

3 Die Permanenz des organisatorischen Wandels am Beispiel der GEZ

*Wolfgang Zender,
Gebühreneinzugszentrale (GEZ), Köln*

3.1 Einleitung

Die GEZ zieht seit über 20 Jahren die Rundfunkgebühren für ARD und ZDF ein. Gegründet als Rechenzentrum wurde schnell deutlich, daß die Betreuung der Rundfunkteilnehmer einen wesentlich höheren personellen Aufwand erfordern würde als ursprünglich geplant. Von Anfang an mußte in der GEZ ein großes Volumen von Schreiben und Formularen bearbeitet werden. Diese Bearbeitung war durch EDV unterstützt. Im Laufe der Jahre ergaben sich immer neue Anforderungen bzw. Verbesserungsmöglichkeiten sowohl technischer als auch organisatorischer Natur. In diesem Referat soll deswegen ein grober Überblick über die Anpassung der Organisation gegeben werden.

Unsere jetzige Sichtweise ist die, daß in verhältnismäßig kurzen Zeiträumen von drei bis fünf Jahren die ursprünglichen Prämissen wieder in Frage gestellt werden müssen und untersucht werden muß, ob die derzeitige Organisation wirklich die beste ist. Natürlich können in einem kurzen Referat nur die wesentlichen Punkte der Anpassung aufgezeigt werden. Zum Schluß soll auch noch ein Ausblick darauf gegeben werden, was in bezug auf die Anpassung der Organisation zur Zeit geplant ist bzw. getestet werden soll.

Zu Beginn sollen Aufgaben und Leistungen der GEZ kurz dargestellt werden.

3.2 Aufgaben der GEZ

Die Landesrundfunkanstalten und das Zweite Deutsche Fernsehen haben sich zum Zweck des gemeinsamen Gebühreneinzugs zusammengeschlossen. Die Zusammenarbeit ist in einer Verwaltungsvereinbarung geregelt.

Beim Einzug der Rundfunkgebühren hat die GEZ die folgenden Hauptaufgaben:

- Pflege der Stammdaten für alle Rundfunkteilnehmer (Verarbeitung der Zugangs-, Abgangs- und Änderungsdaten) sowie die Erfassung aller Bewegungs- und Historiedaten im Zusammenhang mit den laufenden Aufgaben,
- Sollstellung zu 16 Fälligkeitszeitpunkten im Jahr für die jeweiligen Gruppen von Bar- und Unbarzahlern sowie das Einziehen der Gelder über Banken, Sparkassen und Postbank auf die Konten der Rundfunkanstalten,
- Zahlungsüberwachung („Maßnahmen zur Erlangung rückständiger Rundfunkgebühren“ von der Erinnerung bis zur Vollstreckung und zum Ordnungswidrigkeitenverfahren),
- Arbeiten im Zusammenhang mit Gebührenerstattungen,
- Buchmäßige Erfassung und Abrechnung der Gebührenforderungen, -rückstände und -einnahmen bis zum Abschluß entsprechend den Grundsätzen des Aktienrechts sowie Abrechnung mit den Rundfunkanstalten,
- Bestandsführung der Gebührenbefreiungen,
- Erstellung von Auswertungen verschiedenster Art für die Rundfunkanstalten,

- Durchführung von Maßnahmen zur Hebung des Teilnehmerpotentials in Abstimmung mit den Rundfunkanstalten, Bereitstellung der dafür nötigen Verfahren und EDV-Programme, Bearbeitung der aus den Maßnahmen resultierenden Geschäftsvorfälle.

3.3 Leistungen der GEZ

Einen Eindruck darüber, welche Vorgangsmengen die GEZ bei der Abwicklung des Rundfunkgebühreneinzugs zu bewältigen hatte, mögen beispielhaft folgende Zahlen vermitteln.

Im Jahr 1997

- führte die GEZ in ihrem Rundfunkteilnehmer-Datenbestand insgesamt rund 37,3 Millionen Teilnehmerkonten (Stand Jahresende),
- wurden insgesamt (einschließlich der für besondere Zwecke bestimmten Gebührenanteile) rund 10,97 Milliarden DM Rundfunkgebühren eingezogen,
- versandte die GEZ im Rahmen des Rundfunkgebühreneinzugs insgesamt rund 37,6 Millionen Brief- und Infopostsendungen.

Im Monatsdurchschnitt

- wurden im Durchschnitt in rund 9,0 Millionen Fällen Rundfunkgebühren per Lastschrift eingezogen,
- versandte die GEZ rund 1,3 Millionen Zahlungsaufforderungen über fällige Rundfunkgebühren an nicht am Lastschriftverfahren teilnehmende Rundfunkteilnehmer,
- mußten rund 592.900 Maßnahmen zur Erlangung rückständiger Rundfunkgebühren (Erinnerungen, Gebührenbescheide, Mahnungen, Vollstreckungsersuchen, Ordnungswidrigkeitenverfahren) eingeleitet werden,
- waren (ohne die o.g. Lastschriften) rund 1,2 Millionen Zahlungseingänge zu bearbeiten,
- wurden rund 82.700 nicht ausführbare Lastschriften von den Geldinstituten zurückgebucht (Rücklastschriften),
- erstattete die GEZ in rund 47.600 Fällen zuviel gezahlte Gebühren.

Im Tagesdurchschnitt

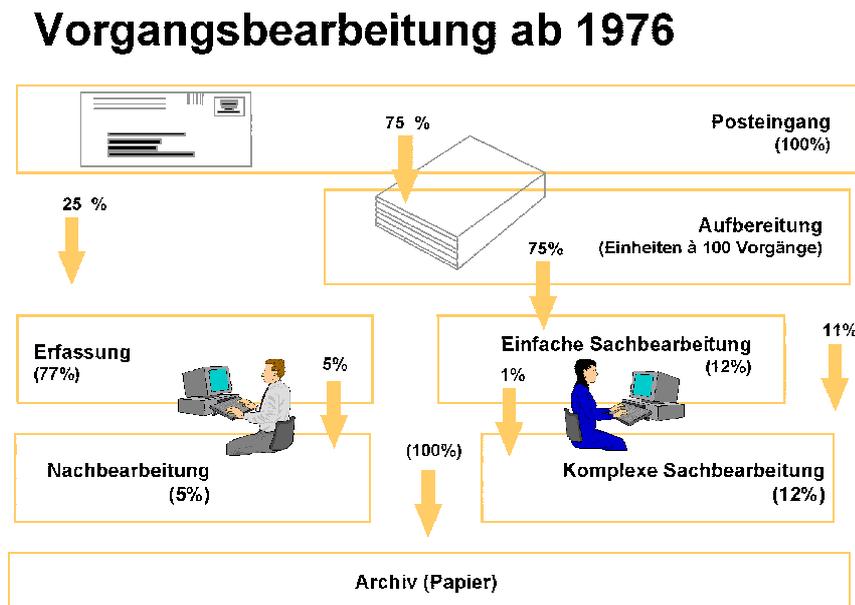
- gingen rund 56.600 Geschäftsvorgänge (ohne Zahlungsverkehr) schriftlich, telefonisch oder über sonstige elektronische Medien bei der GEZ ein.

3.4 Organisation der Bearbeitung der Teilnehmerkorrespondenz

Wie schon dargestellt, kommunizieren die Teilnehmer mit der GEZ auf vielfältige Weise. Im wesentlichen sind folgende „Medien“ zu unterscheiden:

- Formulare,
- Formulare mit Kommentaren,
- formlose Schreiben,
- Telefongespräche,
- Kommunikation mit Behörden.

Abb. 1: Vorgangsbearbeitung ab 1976



Die Vereinnahmung von Zahlungen ist die „natürlichste“ und auch wesentliche Aufgabe der GEZ. In der Gesamtorganisation nimmt diese Aufgabe allerdings nur einen kleinen Teil der Ressourcen in Anspruch, da sie zu großen Teilen maschinell erledigt wird. Die indirekte Kommunikation mit Behörden, wie beispielsweise den Sozialämtern, wird zur Teilnehmerkommunikation dazugerechnet!

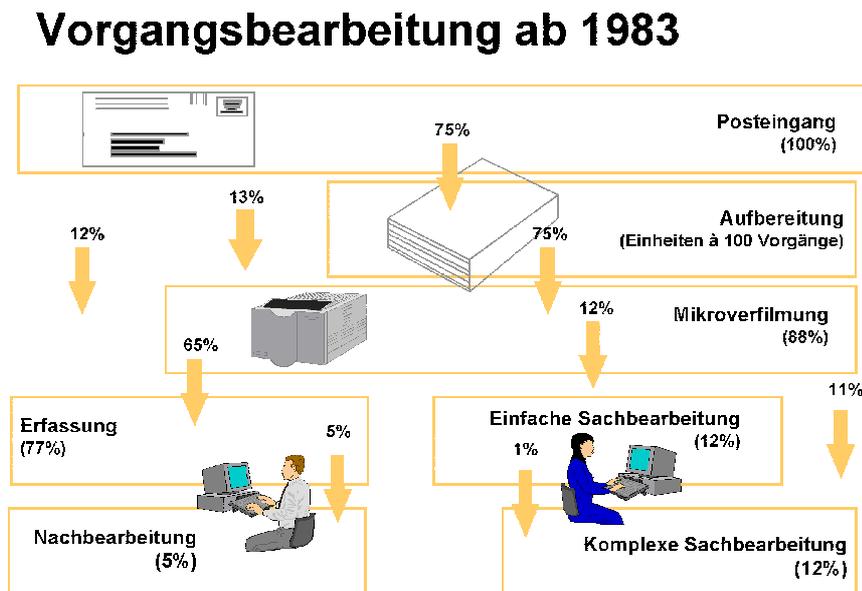
Im folgenden wird die „historische“ Organisations-Entwicklung der GEZ – bezogen auf die Teilnehmerkommunikation – betrachtet. Nicht oder nur am Rande werden Bereiche wie EDV oder Zahlungsverkehr betrachtet. Auch Bereiche wie beispielsweise das Controlling, das eine genaue Analyse erst möglich macht und auch die Grunddaten für diesen Bericht lieferte, ist nicht Gegenstand der Betrachtung!

3.4.1 Organisation ab 1976

Mit dem Start des Gebühreneinzugs durch die GEZ 1976 waren für die Korrespondenz mit den Teilnehmern nur wenige Mitarbeiter beschäftigt. Bald wurde deutlich, daß dieser Bereich stark ausgebaut werden mußte.

Im Posteingang erfolgte eine grobe Sortierung der Vorgänge. Postrückläufer und einige Arten von Formularen wurden direkt in die Erfassung geleitet. In der Aufbereitung wurde eine feinere Sortierung nach Sachverhalten durchgeführt. Hier wurde entschieden, ob ein Vorgang in die Erfassung, die einfache Sachbearbeitung oder in die komplexe Sachbearbeitung geleitet wurde. Für die einfache Sachbearbeitung und die Erfassung wurden sachverhaltsbezogen sortierte Stapel erstellt.

Abb. 2: Vorgangsbearbeitung ab 1983



3.4.2 Organisation ab 1983

Da das Papierarchiv der GEZ immer größer wurde, wurde 1983 die Mikroverfilmung der eingehenden Schreiben eingeführt. Der Bereich Mikroverfilmung wurde hinter der Datenaufbereitung eingeschoben.

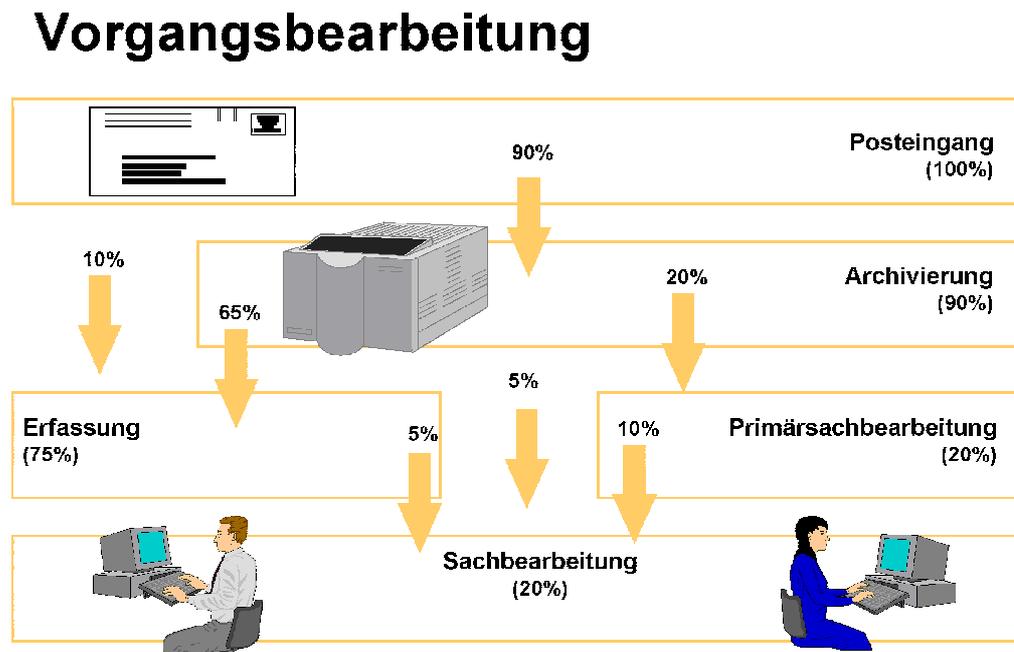
Die Datenaufbereitung erledigte ihre Arbeit wie vorher. Nach der Datenaufbereitung erhielt jede Seite eines Schreibens in der Mikroverfilmung eine Vorgangsnummer, zusammengehörende Seiten wurden zu einem Vorgang zusammengefaßt. Diese Vorgangsnummer wurde an die Vorgangsteuerung weitergegeben. Ab dem Zeitpunkt der Mikroverfilmung war damit jeder Vorgang im Vorgangsteuerungssystem der GEZ enthalten. Nicht verfilmt wurden Postrückläufer.

Images oder Reproduktionen der Mikrofilme konnten jederzeit angefordert werden.

Mit diesem System (heute könnte man es als „Workflow-System“ bezeichnen) erreichte die GEZ eine hohe Verfahrenssicherheit, da nicht bearbeitete Vorgänge nach einer definierten Frist (in der Regel 30 Tage) reproduziert und der Bearbeitung wieder zugeführt werden.

Es ist damit schon sehr frühzeitig in der GEZ ein sehr robustes Vorgangsteuerungs- und Verfolgungssystem eingeführt worden, das die Bearbeitung der eingegangenen Schreiben sicherstellte. Nach der Bearbeitung in den einzelnen Bearbeitungsstellen, wie Erfassung, einfache Sachbearbeitung oder komplexe Sachbearbeitung, konnten die Papierseiten dann in der Regel vernichtet werden.

Abb. 3: Organisation ab 1995



Die einfache Sachbearbeitung gab etwa 10% der ihr zur Bearbeitung übergebenen Vorgänge an die komplexe Sachbearbeitung weiter. Die Erfassung gab etwa 5% der Vorgänge an die Nachbearbeitung weiter, da in diesen Fällen komplexere Sachverhalte erkannt wurden.

3.4.3 Organisation ab 1995

Am 01.01.1992 übernahm die GEZ auch den Einzug der Rundfunkgebühren für die „Neuen Länder“. Nach der Übernahme der Konten waren umfangreiche, aber einmalige Aktivitäten durchzuführen. Die sprunghafte Steigerung der Mengen zeigte aber auch Schwachstellen der vorhandenen Prozesse auf:

- Fehlerhafte Sortierung in der Datenaufbereitung führte zu verhältnismäßig hohen Abgabequoten der einzelnen Sachbereiche untereinander.
- Da erst nach der Mikroverfilmung der Vorgänge verlässliche statistische Daten über die Zahl der Vorgänge zur Verfügung standen, konnten die Vorgänge, die zu einem bestimmten Zeitpunkt im Posteingang oder in der Datenaufbereitung bearbeitet wurden, nur geschätzt werden.
- Die Anzahl der Bearbeitungsstationen verlängerte die Laufzeiten vieler Belege in der GEZ.
- Für die Aufbereitung der Vorgänge wurde eine verhältnismäßig große Personalkapazität benötigt.

Als Konsequenz wurde die Bearbeitungsstelle „Datenaufbereitung“ gestrichen. Die Abb. 3 zeigt die geänderten Abläufe in der Vorgangsbearbeitung.

Im Posteingang werden heute eingehende Schreiben nach rein optischen Kriterien sortiert. (Insofern wird hier ein Teil der Arbeit der „Datenaufbereitung“ übernommen).

Die Mitarbeiter des Posteingangs geben die sortierten Schreiben an den Bereich Archivierung weiter. Zur Archivierung werden die sortierten Schreiben heute nicht mehr mikroverfilmt, sondern gescannt und anschließend auf Optical Disc gespeichert. Über die beim Scannen aufgenommene Vorgangsnummer können Images jederzeit am Bildschirm aufgerufen werden. Nach der Archivierung werden

- Formblätter ohne Kommentar zur Erfassung,
- Formblätter mit Kommentar und formlose Schreiben „Private Teilnehmer“ in die Primärsachbearbeitung weitergeleitet.

In der Primärsachbearbeitung werden die Vorgänge, die in einer verhältnismäßig kurzen Zeitspanne zu bearbeiten sind, endbearbeitet. Die anderen Vorgänge – ca. 50% – werden an die Sachbearbeitung weitergeleitet.

In der Primärsachbearbeitung wird u.a. zu den einzelnen Vorgängen die Nummer des betroffenen Teilnehmerkontos herausgesucht. Das Teilnehmerkonto wird bei der Weiterleitung aus der Primärsachbearbeitung gesperrt. Damit wird sichergestellt, daß eine evtl. notwendige längere Bearbeitungsdauer in der GEZ nicht dazu führt, daß der Teilnehmer ungerechtfertigt eine Mahnung erhält.

Aufgrund dieser Umstrukturierung wurden verschiedene Schwächen des Altsystems beseitigt:

- In der Primärsachbearbeitung ist eine genaue Differenzierung nach Sachverhalten möglich. Die weitere Steuerung kann damit sehr gezielt vorgenommen werden.
- Abgaben von Vorgängen aus einem Bereich, in den sie von der Primärsachbearbeitung gesteuert wurden, in andere Bereiche, sind weitgehend reduziert!
- Zwischen Posteingang und Mikroverfilmung ist nun keine Bearbeitungsstelle mehr vorhanden. Das bedeutet, daß die Anzahl der im Hause vorhandenen Vorgänge sehr früh bekannt ist.
- Weiter wurde die Sicherheit des Verfahrens deutlich verbessert. Wie auch im Altverfahren sind Vorgänge, die einmal gescannt wurden, jederzeit wieder auffindbar und werden auf Bearbeitung hin kontrolliert. Es gibt jetzt keine Bearbeitungsstelle, in der die Vorgänge noch nicht archiviert sind.
- Vorgänge, die in der Erfassung oder Primärsachbearbeitung abschließend bearbeitet werden, durchlaufen heute eine Bearbeitungsstelle weniger als vorher.
- Der wesentliche Effekt ist allerdings eine in der Summe deutlich reduzierte Bearbeitungszeit.

3.5 Wertung der durchgeführten Organisationsänderungen

Mit dem in den Jahren 1993/1994 aufgebauten Controlling-Verfahren konnte der Effekt der letzten Organisationsänderung berechnet werden.

Zusammenfassend kann man folgendes feststellen:

Die Neukonzeption der Prozesse bezogen auf die schriftliche Sachbearbeitung und die Datenerfassung hat

- die benötigte Personalkapazität um ca. 30 Mitarbeiter gesenkt,
- die Anzahl der Bearbeitungsstellen für einen Großteil der Vorgänge um eine reduziert und
- die Sicherheit des Verfahrens gesteigert.

Um dieses Ergebnis zu erreichen, wurden von ca. 400 Mitarbeitern 150 umgesetzt und erhielten 80 neue Aufgaben.

In der Darstellung sind nur einige wesentliche Meilensteine der verschiedenen Umorganisationen betrachtet. Selbstverständlich wurden laufend Anpassungen vorgenommen. Beispielsweise haben wir in der aktuellen Situation Belegwege geändert, um möglichst viele Belege in der Datenerfassung und nicht in der zur Zeit überlasteten Primärsachbearbeitung zu bearbeiten.

Organisatorische Änderungen in der GEZ wurden im wesentlichen durch Anpassungen an das Verhalten der Teilnehmer bzw. anderer Kommunikationspartner und Mengensteigerungen notwendig.

Der erste Punkt ist ein permanenter Prozeß. Die letzte Änderung der Organisation hat sich nicht zuletzt deswegen als sinnvoll erwiesen, weil von den Teilnehmern die Formulare inzwischen wesentlich weniger benutzt werden. Es werden viel häufiger Änderungen in formlosen Briefen mitgeteilt.

Der zweite Punkt kann an zwei Beispielen deutlich gemacht werden.

Im Jahre 1983 wurde mit Mailing-Maßnahmen begonnen. Am Anfang wurden ca. 400.000 Mailings im Jahr versandt. Dies hatte wenig Einfluß auf die gesamte Vorgangsbearbeitung. Im Jahr 1998 werden ca. 11 Mio. Mailing-Maßnahmen verschickt. Bei einer hohen Rücklaufquote hat dies natürlich erheblichen Einfluß auf die Planung und die Organisation.

Ein weiteres Beispiel ist selbstverständlich die Übernahme des Gebühreneinzugs in den neuen Ländern, die Schwachstellen aufzeigte, die vorher nicht deutlich geworden waren.

3.6 Ausblick und zukünftige Organisationsvarianten

Die GEZ betrachtet nach wie vor ihre Prozesse und ihre Organisation sehr kritisch. Nach dem derzeitigen Stand ist absehbar, daß das Verhalten der Teilnehmer sich weiter ändert. Der Trend, weg vom Formular, wird weiter fortgesetzt, aber es gibt auch einen sehr starken Trend zum Telefon. Hinzu kommt noch ein von der GEZ verursachter Trend, mehr Mailingbriefe führen natürlich auch zu einem weiteren absoluten Ansteigen der Mailingrückläufe.

Selbstverständlich wird auch die Nutzung der Online-Dienste verstärkt. Zur Zeit sind die e-mails oder Internet-Meldungen in der Relation zu allen anderen Medien zu vernachlässigen.

Ein ganz wesentlicher Punkt in der Zukunft wird allerdings die völlige Neustrukturierung des Telefonservice sein. Die GEZ wird eine 0180-er Nummer installieren, mit dem Ziel, Anmel-

dungen – insbesondere von jüngeren Teilnehmern – übers Telefon zu erhalten. Wird ein solcher Service angeboten, so muß sichergestellt werden, daß Anrufe, die über diese Nummer kommen, zu 100% entgegengenommen werden.

Zu erwarten ist dann ein Umschwenken der auf die jetzigen Servicenummern gerichteten Telefonate, die natürlich auch komplexe Inhalte umfassen. Zur Zeit überlegt die GEZ, ob sie nicht insbesondere die in einer ersten Stufe nicht beantwortbaren Gespräche zum Teil als Rückrufe durchführt. Die GEZ hätte dann die Möglichkeit, nach Sachverhalten bzw. Teilnehmerkonten-Konstellationen zu differenzieren und Mitarbeiter mit dem nötigen Fachwissen für das Telefongeschäft einzusetzen.

Die derzeitige Organisation, eine Vermischung des Telefongeschäfts mit der schriftlichen Sachbearbeitung, ist zwar zur Zeit effektiv, erfordert aber möglicherweise einen höheren Personalaufwand als das vorher dargestellte Modell.

Auch bewährte Teile der jetzigen Organisation werden wieder in Frage gestellt, weil wir in einem Abstand von drei bis fünf Jahren überprüfen müssen, ob die Prämissen für die Organisationsänderungen heute nicht anders aussehen als vorher.

Die GEZ wird darüber hinaus wieder Tests durchführen, ob nicht in einem Bereich Primärsachbearbeitung und Sachbearbeitung kombiniert werden sollten.