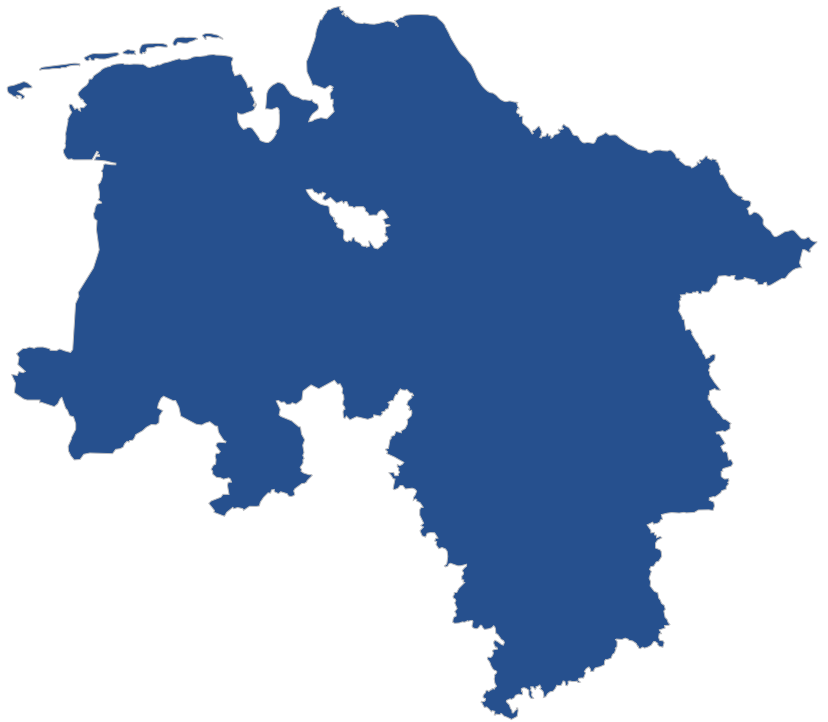


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

34 Organisationsarbeit – Prioritäten richtig setzen

Die Landesregierung nimmt die Organisationsaufgaben nicht in dem erforderlichen Umfang wahr. Insbesondere um den Anforderungen des Digitalisierungsprozesses und dem demografischen Wandel gerecht zu werden, muss eine Intensivierung der Organisationsarbeit in der Landesverwaltung erfolgen.

Eine wirksame und effiziente Organisationsarbeit leistet einen maßgeblichen Beitrag zu einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung. Dafür muss sie zukunftsgerichtet, konstruktiv-konzeptionell, kreativ und effektiv sein, damit die erforderlichen Veränderungen strukturiert und konsistent in einem Gesamtprozess abgearbeitet werden können.

Allgemeines

Unter die Organisationsaufgaben fallen insbesondere die Arbeitsvorgänge, die sich auf die Weiterentwicklung und Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation in den Dienststellen beziehen. Dazu gehören die sachgerechte Verteilung von Aufgaben auf Stellen, ein zweckmäßiger Technikeinsatz auf den Arbeitsplätzen, die Ermittlung und Fortschreibung des Stellenbedarfs, die Stellenbewertung, die Stellenbewirtschaftung sowie grundsätzliche Angelegenheiten der Arbeitszeit.

Das Instrument der Organisationsuntersuchungen stellt eine weitere, besonders wichtige Aufgabe dar, denn in diesen werden Organisationen einer systematischen Betrachtung unterzogen, um die Arbeitsprozesse und die Strukturen wirtschaftlich zu gestalten. Hierzu gehört auch eine systematische Aufgabenkritik, in der die Aufgaben einer Zweckkritik wie auch einer Vollzugskritik zu unterziehen sind.

Organisationsaufgaben sollten in einer Organisationseinheit gebündelt wahrgenommen werden. Aktive Organisationsarbeit in diesem Sinne

leistet einen wesentlichen Beitrag zur ständigen Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Eine aktive Organisationsarbeit muss für alle Verwaltungsbereiche eine Daueraufgabe sein. Insbesondere sollte die Organisation einen aktuellen Überblick über den Aufgabenbestand, die Aufgabenerledigung und damit zusammenhängend den Stellenbedarf und die Stellenverteilung haben. Dabei ist Organisationsarbeit nicht als einmaliges Erfassen und Ordnen von Aufgaben und Leistungen, sondern als dauerhaftes Steuern und Koordinieren der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu verstehen. Sie umfasst insbesondere auch die Anpassung der Organisation an Veränderungen der Aufgabeninhalte sowie an die technischen Entwicklungen.

Aufgabenwahrnehmung

Der LRH hat in verschiedenen Prüfungen die Erkenntnis gewonnen, dass die Verwaltungen Organisationsarbeit nicht in ausreichendem Maße ausüben. Deutlich wird dies an dem über Jahre sehr niedrigen Stelleneinsatz für Organisationsaufgaben und die geringe Anzahl durchgeführter Organisationsuntersuchungen. Zudem gibt es Defizite bei der Einbindung der Organisationsbereiche bei Fragen der Aufbau- und Ablauforganisation, bei der Stellenbildung, bei der Geschäftsprozessbetrachtung und bei der Umsetzung des Digitalisierungsprozesses.

Bereits mehrfach hatte der LRH in seinen Jahresberichten²⁹¹ hierzu Prüfungsfeststellungen getroffen, verbessert hat sich die Situation allerdings bisher nicht wesentlich. Auch zuletzt hat der LRH in zahlreichen Prüfungen bei verschiedenen Dienststellen der Landesverwal-

²⁹¹ Jahresbericht 2007, S. 141 „Mängel bei der Organisationsarbeit und beim Controlling in verschiedenen Bereichen der Landesregierung“; Jahresbericht 2008, S. 23 „Projektmanagement in der Landesverwaltung“.

tung Mängel bei der Wahrnehmung von Organisationsaufgaben festgestellt. Systematische Organisationsprüfungen und analytische Stellenbedarfsermittlungen haben nicht stattgefunden.

- Die Betrachtung, Bewertung und Optimierung der Arbeitsabläufe hat in den meisten Dienststellen nur eine untergeordnete Bedeutung.
- Optimierungspotenziale wurden nicht analytisch ermittelt.
- Die Ausweitung der technischen Unterstützung der Geschäftsprozesse wurde nicht ausreichend von der Organisation begleitet, insbesondere wurden die Geschäftsprozesse nicht vor der Einführung der IT optimiert.

In einer aktuellen Bestandserfassung bei den für Organisation zuständigen Referaten in den Ministerien und der Staatskanzlei hat sich gezeigt, dass diese sich regelmäßig aus Kapazitätsgründen auf die Pflichtaufgaben der Organisationsarbeit beschränken müssen. Dazu zählen u. a. die Geschäftsverteilung, die Arbeitsplatz- und Dienstpostenbewertungen und die Prüfung angemeldeter Mehrbedarfe. Weitergehende gestaltende Aufgaben werden aus Kapazitätsgründen nicht wahrgenommen. Die zuständigen Referate der Ministerien und der Staatskanzlei haben in den letzten fünf Jahren nahezu keine Organisationsuntersuchungen für das eigene Haus durchgeführt.

Der Stelleneinsatz für Organisationsarbeit entwickelte sich in den Ministerien und der Staatskanzlei folgendermaßen:

| Ressort | Stelleneinsatz 2015 | Stelleneinsatz 2019 |
|---|------------------------|------------------------|
| Staatskanzlei | 1,2 | 0,5 ²⁹² |
| Ministerium für Inneres und Sport | 0,7 | 0,9 |
| Finanzministerium | 0,6 | 0,55 |
| Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung | 1,3 | 1,6 |
| Ministerium für Wissenschaft und Kultur | 0,7 | 3,5 |
| Kultusministerium | 1,1 | 2,7 |
| Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung | 1,4 | 1,7 |
| Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 2,5 | 2,3 |
| Justizministerium | 0,9 | 13,5 |
| Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz | 0,9 | 1,1 |
| Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung | - | 0,8 |

Tabelle 24: Entwicklung des Stelleneinsatzes für Organisationsarbeit

Lediglich das Ministerium für Wissenschaft und Kultur, das Kultusministerium und das Justizministerium haben den Stelleneinsatz für Organisationsaufgaben zwischenzeitlich nennenswert erhöht. Die Erhöhung im Justizministerium ist zum großen Teil auf die Digitalisierungsbestrebungen im Rahmen des eJustice-Gesetzes²⁹³ zurückzuführen. Dieses Beispiel zeigt, dass ein deutlich höherer Stelleneinsatz erforderlich ist, um die Aufgaben der Digitalisierung bewältigen zu können. Das Ministerium für Inneres und Sport, das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, das Kultusministerium, das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung und das Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung haben angekündigt, einen Personalmehrbedarf für Aufgaben im Zusammenhang mit der Digitalisierung anzumelden.

²⁹² Nach der Neubildung der Landesregierung ist das Niedersächsische Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung gegründet worden. Der Organisationsbereich der Staatskanzlei wurde entsprechend verschlankt.

²⁹³ Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten vom 10.10.2013 (BGBl. I S. 3786), geändert durch Art. 31 des Gesetzes vom 05.07.2017 (BGBl. I S. 2208).

Herausforderungen für die Organisationsarbeit

Die wirtschaftliche Erfüllung der Landesaufgaben und der stattfindende Wandel zu einer digitalisierten Verwaltung erfordern in besonderem Maße eine aktive Organisationsarbeit, um eine insgesamt effektive und effiziente Umsetzung der E-Government-Anforderungen realisieren zu können. Eine Beschränkung auf technische Fragen greift hier zu kurz. Auch im fortschreitenden Digitalisierungsprozess gilt der Organisationsgrundsatz „Organisation vor IT“²⁹⁴, der besagt, dass die organisatorische Betrachtung, Bewertung und Anpassung zwingend vor der Einführung technischer Verfahren erfolgen muss. Auch die Auswirkungen des demografischen Wandels stellen eine Herausforderung für die Organisationsarbeit dar. Zwar betrifft dies zunächst Fragen der Personalwirtschaft, jedoch auch organisatorische Fragestellungen. Wenn aufgrund des zu erwartenden Fachkräftemangels nicht mehr jede Stelle adäquat besetzt werden kann, müssen die Auswirkungen durch technische oder organisatorische Lösungen abgemildert werden, damit der Staat weiter handlungsfähig bleibt. Es ist zu erwarten, dass die Auswirkungen aufgrund des verhältnismäßig hohen Durchschnittsalters der Landesbediensteten bereits kurzfristig sichtbar werden.

Fazit

Damit die Verwaltung den aktuellen und künftigen Anforderungen gerecht werden kann, ist eine konsequente Organisationsarbeit unerlässlich. Diese muss durch die Landesregierung erheblich intensiver wahrgenommen werden als bisher. Daher empfiehlt der LRH, in den Verwaltungen Organisationsbereiche einzurichten bzw. diese mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Die Erfahrungen des LRH zeigen, dass sich eine Organisationsarbeit im vorstehend beschriebenen Sinne stets „rechnet“.

²⁹⁴ Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 05.12.2016, Nr. 13.2, S. 11.