht ein intensiverer Wettbewerb.

- *Standardisierung der Produkte:* Je ähnlicher die Produkte, desto grösser ist die Wahrscheinlichkeit eines Preiswettbewerbs.

Zu Beginn wird aufgrund der Produkte bestimmt, wer die Kundinnen und Kunden sind. Im hoheitlichen Bereich ist diese Frage jedoch von nachgeordneter Bedeutung, da keine Wahlmöglichkeiten existieren. Im nicht hoheitlichen Bereich gilt es die existierenden Wettbewerber zu identifizieren. Dieser Teil der Marktanalyse ist der Kern der Studie, da eine Verlagerung von Aufgaben nur erfolgen kann, wenn es ein Konkurrenzangebot gibt bzw. vorstellbar ist.

Da es nicht das Ziel des Strassenverkehrsamtes ist, die Produkte im Konkurrenzumfeld selbst anzubieten, entfällt ein Teil der gängigen Betrachtung einer Marktanalyse. Der Fokus liegt daher auf der Erstellung einer Übersicht des Marktes gemäss den oben genannten Kriterien. Die Frage der Produkt- und Preisgestaltung ist sekundär, da im Falle einer Auslagerung nicht beabsichtigt ist, das private Leistungsangebot zu konkurrieren. Dementsprechend handelt es sich vornehmlich um eine Analyse des Wettbewerbs, die folgenden Fragen als Schlussfolgerung zu beantworten sucht:

- Gibt es eigenständige Produkte und einen Markt für diese?
- Welche Effekte werden mit der Auslagerung im Markt erreicht? Wird ein bestehender Markt gefestigt oder neu definiert?

Sofern kein Markt besteht, soll die Frage beantwortet werden, welche Konsequenzen eine Auslagerung unter diesen Rahmenbedingungen hätte. Insbesondere gilt es als mögliches Szenario zu beschreiben, ob mit einer Vermarktlichung eines öffentlichen Monopols ein privates Monopol bzw. Oligopol entstehen könnte.

Sofern der Kanton weiterhin Verantwortung als Gewährleister für Aufgaben hat, werden für diesen Fall Fragen der Steuerung thematisiert. Dabei gilt es, die Aufgabenerfüllung sicher zu stellen.

1.6 Rechtlicher Rahmen

Wie im vorigen Kapitel bereits betont, sind bei Auslagerungen in der öffentlichen bzw. hoheitlichen Verwaltung rechtliche Aspekte von zentraler Bedeutung. Da sich vorliegende Studie vor allem auf die Marktanalyse konzentriert, soll der rechtliche Bereich nur kurz betrachtet werden.

Die rechtlichen Vorschriften bilden den Rahmen sämtlicher Tätigkeiten einer Amtsstelle. So sind im Leistungsauftrag des StVA Luzern folgende Kernaufgaben definiert:

- die Prüfung der Anforderungen an zukünftige Fahrzeugführerinnen und -führer sowie Schiffsführerinnen und -führer
- die Anordnung von Administrativmassnahmen zur Besserung von fehlbaren und zur Fernhaltung von ungeeigneten Fahrzeuglenkerinnen und -lenkern vom Verkehr
- die periodische Kontrolle der Betriebs- und Verkehrssicherheit sowie der Einhaltung der Abgasvorschriften von Fahrzeugen und Schiffen

- die korrekte Berechnung der eidg. Schwerverkehrsabgaben, der kantonalen Verkehrssteuern für Fahrzeuge und Schiffe sowie die Durchsetzung eines vollständigen und termingerechten Steuereingangs.

Grundsätzlich sind die Aufgaben des Strassenverkehrsamtes weitgehend durch Bundesrecht vorgegeben, ist doch gemäss Art. 82 Abs. 1 BV der Bund für den Erlass von Vorschriften über den Strassenverkehr zuständig. Detaillierter geregelt wurde die Materie im Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958 (SVG). Es wird also vom Bund bestimmt, ob und wieweit die vorgeschriebenen Fahrzeugprüfungen und Aufgaben bei der Fahrzeugzulassung von den Strassenverkehrsämtern an private Anbieter übertragen werden können. Zudem wird im Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kanton Zürich zum Postulat KR-Nr. 98/2000 festgehalten, dass der Aufwand, "der mit der Übernahme von Aufgaben des Strassenverkehrsamtes durch externe Stellen verbunden ist, vielfach so gross ist, das Anbieter weit schwerer zu finden sind als gemeinhin angenommen."

Im Strassenverkehrsgesetz spricht der Gesetzgeber von einer zuständigen Behörde oder Zulassungsbehörden (Art. 22 SVG und Art. 71 ff VZV). Damit bringt er zum Ausdruck, dass die Behörden in ihrer hoheitlichen Funktion handeln müssen. Dies führt dazu, dass gewisse Zulassungsgeschäfte von ihrer ausschliesslich hoheitlichen Natur her (z.B. eigentliche Ausweiserteilung) zwingend durch das StVA ausgeführt werden müssen. Diese Bereiche sind einer Auslagerung nicht zugänglich. Zudem muss bei einer allfälligen Auslagerung die Einbettung in kantonale und eidgenössische amtliche Register und Datenbanken unter Beachtung des Datenschutzes gewährleistet werden.

Weiter gilt es bei einer Auslagerung an Private zu beachten, dass nach Art. 77 SVG die strenge Haftung des Kantons zum Tragen kommt. Daher ist eine Kontrolle des Personals des privaten Anbieters durch das StVA wohl unabdingbar.

Die geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen müssen auch bei einer Auslagerung des Bezugs von Verkehrsabgaben und Gebühren an private Anbieter beachtet werden. Da alle Betroffenen einen Anspruch auf eine anfechtbare Verfügung und Beschreitung des Rechtsmittelweges haben, ist eine Auslagerung in diesem Bereich problematisch. Denn hoheitliche Akte können nicht an private Anbieter übertragen werden. Lediglich Prozessschritte, die diesen Charakter nicht erfüllen, könnten unter bestimmten Voraussetzungen durch andere Anbieter erbracht werden.

2 Prozessorientierung

Würde sich die Frage der Marktgängigkeit einzig auf die Frage der Produkte beschränken, blieben in einer hoheitlichen Verwaltung nur beschränkt Untersuchungsmöglichkeiten. Daher wurde entschieden, eine Prozessperspektive einzunehmen. Damit wird eine differenziertere Sichtweise möglich, welche es erlaubt, nicht nur die Endprodukte sondern Leistungen auf den unterschiedlichen Prozessstufen zu betrachten.

Eine Überlegung der Marktgängigkeit öffentlicher Dienstleistungen setzt voraus, dass man sich von einem monopolistischen Staatsverständnis löst und ein differenziertes Staatsverständnis zulässt. Dabei wird im Sinne einer Gewährleistungsverwaltung von "abgestuften Verantwortungen" gesprochen. Im Rahmen der abgestuften Verantwortungen wird zwischen Gewährleistungsverantwortung, Finanzierungsverantwortung sowie Vollzugsverantwortung differenziert. Folgende Tabelle liefert eine Übersicht über diese klassischen Unterscheidungsmerkmale in der Gewährleistungsverwaltung:

Differenzierte Staatsaufgaben	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> - staatliche Kernaufgaben - staatliche Gewährleistungsaufgaben • nicht-öffentliche Aufgaben <ul style="list-style-type: none"> - staatliche Ergänzungs-/Annexaufgaben - private Kernaufgaben
Abgestufte Verantwortungen	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistungsverantwortung ⇒ Sicherstellung der Leistungserbringung • Finanzierungsverantwortung ⇒ Sicherstellung der Finanzierung • Vollzugsverantwortung ⇒ Sicherstellung der betrieblichen Erstellung

Tabelle 1: Unterscheidungsmerkmale der Gewährleistungsverwaltung

Anstelle einer ausschliesslichen Fokussierung auf die durch das StVA Luzern erbrachten Produkte und Dienstleistungen empfiehlt es sich also wie bereits erwähnt, eine prozessorientierte Perspektive einzunehmen. Dadurch werden auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht Bearbeitungsabläufe und Umsetzungsaspekte der hoheitlichen Verwaltung einer Analyse zugänglich. Sämtliche Aktivitäten des StVA Luzern lassen sich in Prozesse zusammenfassen.¹ Grundgedanke einer prozessorientierten Sichtweise einer Organisation ist, „dass sich jede Aufgabenerfüllung oder Leistungserstellung in einem Prozess vollzieht, der sich phasenartig

¹ Das Strassenverkehrsamt Luzern hat eine umfassende Prozessbeschreibung im Rahmen von Zertifizierungen vorgenommen. Diese Arbeiten wurden genutzt, um die notwendigen Prozessanalysen vorzunehmen.

über Raum und Zeit erstreckt“ (Proeller, 2002, S. 42). Eine prozessorientierte Betrachtung hat die Funktion, Bearbeitungsabläufe in der Organisation aufzuzeigen und stellt sämtliche Tätigkeiten dar, die zur Erfüllung einer Aufgabe durchgeführt werden. Das prozessorientierte Organisationsverständnis kann auch in der öffentlichen bzw. hoheitlichen Verwaltung angewendet werden. Sowohl in der Literatur als auch in der Praxis wird damit gearbeitet (Proeller, 2002, S. 47). Ein Prozess besteht aus:

1. einem Bündel von Aktivitäten,
2. für die unterschiedliche Inputs benötigt werden
3. das ein Ergebnis von Wert für den Kunden erzeugt.

Für die hoheitliche Verwaltung sind die ersten beiden Aspekte ohne Änderung verwendbar. Problematisch ist Punkt drei. Hier stellt sich die Frage, wer denn die Kunden - im Sinne der betriebswirtschaftlichen Logik - der hoheitlichen Verwaltung sind (Proeller, 2002, S. 47). Daher muss für die hoheitliche Verwaltung - wie das StVA Luzern eine ist - die Prozessdefinition angelehnt an Hammer/Champy gelten (Proeller, 2002, S. 48):

Ein Bündel von Aktivitäten, für das unterschiedliche Inputs benötigt werden, das zur Erfüllung eines gesetzlichen Auftrags beiträgt, einen Wert für Politik hat und zur Leistungserbringung an die Leistungsabnehmer (Kunden) der hoheitlichen Verwaltung beiträgt.

Während die hoheitliche Verwaltung jene Verwaltungseinheiten umfasst, die zur Aufgabenerfüllung die Möglichkeit haben, in die Rechte der Bürger einzugreifen, gehören zur Kategorie der Leistungserbringer eine Vielzahl von Organisationseinheiten. Die Leistungserbringer stellen die operative Ebene der staatlichen Leistungserstellung dar und erstellen Leistungen, die sie an die Leistungsempfänger abgeben. Auf Ebene der Leistungserbringer zeigt sich ein weiterer Vorteil der prozessorientierten gegenüber der produktorientierten Betrachtung. Die Produktbetrachtung fokussiert sich lediglich auf die Leistungsmerkmale an der Schnittstelle zum Leistungsempfänger (Proeller, 2002, S. 50). Unter der prozessorientierten Betrachtungsweise hingegen werden alle zur Verwirklichung dieser Leistungsmerkmale notwendigen Vorleistungen zusammenhängend betrachtet. Die Prozessbetrachtung ist daher die umfassendere Betrachtung und liefert einen detaillierteren Untersuchungsgegenstand für die Beurteilungen der Marktgängigkeit.

Oftmals wird im Zusammenhang mit der Frage von Auslagerungen hoheitlicher Aufgaben auf der Ebene ganzer Produkte oder Aufgaben gesprochen. Diese Sichtweise ist stark juristisch geprägt und erweist sich oftmals als zu pauschal (Proeller, 2002, S. 51). Sie verleitet dazu, nur die rechtsstaatlich relevanten Elemente des Verwaltungshandelns zu beachten und andere Tätigkeiten, welche der Leistungserbringung dienen, zu vernachlässigen. Ausserdem impliziert eine solche juristische Sichtweise, „dass alle Tätigkeiten und Prozesse durch die Eigenschaft der Aufgabe als Ganzes auch hoheitlich sind und damit besondere Hindernisse bei der Auslagerung bestehen“ (Proeller, 2002, S. 51). Doch auch eine rein betriebswirtschaftliche Sichtweise hat ihre Schwächen. In ihr werden wohl sämtliche zur Leistungserbringung notwendigen Tätigkeiten berücksichtigt, allerdings findet keine Unterscheidung zwischen rechtsstaatlichen Überlegungen und Verfahrensschritten sowie betrieblichen Tätigkeiten

statt (Proeller, 2002, S. 51). Diese rechtsstaatlichen Überlegungen sind in der hoheitlichen Verwaltung jedoch von zentraler Bedeutung. Es empfiehlt sich also, eine integrierende Betrachtung zu wählen, welche sowohl die rechtsstaatliche Anliegen als auch die umfassende Abbildung sämtlicher Tätigkeiten der hoheitlichen Verwaltung vereint. Hier liegt eine weitere Stärke der prozessorientierten Betrachtungsweise, denn die Prozesskette umfasst alle Tätigkeiten, die zur Erbringung hoheitlicher Leistungen notwendig sind.

Es liegt also nahe, die unterschiedlichen Prozesse zu kategorisieren. Die Kategorien sollen dabei Typen von Prozessen unterscheiden, "deren Merkmale einen unterschiedlichen Fokus bei einer Beurteilung von Auslagerungen begründen" (Proeller, 2002, S. 53). Dies soll helfen, das Ziel einer Integration der juristischen und betrieblichen Perspektive des Leistungserstellungsprozesses in der hoheitlichen Verwaltung zu erreichen (Proeller, 2002, S. 54):

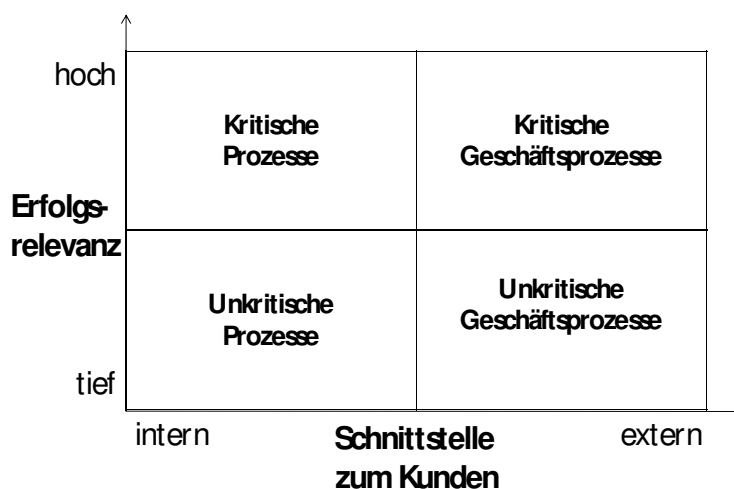


Abbildung 2: Prozessportfolio im Prozessmanagement

Aus einer privatwirtschaftlichen Perspektive werden als Achsen bei der Kategorisierung von Prozessen regelmässig die Strategie- bzw. Erfolgsrelevanz der einzelnen Prozesse und die Unterscheidung nach dem Empfänger der Leistung (interner oder externer Kunde) herangezogen (Proeller, 2002, S. 54). Die verschiedenen Prozesse werden anhand des Kriteriums der Strategie- und Erfolgsrelevanz in kritische und unkritische Prozesse unterschieden. Kritische Prozesse sind dabei von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Erreichung einer angestrebten Strategie. Unkritische Prozesse hingegen haben keine unmittelbare Erfolgswirkung. Falls ein Prozess an einen externen Kunden abgegeben wird, wird er zum Geschäftsprozess. Ist er gleichzeitig relevant für den Erfolg der Strategie, wird er als kritischer Geschäftsprozess bezeichnet.

Eine ähnliche Kategorisierung wie diejenige des privatwirtschaftlichen Prozessportfolios kann auf die öffentliche Verwaltungen angewendet werden. Auch hier stellt sich die Frage, was den Erfolg eines hoheitlichen Leistungserbringers ausmacht (Proeller, 2002, S. 55). Hier helfen Überlegungen zur Legitimation staatlichen Handelns. Im Kontext der öffentlichen Verwaltung wird der Begriff der Legitimation in zweierlei Bedeutung verwendet. Auf der einen Seite gibt es die juristisch geprägte Verwendung des Begriffs, die Legitimation im Sinne des Vorliegens einer rechtlichen Grundlage versteht. Auf der anderen Seite ist ein eher betrieblich geprägter Begriff der Legitimation im Sinne von Akzeptanz anzutreffen (Schedler,

1998, S. 144). Legitimation kann zudem in einem Konzept der gestuften Legitimation verstanden werden. Dabei wird zwischen individueller, institutioneller und Grundlegitimation unterschieden (Proeller, 2002, S. 56). Die Grundlegitimation bezieht sich auf die Legitimation im Sinne des Grundkonsenses wie er durch Rechtsstaatlichkeit und Demokratieprinzip gewährleistet wird. Die institutionelle Legitimation bezieht sich auf die Akzeptanz der Institution Verwaltung welche sich z.B. im Image der Verwaltung zeigt. Die individuelle Beziehung der Verwaltung zum Kunden in einem Transaktionsprozess stellt die individuelle Legitimation dar. Sie bezieht sich auf die Beurteilung der Leistung durch den Leistungsempfänger und wird stark von Qualitätsaspekten beeinflusst.

Anstelle des Erfolgs in der privatwirtschaftlichen Betrachtung, wird in der hoheitlichen Verwaltung das Schaffen von Legitimation als Pendant gewählt. Legitimation wird vor allem auf der individuellen Ebene geschaffen. Sie wird durch die individuelle Beziehung zwischen Leistungserbringer und Kunde geprägt (Proeller, 2002, S. 56). Eine zentrale Rolle nimmt dabei die Qualität der Leistung ein. Schedler/Felix unterscheiden bei der staatlichen Leistungserstellung zwischen Grundfaktoren und Servicefaktoren der Qualität (2000, S. 135). Dabei umfassen die Grundfaktoren diejenigen Eigenschaften, welche sich aus der "Sicherung des gesellschaftlichen Grundkonsenses und der Akzeptanz staatlicher Institutionen und ihres Handelns ergeben" (Proeller, 2002, S. 57). Hierzu zählen z.B. die Unparteilichkeit der Entscheidungsträger oder die gesetzeskonforme Erbringung und Bereitstellung von öffentlichen Leistungen. Die Servicefaktoren hingegen beziehen sich auf die Qualität welche im spezifischen Kontakt zum Kunden entsteht. Hierunter fallen u.a. Freundlichkeit und Kompetenz der Ansprechperson (Proeller, 2002, S. 58).

Die Sicherstellung individueller Legitimation wurde bekanntlich als Erfolgsmassstab bzw. strategische Zielsetzung öffentlicher Leistungserbringung gewählt. Als kritischer Erfolgsfaktor auf dieser Legitimationsstufe erwies sich die Qualität der Leistungserbringung. Anstelle der privatwirtschaftlichen Kategorisierung der Prozesse nach ihrer Strategie- bzw. Erfolgsrelevanz, ergibt sich in der öffentlichen Verwaltung eine Unterscheidung nach der Legitimationsrelevanz. Diejenigen Prozesse, welche die Legitimation der Verwaltung massgebend beeinflussen werden als kritische Prozesse bezeichnet (Proeller, 2002, S. 59). Wie bereits erwähnt, wird auf der Stufe der individuellen Legitimation dieselbe vorwiegend über die Qualität der Leistungserbringung beeinflusst. Dies bedeutet, dass Prozesse welche die Grundfaktoren der Qualität determinieren als kritisch zu bezeichnen sind. Die Servicefaktoren der Qualität können die Legitimation steigern, aber nie sicherstellen. Dies bedeutet für die Kategorisierung, dass Prozesse in denen die Grundqualitätsfaktoren bestimmt werden, kritische Prozesse darstellen. Prozesse, in denen die Servicefaktoren der Qualität determiniert werden fallen hingegen unter die Kategorie der unkritischen Prozesse.

Als eine weitere Dimension für die Kategorisierung der Prozesse der hoheitlichen Leistungserstellung wird die Wahrnehmung des Prozesses beim Adressaten der hoheitlichen Leistung gewählt (Proeller, 2002, S. 59). Dabei setzt das Wahrnehmungskriterium auf der gleichen Ebene an wie die individuelle Legitimation. Bei beiden werden die Prozesse auf Basis der einzelnen Transaktion mit einem Leistungsempfänger betrachtet. Dabei betont die Achse „Wahrnehmung beim Adressaten“ die Aussenwirkung des hoheitlichen Verwaltungshandelns (Proeller, 2002, S. 61). Auf der entsprechenden Achse wird zwischen Eingriff und Nicht-Eingriff unterschieden. Eingriffsprozesse sind diejenigen Prozesse, in welchen der Be-

troffene die besondere Rechtsmacht des Staates als Eingriff wahrnimmt. Hierunter fallen Prozesse, die eine Verfügungseröffnung und eingreifende Realakte abbilden. Administrative Tätigkeiten hingegen werden als Nicht-Eingriff wahrgenommen. Darunter fallen Prozesse, welche entweder administrative Tätigkeiten darstellen oder einen hoheitlichen Akt vor- bzw. nachbereiten, jedoch keine Wirkung nach aussen erzielen. Zusammengefasst ergibt sich für die öffentliche Verwaltung folgendes Portfolio (Proeller, 2002, S. 62):



Abbildung 3: Kategorisierung von Prozessen der hoheitlichen Verwaltung im Portfolio

Unkritische Prozesse sind dabei Prozesse, welche die Legitimation der Verwaltungseinheit durch Servicefaktoren der Qualität beeinflussen und keinen Eingriff in die Rechte des Betroffenen darstellen (Proeller, 2002, S. 63). Kritische Prozesse hingegen beinhalten Prozesse, welche die Grundfaktoren der Qualität bestimmen und damit eine Grundvoraussetzung für die Legitimation der Verwaltung darstellen. Sie stellen aber noch nicht den eigentlichen Eingriff dar. Der Leistungsempfänger nimmt unter Umständen auch an diesen Prozessen teil, aber es tritt noch keine verbindliche Wirkung für ihn ein. Hier handelt es sich vorwiegend um Informationsverarbeitungsprozesse. Darunter fallen sämtliche Prozesse, die zum inhaltlichen oder materiellen Zustandekommen der hoheitlichen Prozesse beitragen.

Prozesse, in denen der Betroffene den Eingriff des Staates wahrnimmt, werden als hoheitliche Prozesse bezeichnet. Da sie rechtsstaatliche und demokratische Anforderungen erfüllen müssen, sind diese Prozesse immer auch kritisch im Hinblick auf die Legitimation (Proeller, 2002, S. 63). Die Leistungsabgabe an den Kunden stellt in der hoheitlichen Verwaltung immer einen hoheitlichen Prozess dar. Durch Erlass eines Rechtsaktes (Verfügung) oder durch andere direkte, faktische Handlungsformen (Realakte), wird das Verwaltungshandeln für den Empfänger verbindlich.

Während diese Unterscheidung vor allem auf den Charakter des (Nicht-)Eingriffs abgestellt ist, gibt es eine weitere wichtige Unterscheidung bei Prozessbetrachtungen. Hierbei werden die Prozesse aufgrund ihrer Bedeutung für die Organisation in Management-, Geschäfts- und Supportprozesse unterteilt:

Managementprozesse	<ul style="list-style-type: none"> • sind für die Führung in der betrachteten Institution vital • zielen auf die Gestaltung, Steuerung und Entwicklung der Institution; hier insbesondere auf die Abstimmung der organisationalen Kapazitäten mit zukünftigen Anforderungen der Umwelt
Geschäftsprozesse	<ul style="list-style-type: none"> • leisten einen signifikant höheren Beitrag zum wahrgenommenen Kundennutzen • eröffnen potentielle Märkte und • sind schwer imitierbar; • der Kunde nimmt deren Leistung als Nutzen wahr.
Supportprozesse	<ul style="list-style-type: none"> • unterstützen die Leistungserbringung durch die betrachtete Institution • sind wenig spezifisch im Hinblick auf die eigentliche Aufgabenstellung

Tabelle 2: Prozesstypen

Von Bedeutung ist diese Unterscheidung, da die unterschiedlichen Prozessformen in jeder Verwaltungsorganisation vorkommen und eng mit einander verwoben sind. Im Mittelpunkt stehen die Geschäftsprozesse, da sie die Prozesse sind, die für die Leistungserstellung und deren Wahrnehmung in der Öffentlichkeit zentral sind. Managementprozesse gestalten und steuern die Institution und ihre Aufgabenerfüllung. Supportprozesse wiederum helfen, dass Management- und Geschäftsprozesse zweckmässig ablaufen können.

3 Marktgängigkeit und deren Organisationsmöglichkeiten

Um die Marktgängigkeit beurteilen zu können, müssen die entsprechenden Produkte des StVA in eine Systematik gebracht werden. Dabei lassen sich vier grundsätzliche Kategorien unterscheiden. Einem öffentlichen Gut kann aufgrund seines Charakters Nicht-Ausschluss und der Nicht-Rivalität Marktversagen attestiert werden kann. Es kann daher nicht markt-gängig sein. Zwangsgüter unterliegen strenger Reglementierung und sollen nicht markt-gängig sein. Hierunter fallen beispielsweise Ausweisdokumente. Meritorische Güter könnten grundsätzlich am Markt angeboten werden. Jedoch können politische oder gesellschaftliche Anliegen dazu führen, dass dies nicht oder nur eingeschränkt passiert. Private Güter sind Güter, die sich vollumfänglich am Markt anbieten lassen.

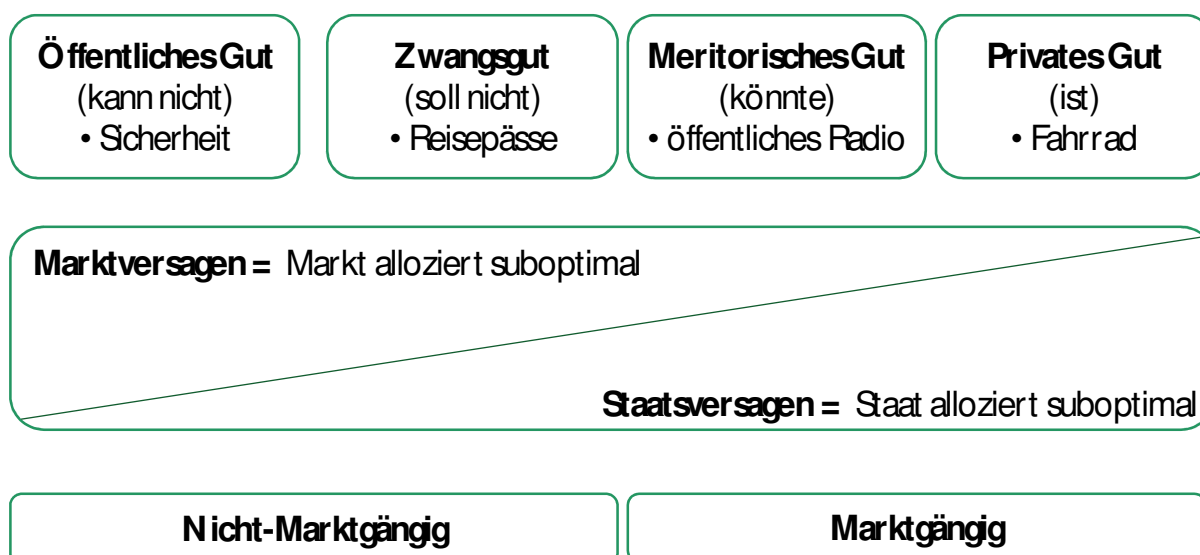


Abbildung 4: Unterschiedliche Güter und ihre Marktgängigkeit

Für die Frage der Marktgängigkeit ist die Art des Gutes bzw. der Dienstleistung, die durch das StVA erstellt wird, zentral. Betrachtet man die Kernprodukte des StVA, so wird deutlich, dass es sich um öffentliche Güter und Zwangsgüter handelt, die nicht markt-gängig sind oder es nicht sein sollten. Jedoch kann es auch Teilbereiche geben, welche markt-gängig sein könnten und es bisher nicht sind oder die sogar Merkmale eines privaten Gutes aufweisen. Bei solchen könnte folglich von Markt-gängigkeit gesprochen werden. Um diese unterschiedlichen Formen gestalten zu können kann sich eine Verwaltung unterschiedlicher Marktmechanismen bedienen.

Im öffentlichen Sektor spielen Wettbewerb und Markt wie sie in der Privatwirtschaft zur Geltung kommen nur eine untergeordnete Rolle. Im Zuge der Verwaltungsreformen wurde und wird jedoch verstärkt auf marktliche Interaktionen fokussiert, um Effizienz und Effektivitätsvorteile zu erreichen.

Mit einer Verstärkung von Marktmechanismen sollen Vorteile des Wettbewerbs genutzt werden ohne auf die Vorzüge einer staatlichen Aufgabenverantwortung zu verzichten. Durch die Marktmechanismen schafft die Verwaltung Marktstrukturen für Güter und Dienstleistungen, für die kein privatwirtschaftlicher Markt existiert bzw. der freie Markt zu suboptimalen und politisch unerwünschten Resultaten führt. Es stehen eine ganze Reihe verschiedener Mechanismen zur Verfügung. Folgende Abbildung liefert einen Überblick über die verschiedenen Marktmechanismen:

	trifft auf	Staatliches Angebot	Staatliche Nachfrage
Staatliches Angebot		Interne Märkte	Contracting In
Privates Angebot		Competitive Testing	Contracting Out Outsourcing

Tabelle 3: Marktmechanismen

Gemäss der Problemstellung sind vor allem die Formen entscheidend, bei denen die staatliche Nachfrage auf ein privates Angebot am Markt treffen kann. Daher sind vor allem zwei Formen von Bedeutung für die Frage nach der Marktgängigkeit: Contracting Out und Outsourcing.

Einen populären Marktmechanismus stellt das Contracting Out dar, bei dem im Anschluss an eine Ausschreibung der Zuschlag zur Leistungserbringung an einen Dritten d.h. keine Einheit der öffentlichen Verwaltung geht (Schedler/Proeller, 2006). Dies führt zu mehr Wettbewerb bei der Bereitstellung einer Aufgabe, jedoch ohne dass der Staat die Verantwortung für den entsprechenden Aufgabenbereich in die Hände Dritter legt. Er muss weiterhin gewährleisten, dass die Aufgabe gemäss den staatlichen Vorgaben erbracht wird. Es geht bei der Auslagerung also nicht um die Privatisierung von Staatsaufgaben, sondern um die Entscheidung *make-or-buy*. Die Aufgaben werden nicht an Dritte vergeben, weil sich eine Gebietskörperschaft aus der Verantwortung ziehen will, sondern weil man sich durch den Wettbewerb eine billigere oder bessere Bereitstellung erhofft. Weitere Gründe können zudem die Überprüfung der verwaltungsinternen Effizienz oder das Ermöglichen von Wissenstransfers sein. Durch Contracting Out wird oft nicht nur ein einziger Anbieter alleine sondern mehrere gleichzeitig zur Leistungserstellung zugelassen. Dies schafft tatsächliche Konkurrenz.

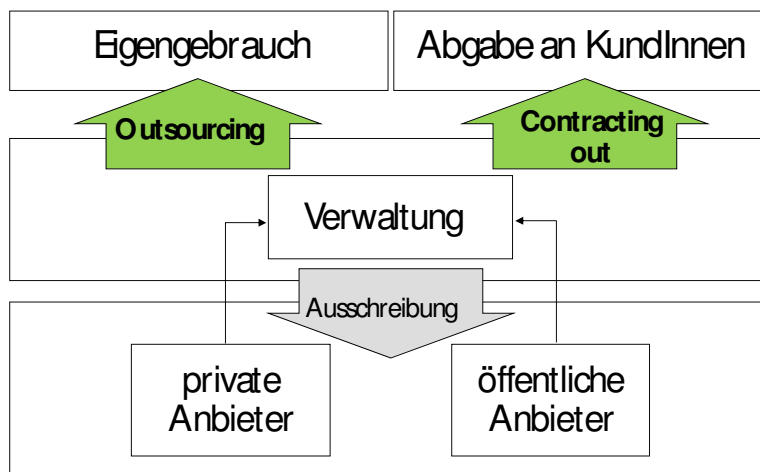


Abbildung 5: Der Staat als Leistungskäufer

Eine abgeschwächte Form eines Marktmechanismus ist das Outsourcing. Beschafft sich die Verwaltung Leistungen zum eigenen Gebrauch, so handelt es sich um Outsourcing (z.B. Informatikleistungen). Die Verwaltung beschränkt sich darauf, ihre Kernaufgaben wahrzunehmen und lagert unterstützende Funktionen aus.

Outsourcing	Contracting Out
<ul style="list-style-type: none"> • Staat beschafft sich Vorleistungen bei Dritten • Beschränkung der Tätigkeit auf Geschäftsprozesse • Keine direkte Leistungsabgabe an KundInnen • Leistungsvereinbarungen durch Kontrakte, Qualitätskontrolle durch den Staat • "make or buy" als Grundfrage des Einkäufers 	<ul style="list-style-type: none"> • Staat kauft Leistungen bei Dritten ein • Leistungsvereinbarung durch Kontrakte • Leistungsabgabe erfolgt direkt an die KundInnen • Staat wird auf das Kerngeschäft reduziert • Staat wird zum Gewährleister für öffentliche Güter

Tabelle 4: Outsourcing und Contracting Out

Aus der Diskussion unterschiedlicher Formen der Marktgängigkeit von Gütern ergeben sich daher die folgenden Organisationsmöglichkeiten für das Strassenverkehrsamt Luzern:

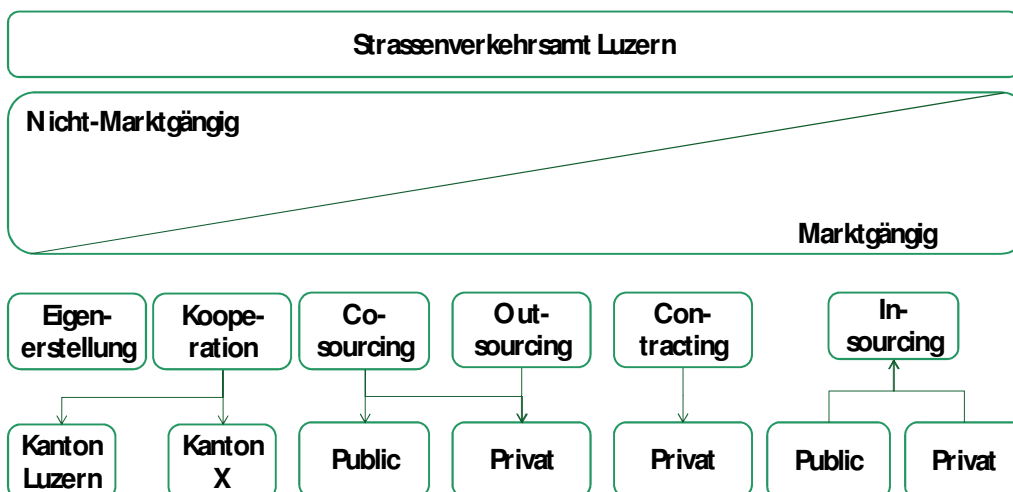


Abbildung 6: Organisationsmöglichkeiten von Auslagerungen für das Strassenverkehrsamt Luzern

Unterschiedliche Formen der Organisation von Marktmechanismen sind vorstellbar. Eigen-erstellung und Kooperationen sind dabei nicht unbedingt Marktmechanismen, jedoch aufgrund ihrer Bedeutung als Koordinationsform aufgeführt. Co-Sourcing beschreibt eine Mischform aus Out-Sourcing und Eigenerstellung, bei der die Aufgabe aus zwei unterschiedlichen Quellen erledigt wird. Neben Outsourcing und Contracting gibt es noch eine Form der Markt-gängigkeit, das Insourcing. Leistungen, die bisher vom StVA erbracht wurden, könnten ebenfalls von Dritten gekauft werden.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen zur Frage der Marktstruktur ergibt sich der folgende Entscheidungsbaum:

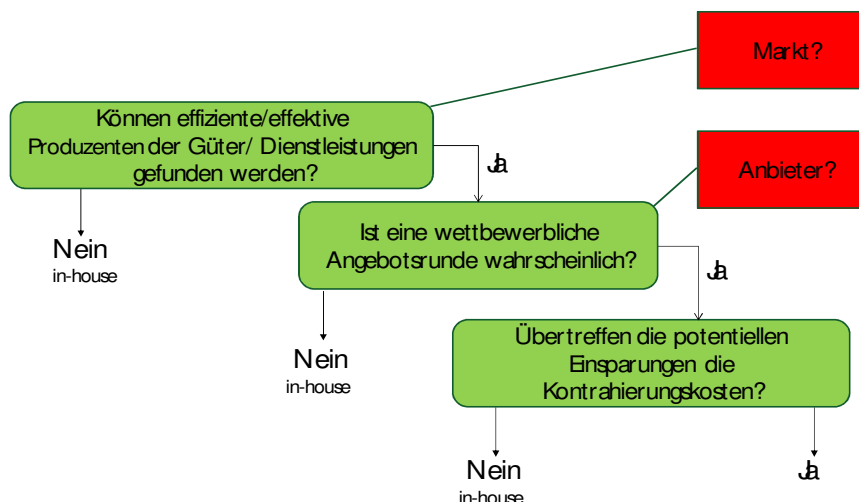


Abbildung 7: Entscheidungsbaum

Wenn ein Markt besteht oder bestehen kann geht es um die Frage, ob auch wirklich ein Wettbewerb zwischen Anbietern entstehen kann, da nur dieser die Voraussetzung für Vergleiche und mögliche Einsparungen schaffen kann. Ebenfalls gilt es die Effekte möglicher Einsparungen abzuwägen. Dies ist auch die Fragestellung, die sich bei Auslagerungen stellt.

4 Prozesse und Produkte

4.1 Übersicht der Prozesse

Die einzelnen Prozesse lassen sich den folgenden Prozesstypen zuordnen:

- | | |
|--------------------|---|
| Managementprozesse | <ul style="list-style-type: none">• PB-01: Führung und Controlling• PB-02: Personal• PB-11: Produkte und Dienstleistungen |
| Geschäftsprozesse | <ul style="list-style-type: none">• PB-13: Zulassung Fahrzeuge• PB-14: Zulassung Fahrzeugführer• PB-15: Prüfung Fahrzeuge• PB-16: Prüfung Führer• PB-17: Schifffahrt• PB-18: Massnahmen• PB-19: Sonderbewilligung |
| Supportprozesse | <ul style="list-style-type: none">• PB-03: Verbesserungsmanagement• PB-04: Arbeitsumgebung• PB-05: Logistik• PB-06: Prüfungsmittel• PB-07: Dokumentation• PB-09: Informatik• PB-10: Projektmanagement• PB-12: Gebühren und Abgaben |

4.2 Managementprozesse

Aufgrund der Prozessdarstellung des StVA lassen sich drei Managementprozesse identifizieren. Dies ist der Prozess Führung und Controlling, der Prozess Personal und Produkte und Dienstleistungen.

Der Prozess Führung und Controlling ist der Kern der Managementprozesse, da in ihm grundlegende Verantwortlichkeiten und Aufgaben der Führung festgelegt sind. Neben der Zielsetzung umfasst er ebenfalls die Überwachung der Zielerreichung.

4.2.1 PB-01: Führung und Controlling

Im Interview wurde der betriebliche Leistungsauftrag intensiver betrachtet, da er nicht so politisch ist, wie der Prozess Budget und Politischer Leistungsauftrag.

Ausgangspunkt ist die **Situationsanalyse** in der Probleme beschrieben werden. Rückblickende Beispiele sind der Megalift, Expertentrakt oder Office@Work. Die bestehenden Probleme (z.B. Platzprobleme bei Kontrollschildern) wurden weitgehend vom StVA erkannt und beschrieben. Mögliche Lösungsvarianten und deren Vor- und Nachteile wurden intern bewertet. Interne und externe Schnittstellen existierten, da die betreffenden Projekte auf externen Sachverstand angewiesen waren. So waren bei ViaCar die Partner, die Finanzkontrolle, die Lieferanten oder andere Experten (Statiker) involviert. Intern konnten die betroffenen Mitarbeitenden als Beteiligte identifiziert werden. Aus der Situationsanalyse und dem Input der beteiligten internen und externen Stellen entsteht ein Projektauftrag und Informationen an politischen Gremien. Die **Vernehmlassung zum Grobkonzept** dient der Erfassung und Konsolidierung der Informationen und geht zum Stabschef/Amtsleitung. Dort erfolgt im Rahmen der Kompetenzen der **Entscheid** durch den Amtschef. Wenn Kompetenzen nicht genügen erfolgt ein Entscheid durch das JSD oder den Regierungsrat. Für den Leistungsauftrag erfolgt der Prozess so, dass der Vorschlag des StVA dem JSD zugeleitet und dort genehmigt wird. Die **Realisierung** erfolgt durch das Amt unter Einbezug entsprechender Lieferanten. Sollte das Projekt Immobilien oder IT betreffen, so sind die betreffenden kantonalen Dienststellen zu involvieren.

Kriterien	PB-01 Führung und Controlling
Besteht ein Markt?	Für die Kerntätigkeiten und die daraus entstehenden Produkte, die im Rahmen des betrieblichen Leistungsauftrags ausgeführt und erstellt werden, besteht kein Markt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Für Führungsaufgaben und das Controlling gibt es keine variable Marktlösung. Lediglich für (temporäre) Führungskräfte ist ein Markt vorhanden. Dies ersetzt jedoch nicht die kontinuierliche Unternehmensführung und ist kein Problem des StVA.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	nicht anwendbar

Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Es handelt sich um einen sehr spezifischen Führungsprozess, der nicht extern beschafft werden sollte. Originäre Prozesse der Gestaltung und Überwachung sind sehr spezifisch und können nicht als standardisiertes Produkt moduliert werden.
FAZIT	Führung und Controlling stellen einen originären Managementprozess dar, der nicht dem Markt überlassen werden kann. Das StVA ist auf eine kontinuierliche interne Führung und Controlling angewiesen.

4.2.2 PB-02: Personal

Der Prozess Personalgewinnung/Personalauswahl wird zu den Managementprozessen gezählt und umfasst auch den Einsatz der Mitarbeitenden, Personalentwicklung, Personalaustritt, Besoldungsmodell, Lehrlingswesen usw.

Der Prozess startet mit einem **Antrag**, wobei auch das Anforderungsprofil und der Stellenbedarf überprüft werden. Dies erfolgt zusammen mit den Bereichsleitern. Es erfolgt ein Antrag an die Dienststelle Personal des Kantons Luzerns. Die **Stellenausschreibung** wird vom Amtsleiter genehmigt und erfolgt in Zusammenarbeit mit den Bereichen und dem Personalamt. Es erfolgt ein Antrag auf ein Stelleninserat. Die eingehenden **Bewerbungen** werden durch Personalverantwortliche beurteilt und kategorisiert. Dies wird von der Bereichsleitung abgenommen und es erfolgt eine **Vorauswahl**. Die Gespräche führen die Personalverantwortlichen und die Bereichsleitung und machen darauf der Amtsleitung einen **Vorschlag**. Die Amtsleitung entscheidet und der Kanton verfügt die **Anstellung**. Sobald ein neuer Mitarbeitender beginnt, erfolgt nach der Begrüssung eine **Einführung/Schulung** durch die Abteilung und eine **QMS-Schulung**. An dem Prozess sind ausschliesslich die Stabsdienste und betreffenden Abteilungen involviert. Ergänzt wird der Prozess PB-02 durch Mitarbeitergespräche/Mitarbeiterziele und die Personalentwicklung. Zur Entwicklung steht eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote zur Verfügung.

Die beiden Managementprozesse zeichnen sich durch eine Vielzahl von Schnittstellen ab, die insbesondere zum Kanton bestehen, da dieser den Leistungsauftrag definiert und die Hoheit über das Personal verfügt. Die Teilprodukte der beiden Prozesse verbleiben mehrheitlich im Kanton und gehen nicht an externe Kunden. Lediglich bei Projekten zur Unterstützung des betrieblichen Leistungsauftrags bestehen bereits Beziehungen zu Lieferanten.

Kriterien	PB-02 Personalgewinnung und -auswahl
Besteht ein Markt?	Grundsätzlich besteht für Personaldienstleistungen ein Markt. Die Prozessschritte der Ausschreibung, der Vorauswahl und der Vorstellung können auch von Personalberatungen in Anspruch genommen werden. Das gleiche gilt für Weiterbildungen und Schulungen, die bereits z.T. auf dem Markt beschafft werden.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Eine Vielzahl kleiner und mittlerer Personalberatungen existiert. Dies betrifft ebenfalls den Bereich der Schulungen.
Wie ist die Konzentration	Es gibt keine monopolistischen oder oligopolistischen Struktu-

der Anbieter?	ren.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die einzelnen Prozessschritte der Gewinnung und Auswahl von Mitarbeitenden sind standardisiert. Die Schulungen werden entweder intern oder extern abgehalten. Die internen Schulungen sind weniger standardisiert als die externen Schulungen, da sie auf die spezifischen Tätigkeiten abzielen. Die extern eingekauften Schulungen sind standardisierte Kurse, aus denen das StVA aussucht.
FAZIT	Grundsätzlich können zentrale Dienstleistungen im Prozess PB-02 auch am Markt eingekauft werden. Die Teilleistungen im Prozess könnten am Markt eingekauft werden. Jedoch würde insbesondere die Koordination zwischen den Organisationseinheiten (Stabsdienste und Abteilungen) erschwert. Eine Marktstudie für Kurse könnte aufzeigen, ob eine Nachfrage für die internen Kurse des StVA bestehen könnte. Im Sinne eines Insourcing könnten Dritte an diesen Kursen teilnehmen.

4.2.3 PB-11: Produkte und Dienstleistungen

Dieser Prozess beschreibt die Vorgänge zur grundsätzlichen Festlegung des Umfangs und der Inhalte von Produkten und Dienstleistungen sowie der zugehörigen Gebühren und Preise.

Der Prozess beginnt mit einem **Setup**. Das Parlament bestimmt allfällige Gesetzesänderungen. Eine interne Initiierung erfolgt durch PB-03 Verbesserungsmanagement und neue Marktbedürfnisse werden beispielsweise durch Kundenumfragen ermittelt. Daraus folgen **Produkt- oder Leistungsbeschreibungen** durch die Geschäftsleitung und/ oder den Amtschef. Dann werden die **Gebühren** gemäss Äquivalenzprinzip und Kostendeckung durch die Abteilung Finanzen berechnet. Weiter muss ein entsprechendes **Umfeld** geschaffen werden. Eine Interne Abteilung legt die Prozesse fest und dokumentiert diese. Eventuell erfolgen Anpassungen in ViaCar. Zudem folgen interne Schulungen, die Anpassung der Organisation und die Erstellung von Kundeninformationen. Zum Schluss wird die **Marktzufriedenheit** ermittelt. Falls diese ungenügend ist, werden entsprechende Massnahmen eingeleitet und diese auf deren Wirksamkeit überprüft. Der Output beinhaltet Produkte, Dienstleistungen, validierte Prozesse und Arbeitsabläufe, Gebührenkalkulationen, Verträge und Kundeninformationen.

Kriterien	PB-11 Produkte und Dienstleistungen
Besteht ein Markt?	Da es sich um interne Modifikationen der Gebühren und Prozesse der zu erbringenden Dienstleistungen handelt, besteht für diesen Prozess kein Markt. Lediglich Informationen durch

	Kundenumfragen könnten durch Dritte erbracht werden.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Für den Gesamtprozess kommen keine weiteren Anbieter in Frage.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Für den Bereich der Ermittlung der Kundenbedürfnisse gelten die Aussagen analog zu PB-03, wonach beispielweise Kundenbefragungen marktgängig wären.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die Produkte des Prozesses sind nicht standardisiert.
FAZIT	Es handelt sich um einen Managementprozess der zum grössten Teil nicht marktgängig ist und im Handlungsfeld des StVA verbleiben sollte.

4.3 Supportprozesse

4.3.1 PB-03: Verbesserungsmanagement

Das Verbesserungsmanagement zielt auf die kontinuierliche Verbesserung der Gesamtorganisation StVA. Dabei werden sowohl Inputs aus der eigenen Organisation als auch von aussen aufgenommen und in einem Prozess beurteilt und bei Bedarf durch entsprechend Massnahmen in Angriff genommen. Die eingebrachten Rückmeldungen (Vorschlag, Feedback, Reklamation, Fehlermeldung) werden intern erfasst. Wenn es möglich ist, erfolgt eine sofortige Fehlerkorrektur. Bei grösserem Anpassungsbedarf bestehen Schnittstellen zu den Prozessen Führung und Controlling oder Projektmanagement.

Weiterhin ist das interne Verbesserungs- und Vorschlagswesen von kundenbezogenen Verbesserungsinstrumenten zu unterscheiden. Insbesondere in den letzten Jahren bedienen sich Verwaltungen verstärkt des Instruments der Kundenumfrage.

Kriterien	PB-03 Verbesserungsmanagement
Besteht ein Markt?	Im Verbesserungsmanagement besteht vor allem für Kunden- und Mitarbeiterumfragen ein Markt. Damit ist jedoch nur ein Teil des Verbesserungsmanagements angesprochen. Für die internen Prozesse und Leistungen der Beurteilung und Anpassung besteht kein Markt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Für Kunden- und Mitarbeiterumfragen können eine Vielzahl an privatwirtschaftliche Umfrageinstituten oder praxisnahen Forschungseinrichtungen (Fachhochschulen, Universitäten) als Anbieter auftreten.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Für Umfragen besteht eine hinreichende Anzahl an kleineren oder grösseren Anbietern, die miteinander in Wettbewerb stehen.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Für die Kundenumfrage gibt es standardisierte oder teilstandardisierte Angebote was die Methodik angeht, die etabliert

	ist. Die Inhalte einzelner Umfragen lassen sich leicht modifizieren. Es gibt auch Produkte, die sowohl das Feedback der Mitarbeitenden als auch das der Kunden abfragen und abgleichen.
FAZIT	Aus dem Gesamtprozess Verbesserungsmanagement erscheint lediglich der Teilbereich der Umfragen marktgängig zu sein. Die jenseits der Informationserhebung liegenden Prozesse stellen die Verkopplung zu anderen Prozessen dar.

4.3.2 PB-04: Arbeitsumgebung/Sicherheit

Der Prozess Arbeitsumgebung definiert Inhalte aus den Bereichen Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Ziel des Prozesses ist es, dass sich Mitarbeitende in einem arbeitstechnisch sicheren Tätigkeitsfeld wohlfühlen können. Im Rahmen des Prozesses **Führung und Controlling** werden ein Jahresziel für das StVA, Sicherheitsziele sowie ein Sicherheitsleitbild definiert. Zudem bestimmen externe Vorgaben (EKAS-Richtlinien und SUVA-Richtlinien) das Vorgehen. Der Sicherheitsbeauftragte des Strassenverkehrsamtes führt im Rahmen des Planungsprozesses jährliche Begehungen mit den verschiedenen Bereichsleitern durch. Zusammen mit den Bereichsleitern und den Mitarbeitern werden darauf Massnahmen priorisiert. Langfristige Massnahmen werden dabei im Prozess **Projektmanagement** weitergeführt. Die langfristigen Massnahmen sind daraufhin aus dem KVP zu realisieren und durch den Prozess Führung und Controlling zu überwachen. Ebenfalls beteiligt bei der Umsetzung ist der Prozess **Verbesserungsmanagement**. Sofortmassnahmen wie beispielsweise das Erstellen eines Pandemieplans werden nach dem entsprechenden Entscheid der Geschäftsleitung und des Amtschefs durch interne Mitarbeiter umgesetzt. Die Massnahmen werden im Rahmen des Prozesses Führung und Controlling einer Wirksamkeitskontrolle unterzogen.

Kriterien	PB-04 Arbeitsumgebung
Besteht ein Markt?	Für einzelne Sicherheitsmassnahmen besteht ein Markt. Dabei kann auf spezialisierte Unternehmen zurückgegriffen werden.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Es gibt neben der SUVA kleinere und mittlere Unternehmungen, die Dienstleistung zur Verbesserung der Arbeitssicherheit erbringen. Ebenfalls treten Verbände und Vereine als Anbieter auf.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Die Unternehmungen, Verbände und Vereine stehen im Wettbewerb zueinander. Grösster Anbieter ist die SUVA. Für den zentralen Aufgabenbereich eines Sicherheitsbeauftragten gibt es private Unternehmen, die diese Leistung übernehmen.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die Leistung ist im Markt standardisiert erhältlich. Dies ist auch aufgrund bestehender Vorschriften zur Arbeitssicherheit erklärbar. Weniger Standardisierung besteht in neueren Bereichen, die sich z.B. mit der Ernährung am Arbeitsplatz befassen.
FAZIT	Der Prozess Arbeitsumgebung/Sicherheit ist marktgängig. Allerdings macht es Sinn - und ist im Rahmen der SUVA-Richtlinien vorgeschrieben - eine(n) Sicherheitsbeauftragte(n)

	zu bestimmen. Dies muss jedoch nicht zwingend ein eigener Mitarbeiter sein.
--	---

4.3.3 PB-05: Logistik

Im Rahmen des Prozesses Logistik wird die Gewährleistung der Verfügbarkeit von Dienstleistungen und Produkten wie Produktionsmaterial, Verbrauchsmaterial, Mobiliar, Maschinen etc. garantiert. Zugleich wird sichergestellt, dass sich die Produkte zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort befinden. Im Prozess Logistik wird der Auswahl von geeigneten Lieferanten und die laufende Bewertung der Hauptlieferanten sowie der Massnahmeneinleitung bei Lieferfehlern eine grosse Bedeutung beigemessen. Der Prozess Logistik umfasst das Beschaffungswesen, die Materialbewirtschaftung inkl. der Lagerung, den internen und externen Versand sowie die Lieferantenauswahl und Betreuung.

Gestartet wird der Prozess durch die **Bedarfsermittlung**. Beteiligt an dieser sind die einzelnen Bereichsleiter sowie der Amtschef. Daraufhin wird der Bedarf in einem Formular definiert. Dieses wird anschliessend an die Logistik weitergeleitet. Falls die gesetzlichen Schwellenwerte von 150'000 Fr. überschritten werden, erfolgt eine ordentliche Submission, ansonsten findet eine freihändige Vergabe statt. Bei letzterer werden **Offerten** eingeholt und geprüft. Dies geschieht durch die Bereichsleiter in Zusammenarbeit mit der Logistik. Diese beiden wählen dann auch den **Lieferanten** aus. Die Bereichsleiter lösen darauf die Bestellung aus und überwachen den Liefertermin. Die **Prüfung der Lieferung** auf Qualität und Umfang wird dann ebenfalls durch die Bereichsleiter durchgeführt.

Die **Rechnungskontrolle** und die **Bezahlung** erfolgen im Rahmen des Prozesses Gebühren und Abgaben und werden durch das Finanz- und Rechnungswesen durchgeführt.

Es ist jedoch keine grosse Materialwirtschaft was Formulare und Unterlagen betrifft anzutreffen, da diese an das Druckzentrum des Kantons Aargau ausgelagert wurde.

Kriterien	PB-05 Logistik
Besteht ein Markt?	Die Bedarfsermittlung ist Sache jedes einzelnen Betriebes. Daher besteht kein Markt dafür. Relevanter Teilprozess für die Analyse ist die Materialbewirtschaftung und die Lagerung. Jedoch wird kaum Material gelagert, da die Versände nicht aus dem StVA erfolgen.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Für die Materialbewirtschaftung und Lagerung gibt es im Grundsatz hinreichend Anbieter, die gleiche oder ähnliche Dienstleistungen anbieten.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Es bestehen für die Materialwirtschaft und Logistik Anbieter.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Für die allgemeine Materialwirtschaft bestehen standardisierte Angebote. Im spezifischen Fall der Lagerung der Kontrollschilder mittels Megalift gibt es keinen Markt. Jedoch wären andere Lagerformen vorstellbar.
FAZIT	Aufgrund der geringen Bedeutung einer allgemeinen Materi-

	<p>alwirtschaft bzw. sehr spezifischen Lagerungsanforderungen (Kontrollschilder) ist kaum eine Nachfrage bzw. ein entsprechendes Angebot vorhanden. Ebenfalls scheint die Lagerung im Gebäude des StVA für effiziente Abläufe unverzichtbar.</p> <p>Der Prozess wäre grundsätzlich marktgängig. Es müssten bei einer Prüfung einer Vermarktlichung aber die Anforderungen des StVA unbedingt berücksichtigt werden.</p>
--	---

4.3.4 PB-06: Prüfmittel

Der Prozess Prüfmittel beinhaltet die stetige Überprüfung und Wartung von Messmitteln und Hilfseinrichtungen für alle Fahrzeugprüfungen. Damit werden ein konstantes Qualitätsniveau der Messkette sowie die Korrektheit der Messwertangaben sichergestellt.

Der Prozess Prüfmittel beginnt mit einer **Bedarfsmeldung**. Diese erfolgt durch Informationen von Mitarbeitenden an den Chef der Prüfhalle, durch defekte oder ausgemusterte Prüfmittel, durch neue gesetzliche Grundlagen oder durch eine Vorevaluation. Diese Bedarfsmeldung ist Voraussetzung für eine **Evaluation** bedarfsgerechter und geeigneter Prüfmittel. Danach folgt die **Beschaffung**, in dem Offerten eingeholt, Lieferantenbeurteilungen angeschaut werden und das Beschaffungsvorgehen im Allgemeinen geklärt wird. Wenn die **Prüfmittel eingegangen** sind, wird der Lieferumfang mit Bestellung überprüft, eine Funktionskontrolle durchgeführt und die Rechnung mit der Offerte verglichen. Sobald die **Prüfmittel freigegeben** sind, werden die Mitarbeiter instruiert, bei Bedarf Kurzanleitungen erstellt und das Gerät eingesetzt. Die **Wartungsblätter und die Prüfmittellisten** aus dem Handarchiv werden regelmässig auf fällige Wartungen und Eichungen/ Kalibrierungen überprüft. Falls nötig wird eine **Wartung** durchgeführt. **Eichungen/ Kalibrierungen** werden extern 1-2 mal jährlich nach nationalen und internationalen Normen durchgeführt. Wenn eine Meldung über einen Mangel vorliegt, werden **Reparaturmöglichkeiten** und deren Kosten oder eine **Ersatzbeschaffung** abgeklärt. Dabei wird versucht, das gleiche Gerät zu beschaffen. Dementsprechend bestehen insbesondere Schnittstellen zu den Lieferanten der benötigten Prüfmittel, die ebenfalls für die Kalibrierung der Geräte verantwortlich sind.

Der Output besteht aus einwandfrei funktionierenden Prüf- und Messmittel sowie der Gewährung der Messgenauigkeit, externen Prüfzertifikaten und der Übersicht der Kalibrierungen und Eichungen.

Kriterien	PB-06 Prüfmittel
Besteht ein Markt?	Bei der Beschaffung der Prüfmittel ist ein Markt vorhanden. Die Überprüfung und Wartung der Prüfinfrastruktur könnte von den Herstellern der Prüfgeräte oder einem unabhängigen Unternehmen vorgenommen werden. Das gleiche gilt für die Schulung an den betreffenden Prüf- und Messmitteln.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Die Struktur im Bereich der Prüfmittel dürfte sich in erster Linie auf die Anbieter der entsprechenden Prüfmittel beschränken. Im Markt der Prüf- und Messmittel gibt es eine geringe Anzahl an spezialisierten Unternehmungen. Die Vorgabe, glei-

	che Prüfmittel zu beschaffen, schränkt jedoch die mögliche Auswahl zwischen den Anbietern ein.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Es gibt lediglich 2-3 Anbieter, die entsprechende Prüfmittel erstellen und warten.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die Prüfmittel sind standardisiert am Markt erhältlich.
FAZIT	Teilelemente des Prozesses sind marktgängig, da ein Markt bei der Beschaffung und Wartung/Kalibrierung der Prüfmittel vorhanden ist. Aufgrund der internen Festlegung bei Ersatzbeschaffungen ist die Marktgängigkeit jedoch eingeschränkt. Für einen reibungslosen Ablauf und eine Optimierung der Betriebskosten scheint die Beschränkung zweckmässig, sofern die Unterschiede bei den Anschaffungskosten dies nicht überkompensieren.

4.3.5 PB-07: Dokumentation

Dieser Prozess beschreibt die Organisation der gesamten Dokumentation des StVA Luzern. Durch die Definition des Verfahrens bzgl. Erstellung, Änderung, Prüfung, Freigabe und Archivierung der Dokumente ist sichergestellt, dass nur gültige Dokumente zur Anwendung kommen.

Kriterien	PB-07 Dokumentation
Besteht ein Markt?	Unterschieden werden System- und Geschäftsdokumentation. Die Gestaltung der Systemdokumentation definiert das StVA im Rahmen des Qualitätsmanagements. Für den Bereich der Geschäftsdokumentation wird in erster Linie auf ViaCar zurückgegriffen. In beiden Bereichen besteht ein Markt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Die Geschäftsdokumentation liesse sich ebenfalls durch eine von einer Informatikfirma programmierten Lösung darstellen. Derzeit sind jedoch vor allem zwei grössere Lösung im Markt vorhanden. Neben ViaCar ist dies die Software Cari, welche in neun Kantonen zum Einsatz kommt. Eine dritte Lösung ist Traffic, die in vier Kantonen zum Einsatz kommt.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Derzeit sind ViaCar, Traffic und Cari dominierend und es besteht ein Wettbewerb zwischen den Lösungen.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Ja, die Lösung ist am Markt standardisiert erhältlich.
FAZIT	Bedeutsam im Prozess der Dokumentation ist der Entscheid für eine der im Markt befindlichen Lösungen für die Abwicklung der Geschäftsdokumentation. Aufgrund der Anzahl der Anbieter und Konzentration ist die Auswahl jedoch nur eingeschränkt. Die Marktgängigkeit ist auf die Wahl der Software

	beschränkt. Der Bereich Systemdokumentation ist marktgängig, jedoch aufgrund der Vernetzung zweckmässig als interne Lösung umgesetzt.
--	--

4.3.6 PB-08: Infrastruktur

Der Prozess Infrastruktur beschreibt die Aufgaben im Umgang und Unterhalt der Ressourcen des StVA. Dabei handelt es sich um Badges, Schlüssel, Mobiliar und technische Ausrüstung. Nicht eingeschlossen sind Informationstechnologie und Immobilien.

Der Prozess startet mit der sporadischen **Beurteilung** durch die Geschäftsleitung ob Prozesseinrichtungen geeignet sind, damit das StVA konforme Dienstleistungen und Produkte erbringen kann. Weiter erfolgt die **Bedarfsermittlung** aufgrund laufender oder geplanter Bedürfnisse. Die vorgeschlagenen Bedürfnisse werden auf ihre Notwendigkeit überprüft. Falls mehrere Bereiche oder Prozesse betroffen sind oder die Umsetzung einen grösseren und komplexeren Aufwand generiert, so wird bei Bedarf gemäss Vorgabe PB-10 Projektmanagement vorgegangen. Falls für die Beschaffung noch kein **Budget** vorgesehen ist, kann ein begründeter und schriftlicher Antrag über die Dienststelle Immobilien gestellt werden. Die **Beschaffung** und Installation der Mittel wird durch den PB-05 Logistik geregelt. Eine allfällige Schulung muss durch den direkt betroffenen Prozessverantwortlichen oder Bereichsleiter angeordnet und durchgeführt werden. Die **Wartung** der Infrastruktur erfolgt durch interne und externe Stellen. Eine eventuelle **Entsorgung** wird nach Ausmusterung durch den direkt betroffenen Prozessverantwortlichen oder die Bereichsleitung gemäss PB-05 Logistik ausgeführt.

Kriterien	PB-08 Infrastruktur
Besteht ein Markt?	Für die Prozessschritte Infrastrukturbeschaffung und Wartung besteht ein Markt im Bereich der Beschaffungen, Wartung und Entsorgung. Die Beurteilungen und die Bedarfsermittlungen finden vornehmlich in der eigenen Organisation statt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Die Infrastrukturbeschaffung erfolgt bei privatwirtschaftlichen Unternehmen. Die Wartung erfolgt durch interne oder externe Stellen. Für die aufgelisteten Infrastrukturprodukte besteht eine Vielzahl an Anbietern.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Bei der Infrastrukturbeschaffung besteht eine hinreichende Anzahl an kleineren oder grösseren Anbietern, die miteinander in Wettbewerb stehen. Bei der Wartung besteht eine beschränkte Anzahl von Anbietern. Die Konzentration bei den Infrastrukturgegenständen wird als gering eingeschätzt.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die StVA-spezifischen Prozessschritte sind nicht standardisiert. Bei den Infrastrukturen selbst handelt es sich um standardisierte Produkte.
FAZIT	Lediglich bei den Infrastrukturgegenständen, Wartung und Entsorgung lässt sich ein Markt finden. Die Beurteilung und

	Bedarfsermittlung sind als organisationsinterne Prozesse beizubehalten.
--	---

4.3.7 PB-09: Informatik

Eine allzeit funktionierende Informationstechnologie ist unerlässlich, um einen effizienten Geschäftsbetrieb aufrecht zu erhalten. Die DIIN (Dienststelle Informatik) Luzern ist zusammen mit den anderen Dienststellen zuständig für die Umsetzung und Überwachung der kantonalen Informatikstrategie. Dabei werden die Eigenheiten der Dienststellen in die strategischen Überlegungen miteinbezogen. Für die Dienstleistungen der DIIN bestehen Verträge.

Der Prozess beginnt mit der **Bedarfsermittlung**, wobei das StVA zusammen mit der DIIN den Bedarf und den Einsatz von Hard- und Software für das StVA ermittelt. Die **Investitionsplanung** führt das StVA durch und wird durch die DIIN geprüft. Bei grösseren EDV-Investitionen wird bei Bedarf vorgängig durch die DIIN und/oder StVA eine Risikoanalyse durchgeführt. Die **Beschaffung** von Hard- und Software wird normalerweise über die DIIN abgewickelt, ausser es liegt die Erlaubnis vor, es selbständig zu machen. Dann werden die Vorgaben des PB-05 Logistik berücksichtigt. Für die einwandfreie **Installation** der Hard- und Software ist der Chef Informatik in Zusammenarbeit mit den Lieferanten und dem DIIN zuständig. Die **Zugriffsberechtigungen** sowie weitere **Sicherheitsmassnahmen** werden zusammen mit dem Rechnungszentrum geregelt. Auch die **Datensicherung** wird vom Rechnungszentrum gewährleistet. Das **Reporting** für den Informatikbereich findet halbjährlich in schriftlicher Form statt.

Kriterien	PB-09 Informatik
Besteht ein Markt?	Für die notwendige Hard- und Software besteht ein Markt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Derzeit ist die Situation anzutreffen, dass fast alle informatikbezogenen Dienstleistungen über den Kanton zu beschaffen sind. Für diese Leistungen gibt es jedoch eine grosse Anzahl an Informatikdienstleistern. Lediglich in einem kleinen Bereich wird auf einen externen Anbieter (Schulungen durch Klubschule) zurückgegriffen.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Für die zentrale Software ViaCar bestehen lediglich zwei weitere Anbieter, die von mehreren Kantonen genutzt werden. Dies sind Traffic und Cari. In den anderen Bereichen der Informatikdienste ist keine hohe Marktkonzentration gegeben, da die Leistungen von vielen Informatikdienstleistern angeboten werden.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die Leistungen, die vom DIIN und anderen Anbietern bezogen werden und keine Spezialsoftware darstellen, sind standardisiert. Dies betrifft vor allem die typische Hard- und Software.
FAZIT	Im Bereich der Informatikdienstleistungen werden marktgängige Produkte monopolistisch über den Kanton beschafft. Dies kann aufgrund der Integration und Kosteneffizienz sinnvoller sein als eine Insellösung des StVA.

4.3.8 PB-10: Projektmanagement

Das Projektmanagement wird bei der Einführung von neuen Dienstleistungen und Produkten, bei internen Projekten aller Art, als auch bei Kundenprojekten, bei Infrastrukturprojekten, bei Informatikprojekten und bei einem Organisationsentwicklungsprojekt von grösserem Ausmass angewendet. Der folgende Prozess gilt nur für Projekte, die selbst ausgeführt und nicht durch Dritte gesteuert werden.

Der Prozess des Projektmanagements lässt sich in 4 Phasen einteilen, das **Vorprojekt**, die **Zieldefinition**, die **Umsetzungsdefinition** und die **Umsetzung**.

In der 1. Phase bestimmt der Amtschef die Projektleitung und übergibt ihr den **Projektauftrag**. Zudem werden der Projektname und die Projektorganisation definiert sowie das Projektteam bestimmt. Der Projektauftrag wird durch die Projektleitung im Sinne eines Pflichtenheftes ergänzt. In der 2. Phase gibt die Amtsleitung den Projektauftrag frei und plant die **Definitionsphase**. Bei Bedarf werden durch die Projektleitung und das Projektteam Risikoanalysen, Planungs- und Konzeptunterlagen erstellt, Teilaufgaben mit Beschaffungsstrategie festgelegt, Offerten eingeholt, Realisierungsphase und Meilensteine geplant und ein detaillierter Projektplan ausgearbeitet. In der 3. Phase entscheidet die Amtsleitung über die **Realisierungsphase**, nachdem sie verschiedene Varianten von der Projektleitung präsentiert bekommen hat. Danach werden die Vorgaben gemäss Pflichtenheft, Projektplan, Projektorganisation etc. durchgeführt, notwendige Dokumente erstellt, die Einführungsphase geplant und eine laufende Projektkontrolle durchgeführt. In der 4. Phase findet die **Umsetzung** statt. Die Projektleitung gibt die Einführungsphase frei und ist zuständig für die Projektüberwachung. Das Produkt oder die Dienstleistung wird eingeführt, Unterlagen werden bereinigt, die Projektabschlussbesprechung sowie der Projektabschlussbericht vorbereitet und die Projektnachkalkulation wird ausgeführt. Zum Schluss wird durch die Projektleitung und das Team einen Projektabschlussbericht verfasst, der vom Amtschef und der Projektleitung zu visieren ist und eine Projektabschlussbesprechung durchgeführt. Dann wird das Know-how in angemessener Form gesichert und Verbesserungsmöglichkeiten für folgende StVA Produkte intern gesichert.

Kriterien	PB-10 Projektmanagement
Besteht ein Markt?	Das Prozessmanagement kann sowohl durch interne Mitarbeiter als auch durch externe Unternehmungen vorgenommen werden.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Die Art des Projektes und der betreffende Inhalt definieren die Marktstruktur. Eine verallgemeinerbare Aussage ist daher nicht möglich und es bedürfte einer Fallprüfung. Im Bereich der Schulungen im Projektmanagement gibt es einen Markt und entsprechende Angebote.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Aufgrund der unterschiedlichen Inhalte und Projektformen kann keine abschliessende Beurteilung erfolgen.
Ist die Leistung im Markt	Aufgrund der unterschiedlichen Projektinhalte kann keine

standardisiert erhältlich?	Aussage über den Grad der Standardisierung getroffen werden.
FAZIT	Im Projektmanagement kann es in Abhängigkeit von der Art des Projektes unterstützende Leistungen am Markt geben. Dies betrifft insbesondere die Begleitung und Schulung von Projekten. In der Tendenz ist der Prozess marktgängig, es kann jedoch sinnvoll und notwendig erscheinen, ihn intern zu betreiben.

4.3.9 PB-12: Gebühren und Abgaben

Der Prozess Gebühren und Abgaben stellt das ordnungsgemässe Inkasso der Motorfahrzeugabgaben, der Schiffssteuer sowie der übrigen Abgaben und Gebühren sicher. Das Mahn- und Betreuungswesen, wie auch die Schilderentzüge werden darin ebenfalls beschrieben.

Der Prozess beginnt mit dem **Bearbeiten von Kundenanfragen**. Die Abteilung Finanzen versucht Verständnisfragen sowie Fragen zum Inhalt der Rechnung, Gutschrift, Mahnung etc. zu klären. **Kundenwünsche** werden dann gemäss schriftlichen Anfragen korrigiert oder bei nicht gerechtfertigten Anfragen läuft das Inkasso normal weiter. **Korrigierte Rechnungsdaten** werden mit dem nächsten **Fakturalauf** neu erstellt. Sobald die **Rechnung bezahlt** ist, wird der Prozess abgeschlossen. Wenn nicht, wird die **1. Mahnung** mit dem nächsten **Fakturalauf** erstellt. Wenn die Rechnung immer noch nicht bezahlt ist, erfolgt die **2. Mahnung** mit dem nächsten **Fakturalauf**. Falls immer noch nicht bezahlt, erfolgt eine **Entzugsverfügung** wegen nicht bezahlter Verkehrssteuern. Bei **Steuerausstand** wird ein Betreibungsverfahren nach SchKG eingeleitet.

Der Output beinhaltet Buchhaltungsdokumente, wie sie im ViaCar-Rechnungswesen bereitgestellt werden (z.B. Rechnungen, Gutschriften, Abrechnungen, Mahnungen, Dokumente für das Betreuungswesen, Entzugsverfügungen, Polizeiaufträge).

Kriterien	PB-12 Gebühren und Abgaben
Besteht ein Markt?	Für das Inkasso selbst gibt es Anbieter, die die entsprechenden Leistungen (Mahnung, Inkasso) anbieten und Geldforderungen bewirtschaften und einziehen.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Im Bereich des Inkassos können eigenständige Inkassobüros oder Treuhandbüros als Anbieter identifiziert werden.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Es lässt sich für den Inkassobereich keine starke Konzentration feststellen.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die Inkassodienstleistung selbst ist am Markt als standardisiertes Produkt erhältlich. Die Entzugsverfügung ist jedoch ein hoheitlicher Akt und dementsprechend monopolisiert.
FAZIT	Aufgrund des hoheitlichen Aktes ist es zweckmässig, den ge-

	<p>samen Prozess aus Gründen der Minimierung von Schnittstellen integriert zu belassen. Ebenfalls sollten Imagegründe berücksichtigt werden, da auch in Unternehmungen das Inkasso ein kritischer Prozessschritt um Umgang mit den Kundinnen und Kunden ist.</p> <p>Jedoch dürfte sich unter Berücksichtigung der politischen Vorgabe zur Höhe der Inkassogebühr kein Anbieter auf dem Markt finden lassen.</p>
--	---

4.4 Geschäftsprozesse

Zu den Geschäftsprozessen können aufgrund der Prozessbeschreibung des StVA Luzern sieben Prozesse zugeordnet werden. Dies sind die Prozesse Zulassung Fahrzeuge, Zulassung Fahrzeugführer, Prüfung Fahrzeuge, Prüfung Führer, Schifffahrt, Massnahmen und Sonderbewilligungen.

4.4.1 PB-13: Zulassung Fahrzeuge

Die Prozesse der Gruppe "Zulassung Fahrzeuge" sind den Geschäftsprozessen zuzuordnen und stellen sicher, dass Fahrzeughalter/innen, das Garagengewerbe und die Versicherungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Fahrzeugausweise und Anhänge, eine korrekte Belastung von Gebühren und Steuern sowie eine korrekte und ansprechende Korrespondenz erfahren. Zur Prozessgruppe "Zulassung Fahrzeuge" gehören die Prozesse **Fahrzeug-Immatrikulation, Immatrikulation von Fahrzeugen mit ausländischen Kennzeichen, Einlösung von Kollektiv-Fahrzeugausweisen, Wunschkontrollschilder, Kundenbestellungen von Kontrollschildern ohne Verlust/Diebstahl sowie Kundenbestellungen von Kontrollschildern nach Verlust/Diebstahl, Annullieren, Deponieren und Depotliste.**

Der Prozess wird immer durch den **Auftrag eines Kunden** gestartet. Nach der Entgegennahme der Dokumente wird die Geschäftsart bestimmt. Als nächster Schritt wird der Halter überprüft, erfasst und eine allfällige Mutation vorgenommen. Das Erfassen des Fahrzeuges und der Haftpflichtversicherung erfolgt in gleicher Reihenfolge. Schliesslich wird der Ausweis erstellt und/oder das Kontrollschild ausgegeben. Nach einer Prüfung der erstellten Dokumente werden die Akten zur Ablage im ADOS weitergegeben.

Will der Kunde ein Wunschkontrollschild, verläuft der Prozess ein wenig anders. Der Kunde teilt am Schalter mit, ob er ein Wunschkontrollschild wünscht. Ist dies der Fall, überprüft das Schalterpersonal durch Einsicht im Dialog KOFAMU, ob das vom Kunden gewünschte Kontrollschild noch verfügbar ist. Trifft dies zu, hat der Kunde ein Gesuch um Erteilung einer Wunschnummer auszufüllen. Anschliessend wird ihr/ihm die entsprechende Zusatzgebühr verrechnet. Dies geschieht am Schalter. Die PIN und die Höhe der Gebühr werden anschliessend der Kasse mitgeteilt. Diese ist die Schnittstelle zwischen den am Prozess beteiligten Abteilungen. Schliesslich wird das entsprechende Kontrollschild für den Kunden reserviert.

Bei beiden Prozessen ist das Schilderlager beteiligt. Von diesem werden die bestellten Kontrollschilder ausgehändigt. Es bestehen Schnittstellen zu den Prozessen Dokumentation, Logistik und Informatik.

Kriterien	PB-13 Zulassung Fahrzeuge
Besteht ein Markt?	<p>Für die Kerntätigkeit der Prozessgruppe, also die Immatrikulation von Fahrzeugen besteht kein Markt. Es handelt sich hier um eine hoheitliche Handlung, die nicht an Private ausgelagert werden kann.</p> <p>Der Teilbereich der Wunschkontrollschilder liesse sich zum grossen Teil in eine Marktsituation überführen.</p> <p>Für bestimmte Teilprozesse wie die Abrechnung und die Bearbeitung der Bestellungen ist jedoch ein Markt vorhanden. Für die Schilderlagerung könnte ebenfalls ein Markt bestehen. So sind bereits Poststellen bei der Deponierung, Abholung, Austausch oder der Rückgabe der Kontrollschilder Partner des StVA. Die Ausstellung eines neuen Fahrzeugausweises ist jedoch wieder eine hoheitliche Aufgabe.</p>
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	<p>Gemäss Art. 22 Abs. 1 Strassenverkehrsgesetz gilt, dass für Fahrzeuge der Standortkanton, für Führer der Wohnsitzkanton zuständig ist. Somit kann die Kerntätigkeit nicht extern vergeben werden.</p> <p>Für die Wunschkontrollschilder bestehen derzeit keine weiteren Anbieter.</p> <p>Für die Abrechnung und Bestellungen sowie das Betreiben eines Schilderlagers könnten Dritte in Frage kommen. Jedoch würde deren Anschluss an ViaCar fehlen und Datenschutzgründen sprechen gegen eine solche Anbindung.</p>
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	<p>Für die Kernelemente des Prozesses besteht bisher kein Markt, also kann diesbezüglich keine Aussage gemacht werden.</p> <p>Für die Bestellungen und die Abrechnung besteht ein funktionierender Markt mit einer ausreichenden Anzahl an Anbietern welche untereinander im Wettbewerb stehen.</p>
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Das Produkt ist in der Prozessgruppe 13 standardisiert.
FAZIT	<p>Die Prozessgruppe 13 "Zulassung Fahrzeuge" beinhalten primär hoheitliche Prozesse, die nicht ausgelagert werden können. Gewisse Teilprozesse wie beispielsweise die Bearbeitung der Bestellungen sowie die Abrechnung und das Schilderlager sind aber marktgängig. Beim Schilderlager beschränkt es sich aufgrund vor allem auf die Deponierung.</p> <p>Der Bereich der Wunschkontrollschilder ist grundsätzlich</p>

	marktgängig. Jedoch steht am Ende wieder ein hoheitlicher Akt, der eine wichtige Schnittstelle darstellt. Ebenfalls trägt der Bereich zum hohen Kostendeckungsgrad des StVA bei und müsste kompensiert werden.
--	--

4.4.2 PB-14: Zulassung Fahrzeugführer

Durch den Prozess "Zulassung Fahrzeugführer" wird sichergestellt, dass Fahrzeugführer den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Führer- und Lernfahrausweise erhalten. Der Prozess beinhaltet die Gesuchsprüfung und deren Verarbeitung bis zur Erteilung von Lernfahr- bzw. Führerausweisen sowie deren Änderungen, den Umtausch des blauen Führerausweises in den FAK, den Umtausch des ausländischen Führerausweises und das Ausstellen von internationalen Führerausweisen.

Ausgelöst wird der Prozess durch die Gesuchstellung für ein Lernfahr- bzw. Führerausweis, ein Gesuch um Umtausch eines ausländischen Führerausweises oder einen Antrag um Umtausch des blauen Führerausweises in einen Führerausweis im Kreditkartenformat (FAK) und übrige Gesuchstellungen mit Führerzulassungs-Charakter. Bei der Entgegennahme der Dokumente werden diese auf Vollständigkeit überprüft. Falls der Kunde noch nicht bekannt ist (also noch keine PIN besitzt), wird ein Kundendossier angelegt. Dazu ist eine Wohnsitzbestätigung des Kunden nötig. In einem nächsten Schritt wird der Kunde im System Autodata auf Massnahmen geprüft. Zudem wird überprüft, ob der Kunde das vorgeschriebene Mindestalter und medizinische Mindestanforderungen erfüllt. Für den Prozess werden also sensitive persönliche Daten der Kunden benötigt. In einem nächsten Schritt wird das Gesuch mit Hilfe von ViaCar bearbeitet. Die erstellten Dokumente werden dann überprüft und im ADOS elektronisch archiviert. Schliesslich werden die Dokumente verpackt und ins Postbüro verschoben von wo sie dann dem Kunden zugestellt werden. Es bestehen demzufolge interne Schnittstellen zum Postbüro, zu den Prozessen Führung und Controlling, zur Informatik und zur Fahrzeugzulassung.

Kriterien	PB-14 Zulassung Fahrzeugführer
Besteht ein Markt?	Die Ausstellungen von Führer- und Lernfahrausweisen sind den hoheitlichen Prozessen zuzuordnen. Daher besteht kein Markt für diese Prozesse. (Kontrollfahrten mit Ausländern zum Erhalt des Schweizer Führerausweises erfolgt durch private Fahrlehrer im Auftrag des StVA.)
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Allenfalls Strassenverkehrsämter anderer Kantone.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Für das Ausstellen von Führerausweisen besteht kein Wettbewerb.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die einzelnen Zulassungen sind standardisiert. Zum Teil werden eidgenössische Datenbanken (z.B. Autodata) für bestimmte Abklärungen benötigt.

FAZIT	<p>Der Prozess "Zulassung Fahrzeugführer" ist nicht marktgängig. Es besteht kein Markt für die Leistungen, welche im Rahmen dieser Prozessgruppe erbracht werden.</p> <p>Zudem beschränkt der Umgang mit den sensitiven Kundendaten die Marktgängigkeit.</p>
--------------	--

4.4.3 PB-15: Prüfung Fahrzeuge

Im Gesamtprozess Fahrzeug-Prüfung erfolgt die Überprüfung der Fahrzeuge bezüglich der Betriebs- und Verkehrssicherheit. Enthalten sind die Teilprozesse **Periodische Fahrzeugprüfungen, Resultaterfassung** sowie **technische Änderungen**.

Ausgelöst wird der Prozess durch ungeprüfte Kundenfahrzeuge, fahrzeugspezifische Unterlagen wie Nachweise, Genehmigungen und Garantien, Arbeitsprogramme für Verkehrsexperten und für die Prüfung vorbereitete Fahrzeug-Prüfberichte. Die Disposition erstellt dabei die Kapazitätsplanung und überprüft, ob eine ausreichende Anzahl an zu prüfenden Fahrzeugen für periodische Fahrzeugprüfungen vorhanden ist. Zudem übernimmt sie die Terminzuteilung und den Versand der mittels FARTER oder TERFAR disponierten Fahrzeuge zusammen mit der Hauspost. Des Weiteren bearbeitet die Disposition allfällige Terminverschiebungen und stellt die Prüfungsakten bereit. Ausserdem überprüft die Disposition die Dokumente auf Vollständigkeit. Schliesslich führt ein Experte im Teilprozess "Fahrzeugprüfung" die physische Fahrzeugprüfung durch. Der Prüfbericht wird anschliessend wieder der Disposition zugestellt. Diese erfasst alle Resultate.

Die Resultaterfassung stellt einen eigenen Teilprozess dar. Zusammen mit den Experten erfasst die Disposition sämtliche Prüfungsergebnisse (einschliesslich der Nichterschienen). Sind Mängel festgestellt worden, werden diese bei PWs durch den Experten, bei LKWs durch die Dispo auf dem FAPB der ML-Ablage zugeteilt. In bestimmten Fällen wird zudem eine Bestätigung der Garage eingeholt. Falls eine Änderung des Fahrzeugausweises notwendig ist, wird diese durch die Disposition vorgenommen. Die geänderten Ausweise werden dann an die Zulassung im Rahmen der Prozessgruppe 13 (Zulassung Fahrzeuge) weitergeleitet. Im Rahmen dieses Prozesses finden die Verfilmung und die Ablage im ADOS statt.

Der dritte Teilprozess im Rahmen der Fahrzeugprüfung bildet das Vorgehen bei technischen Veränderungen am Fahrzeug. Der Kunde ist verpflichtet, das StVA bei technischen Änderungen an seinem Fahrzeug zu informieren. Die Disposition bestimmt aufgrund der vom Kunden erhaltenen Angaben den Umfang der technischen Änderung. Die Änderungen können dann entweder direkt durch die Disposition weiterbearbeitet und ein Termin vereinbart werden, oder sie werden durch die technische Abteilung beurteilt. Ist letzteres der Fall, sind am Prozess sowohl die technische Abteilung als auch der Kunde und ev. dessen Garage beteiligt. Der Prüfungsbericht wird anschliessend durch den Experten vervollständigt. Die Disposition legt daraufhin den Zeitbedarf und die ev. Bahnzuteilung fest. Zusammen mit dem Kunden wird dann ein Termin gemäss dem Teilprozess aperiodische Fahrzeugprüfung vereinbart. Die Disposition übernimmt auch die Vorbereitung der erforderlichen Prüfungsakten. Schliesslich führt der Experte in Anwesenheit des Kunden die physische Prüfung der

technischen Änderung durch. Zum Schluss werden die Prüfungsergebnisse gemäss dem Teilprozess "Resultaterfassung" durch die Disposition erfasst.

Als Output der Prozesse resultieren geprüfte Kundenfahrzeuge und geprüfte Unterlagen nach denen eine Zulassung des Fahrzeuges im nachgelagerten Prozess erfolgen kann.

In der Prozessgruppe "Prüfung Fahrzeuge" bestehen verschiedenen Schnittstellen mit internen und externen Abteilung sowie mit anderen Prozessgruppen. Zentraler Akteur ist die Disposition, allerdings sind auch die technische Abteilung, Garagen und Experten am Prozess beteiligt. Prozessuale Schnittstellen bestehen mit den Prozessen Führung-Controlling, Dokumentation und Zulassung Fahrzeuge.

Kriterien	PB-15 Prüfung Fahrzeuge
Besteht ein Markt?	Die Delegation von Prüfungen und Nachprüfungen ist seit 40 Jahren zulässig. Es besteht demzufolge ein Markt. Trotzdem sind die Anbieter bei den periodischen Fahrzeugprüfungen kaum vorhanden. Zum Ausgleich von Spitzenbelastungen wurden vom StVA im Rahmen des Projekts „Tandem“ externe Experten angestellt. Bei der Auswahl konnte auf dem Arbeitsmarkt aus entsprechenden Personen gewählt werden. Das Projekt Tandem wurde per 31.12.2008 aus finanziellen und rechtlichen Gründen (Mehrkosten bzw. Ausbildung und Prüfung der Experten) eingestellt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Im Bereich der periodischen Nachprüfungen ist vor allem der TCS zu nennen, der jedoch nur knapp 2% der gesamten Prüfungen des Kantons vornimmt.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Rund 200 Betriebe sind im Besitze einer Selbstabnahmebewilligung. Im Bereich der periodischen Nachprüfungen gibt es lediglich einen weiteren marktlichen Anbieter, der jedoch nur kleine Bedeutung hat (TCS).
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Nachprüfung und Selbstabnahmen sind standardisiert am Markt erhältlich.
FAZIT	Die Prüfung von Fahrzeugen ist marktgängig. Erfahrungen des Kantons Zürich zeigen, dass die Markteintrittsbarriere recht hoch ist, da nur hohe Kontrollvolumen zur Kostendeckung führen können. Im Kanton Zürich, so eine Untersuchung der Regierung, sind private Unternehmungen an einer Übernahme der Prüfung aufgrund der bundesrechtlichen Vorschriften zu betrieblichen und personellen Voraussetzungen nicht interessiert. Die gleiche Marktsituation trifft auch auf den Kanton Luzern zu.

4.4.4 PB-16: Prüfung Führer

In der Prozessgruppe Prüfung Führer werden ein Grundbedarf an Ressourcen für Führerprüfungen bereitgestellt, Termine vereinbart und verschoben, Akten bereitgestellt, praktische und theoretische Führerprüfungen abgenommen, Akten nachbearbeitet und Resultate erfasst. Aufgrund dieser Planung können den Kandidaten von der Disposition Termine für theoretische und praktische Führerprüfungen angeboten werden. Die Disposition stellt angemessene Wartezeiten (Kandidat) und eine optimale Auslastung der bereit gestellten Ressourcen (Betrieb) sicher. Die Prozessgruppe besteht aus den Teilprozessen **Termin disposition**, **Abnahme der Theorieprüfung**, **Abnahme der praktischen Führerprüfung** sowie **Abnahme der Kontrollfahrt**.

Die Prüfung der Fahrer schliesst an die Prozessgruppe "Zulassung Fahrzeugführer an". Die Lernfahrausweise werden durch die FZU geprüft und ein ANFU wird erstellt. Die Disposition nimmt dann die Kapazitätsplanung vor. An der Terminzuteilung für den Kunden sind die Disposition, die Fahrschule sowie die Finanzabteilung (Rechnungswesen) beteiligt. Falls der Kunde eine Terminverschiebung wünscht, versucht die Disposition diesem Wunsch nachzukommen. Der Datentransfer der erfassten Resultate bedingt dann der Zusammenarbeit von Experten und Disposition.

Für die Abnahme der Theorieprüfung und der praktischen Fahrerprüfung sind wiederum die Disposition und die Verkehrsexperten zuständig. An der Durchführung der Kontrollfahrten sind das ZFU, die Disposition, der Verkehrsexperte, die Abteilung SB und der Kontrollfahrtexperte beteiligt.

Es sind demzufolge einige Schnittstellen zwischen Abteilungen und Prozessen anzutreffen.

Kriterien	PB-16 Prüfung Führer
Besteht ein Markt?	Kontrollfahrten vor Umtausch von ausländischen Führerausweisen werden durch geschulte Fahrlehrer im Auftrag des StVA durchgeführt, da es sich rechtlich nicht um Führerprüfungen handelt. Die Prüfung von Neulenkern ist aber ein hoheitlicher Akt, daher besteht kein Markt dafür. Für Schiffs-Führerprüfungen werden ebenfalls externe Experten einbezogen. Damit besteht für das StVA bedingt ein Markt bei der Auswahl des Prüfersonals.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Bei Prüfungen von Neulenkern nur StVA mit seinen Verkehrsexperten als Anbieter.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Entfällt für die Prüfung von Neulenkern. Für die Durchführung von Kontrollfahrten sind jedoch ausreichend Anbieter vorhanden.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Die verschiedenen Prozessschritte sind im Rahmen der Prozessbeschreibung standardisiert.
FAZIT	Die Prüfung der Fahrzeugführer ist nicht marktgängig. Lediglich zur Unterstützung können Experten hinzugezogen werden.

4.4.5 PB-17: Schifffahrt

Unter den Prozess "Schifffahrt" fallen die Schiffszulassung (Immatrikulation), die Schiffsprüfung, die Zulassung der Schiffsführer, die Schiffsführerprüfung, das Erteilen von Ferienvignetten sowie nautischer Bewilligungen und Ausnahmebewilligungen. Zudem ist das StVA-Vernehmlassungsstelle für Wasserbaugesuche und zuständig für die Signalisation auf allen Gewässern. Die Prozessgruppe umfasst die Teilprozesse **Zulassung Schiffe, Prüfung Schiffe, Zulassung Schiffsführer** sowie **Prüfung Schiffsführer**.

In der Regel startet der Prozess mit der Entgegennahme des Kundenauftrags. Im Teilprozess "Zulassung Schiffe" werden die eingereichten Akten an externe Schiffsexperten zur Überprüfung weitergeleitet. Kommen diese zum Befund, dass das untersuchte Schiff den gesetzlichen Anforderungen genügt, wird darauf die Höhe der Schiffsteuer berechnet.

Im Teilprozess "Prüfung Schiffe" findet sich eine Schnittstelle mit dem Prozess "Prüfung Fahrzeuge" im Rahmen der Disposition von pendenten Schiffsprüfungen.

Der Teilprozess "Zulassung Schiffsführer" startet mit einem Gesuchseingang von Seiten des Kunden. Nach der erfolgreichen Ablegung der Theorieprüfung wird die praktische Prüfung disponiert und durchgeführt. Wird auch diese erfolgreich abgeschlossen, wird der Schiffsführerausweis per Post dem Kunden zugestellt und die entsprechenden Daten werden im Archiv gemäss dem Prozess 14 "Zulassung Fahrzeugführer" verfilmt und abgelegt.

Die Prüfung der Schiffsführer lehnt sich an die Prozessgruppe 16 "Prüfung Führer" an. Nach erfolgreichem Abschneiden sowohl bei der theoretischen als auch bei der praktischen Prüfung wird das Anliegen des Kunden weiter im Rahmen des Teilprozesses "Zulassung Schiffsführer" bearbeitet.

Kriterien	PB-17 Schifffahrt
Besteht ein Markt?	Bei der Auswahl der Experten für einzelne Geschäftsprozesse (z.B. Schiffszulassung, Zulassung Schiffsführer, Schiffsführerprüfung) besteht ein Markt. Jedoch nicht für den gesamten Prozess, da er hoheitliche Schritte aufweist. Im Bereich der Schiffsprüfungen liesse sich eine analoge Situation zur periodischen Prüfung von Fahrzeugen vorstellen, bundesrechtlich besteht die Delegationsnorm jedoch nicht.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Bei der Auswahl der Experten/Prüfer hat das StVA die Möglichkeit, eine Auswahl zu treffen und die eigenen Anforderungen an die Experten zu formulieren.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Es gibt keine starke Konzentration, da es sich um einzelne speziell ausgebildete Personen handelt.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Ein durchgängiges Angebot am Markt ist nicht vorstellbar, auch wenn der Prozess standardisiert ist.

FAZIT	Der Gesamtprozess umfasst mehrere Geschäftsprozesse und ist nicht durchgängig marktgängig.
--------------	--

4.4.6 PB-18: Massnahmen

Der Prozess "Massnahmen" regelt die gesetzeskonforme Durchführung des Administrativverfahrens nach SVG. Unter Administrativmassnahmeverfahren gegenüber Fahrzeugführenden versteht man alle Anordnungen der Behörde, um verkehrsfährdende Fahrzeugführende zu bessern und fahruntaugliche Fahrzeugführende vom Verkehr fern zu halten bzw. deren Führerfähigkeit zu überprüfen. Unter die Prozessgruppe "Massnahmen" fallen die Teilprozesse **Verwarnung, Warnungsentzug/Aberkennung, Vorsorglicher Entzug, Sicherungsentzug, Verweigerung, Sperrfrist, Führerausweis auf Probe, Wiedererteilung des FA, Sistierung des Administrativverfahrens, Beschwerdeverfahren, Aktenbereinigung** sowie **Aufhebung/Abänderung einer Verfügung** und weitere.

Die Mehrheit der Teilprozesse in der Prozessgruppe "Massnahmen" wird mit einem Entscheid, ein Verfahren zu eröffnen gestartet und endet mit dem Erlass einer Verfügung. Es handelt sich also ausschliesslich um hoheitliche Akte.

Kriterien	PB-18 Massnahmen
Besteht ein Markt?	Es besteht kein Markt, da es sich hier ausschliesslich um hoheitliche Administrativmassnahmen handelt. Lediglich unterstützend wirken Rechtsanwaltskanzleien.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Rechtsanwaltskanzleien helfen dem StVA bereits beim Versand von Verfügungen. Denkbar ist es, deren Beteiligung auch beim Verfassen von Schriftsätzen zu nutzen.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	entfällt
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Nein.
FAZIT	Nicht durchgängig marktgängig da es sich um hoheitliche Akte handelt. Lediglich bei der Vorbereitung von Schriftsätzen oder der Anhörung sind unterstützende Dienstleistungen am Markt verfügbar und werden z.T. auch schon genutzt.

4.4.7 PB-19: Sonderbewilligung

Das Erstellen von Einzel- und Dauerbewilligungen für Ausnahmefahrzeuge und -transporte sowie für den Werkverkehr ist im Rahmen der Prozessgruppe "Sonderbewilligung" geregelt. Zusätzlich dazu werden geeignete Fahrrouten ohne Verkehrsbehinderungen definiert sowie der Schutz von Kunstbauten bei Transporten sichergestellt.

Der Prozess beginnt mit der Entgegennahme der Dokumente und der darauffolgenden Bestimmung der Genehmigungsart. Nach der Machbarkeitsprüfung wird entschieden, ob das Gesuch genehmigt oder abgelehnt wird. Kann das Gesuch in der eingereichten Form nicht umgesetzt werden, wird zusammen mit dem Kunden und der Fachstelle VIF nach Alternativen gesucht. Für die definitive Beurteilung der Durchführbarkeit wird die VIF in jedem Fall beigezogen. Falls das Gesuch bewilligt werden kann, wird daraufhin im Betriebssystem Vi-aCar die Sonderbewilligung erstellt. Die Bewilligung wird anschliessend entweder per Fax oder per Post dem Kunden zugestellt. Falls das Gesuch abgelehnt wird, ist eine Begründung in Briefform und mit sämtlichen eingegangenen Unterlagen dem Kunden zuzustellen.

Kriterien	PB-19 Sonderbewilligung
Besteht ein Markt?	Für die Erteilung von Sonderbewilligungen besteht kein Markt.
Wie sieht die Anbieterstruktur aus?	Keine Anbieter, da es sich um einen hoheitlichen Akt handelt. Für Import- und grenzüberschreitende Transitfahrten ist das Bundesamt für Strassenverkehr zuständig. In den anderen Fällen der Ausgangskanton Bei Anträgen ausserhalb der Geschäftszeiten ist die Kantonspolizei zuständig.
Wie ist die Konzentration der Anbieter?	Aufgrund der gesetzlich geregelten Zuständigkeiten gibt es nur die aufgezählten Anbieter.
Ist die Leistung im Markt standardisiert erhältlich?	Nein.
FAZIT	Die Sonderbewilligungen sind nicht marktgängig.

5 Zusammenfassung

Die vorliegende Studie zur Marktgängigkeit hat eine differenzierte Perspektive eingenommen, in dem sie nicht nur die Produkte des Strassenverkehrsamtes betrachtet hat. Auf der Stufe der Prozesse und der einzelnen Prozessschritte wurde betrachtet, ob und welche dieser Schritte möglicherweise marktgängig sind bzw. sein könnten. Die nachfolgende Tabelle stellt die einzelnen Prozesse und deren Marktgängigkeit dar.

	marktgängig	eher nicht marktgängig	nicht marktgängig
Managementprozess	<ul style="list-style-type: none"> • Personal 		<ul style="list-style-type: none"> • Führung & Controlling • Produkte und Dienstleistungen
Geschäftsprozess		<ul style="list-style-type: none"> • Prüfung Fahrzeuge 	<ul style="list-style-type: none"> • Zulassung Fahrzeuge • Zulassung Fahrzeugführer • Prüfung Fahrer • Schifffahrt • Massnahmen • Sonderbewilligungen
Supportprozess	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsumgebung • Logistik • Informatik • Projektmanagement • Prüfmittel 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserungsmanagement • Dokumentation • Infrastruktur 	<ul style="list-style-type: none"> • Gebühren und Abgaben

Tabelle 5: Prozesse des StVA und ihre Marktgängigkeit

Aufgrund der vorliegenden Studie lässt sich keine durchgehende Marktgängigkeit des Strassenverkehrsamtes feststellen. Bei den Prozessen zeigt sich, dass Marktgängigkeit insbesondere im Bereich der Supportprozesse des StVA anzutreffen ist. Demgegenüber sind Management- und Geschäftsprozesse (eher) nicht marktgängig. Dies liegt zum einen daran, dass es entweder keine anderen Anbieter gibt bzw. geben kann. So zeigen die Erfahrungen, dass die Prüfung von Fahrzeugen grundsätzlich marktgängig wäre, jedoch die Anforderungen an potentielle Anbieter aufgrund von Vorschriften die reale Marktgängigkeit einschränken. Deutlich wurde, dass in sehr vielen Prozessen des Strassenverkehrsamtes einzelne Prozessschritte marktgängig sind. Jedoch, und hier kommt die Frage der Steuerung zum Tragen, würden mögliche Einsparungen durch Verhandlungs-, Überwachungs- und Abstimmungskosten (den sog. Transaktionskosten) vermutlich überkompensiert. Dies betrifft sowohl Management-, Geschäfts-, als auch Supportprozesse. Die Prozessanalyse hat darüber hinaus gezeigt, dass es zwischen den einzelnen Prozessen eine Vielzahl an Schnittstellen gibt, die derzeit in einer Organisation angesiedelt sind. Würden aus diesem Geflecht einzelne Prozesse oder Prozessschritte herausgelöst, entstünden neue Schnittstellen, die zu einem erhöhten

Koordinationsaufwand auf Seiten des StVA, des Kantons aber auch auf Seiten der Kundinnen und Kunden führen. Das Herauslösen von Teilen aus der Gesamtorganisation könnte damit die Effizienz und Effektivität des Handelns negativ beeinflussen.

Abschliessend sollen ebenfalls die unterschiedlichen Organisationsmöglichkeiten betrachtet werden. Auslagerungen an am Markt tätige Unternehmungen oder Organisationen, bei denen die Kundinnen und Kunden direkt von diesen mit Leistungen versorgt werden (hier als Contracting Out bezeichnet) spielen keine grosse Rolle, da die entsprechenden Anbieter am Markt fehlen. Contracting selbst, so zeigen Erfahrungen in der Erbringung anderer öffentlicher Dienstleistungen (Energieversorgung), setzen hohe Volumina voraus. Das Beispiel der Fahrzeugprüfung ist hier explizit zu nennen, da erste Versuche in den Kantonen die hohen Markteintrittsbarrieren für private Anbieter aufgezeigt haben.

Demgegenüber fanden andere Organisationsmöglichkeiten bereits Eingang in die Praxis des StVA. Co-Sourcing und Outsourcing spielen bereits eine Rolle in einzelnen Prozessen, da Vorleistungen von Dritten zu- bzw. eingekauft werden. Hier kann das Potential, das Marktmechanismen bereithalten, genutzt werden. Dabei kann vor allem zwischen unterschiedlichen Anbietern von Leistungen und Produkten gewählt werden. Jedoch muss festgehalten werden, dass - aufgrund kantonaler Vorgaben - in einigen Supportprozessen diese Mechanismen ausser Kraft gesetzt sind.

Aufgrund der Einbettung des StVA in den Kanton und der Marktsituation ist vor allem im Bereich der Kooperationen, des Co-Sourcings und Outsourcings Potential für die Ausnutzung von Marktmechanismen gegeben. Dies sind in erster Linie Marktmechanismen, die auf der Zuliefererseite des StVA spielen. Auf der Seite der direkten Abgabe von Produkten und Leistungen durch Dritte, beispielweise im Rahmen des Contracting Out, fehlen entsprechend tragfähige Marktstrukturen.

Verwendete Literatur

Brede, H. (2005). *Grundzüge der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre*. München: Oldenbourg.

Proeller, I. (2002). *Auslagerung in der hoheitlichen Verwaltung: interdisziplinäre Entwicklung einer Entscheidungsheuristik*. Bern: Haupt.

Schedler, K. (1998). Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente. In *New Public Management in Staat und Recht* (S. 121-156).

Schedler, K. & Felix, J. (2000). Veränderung dank neuer Legitimation - Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung. In *Dienstleistungskompetenz und innovative Geschäftsmodelle* (S. 124-142).

Schedler, K. & Proeller, I. (2006). *New Public Management*. Bern: Haupt.