

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 23

Organisation und Aufgabenanalyse im Minis-
terium für Verkehr und Infrastruktur



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 13: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur

Organisation und Aufgabenanalyse im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (Kapitel 1301)

Die strategischen und konzeptionellen Aufgaben der Abteilung Nachhaltige Mobilität könnten in einer abteilungsübergreifend organisierten Stabsstelle effizienter als im Nebeneinander von Abteilungen wahrgenommen werden. Durch eine stärkere Bündelung von Aufgaben und eine konsequente Organisationskritik können im Ministerium sieben Vollzeitäquivalente eingespart werden.

1 Ausgangslage

1.1 Frühere Prüfungen

Im Zuge der Verwaltungsreform hat der Rechnungshof unter Beteiligung des Innenministeriums Baden-Württemberg 1999 und 2000 die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (= Querschnittsaufgaben) bei den Fachministerien des Landes untersucht (Landtagsdrucksache 13/386). Die damaligen Prüfungsansätze wurden in einer neuen Prüfungsreihe um Fachaufgaben und aufgabenkritische Prüfungsansätze erweitert. Sie wurden in der Prüfungsreihe „Aufgabenanalyse in Ministerien“ beim Ministerium für Integration, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Kultusministerium und Ministerium für Verkehr und Infrastruktur angewandt.

Die Prüfungsergebnisse für das Ministerium für Integration (Landtagsdrucksache 15/7025) und das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Landtagsdrucksache 15/7010) wurden in der Denkschrift 2015 veröffentlicht. Die Ergebnisse für das Kultusministerium sind ebenfalls in der Denkschrift 2016 (Beitrag Nr. 10) dargestellt.

1.2 Aktuelle Prüfung

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation analysiert und die Querschnittsaufgaben, Fachaufgaben und Förderungen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur untersucht. Für diese Bereiche hat er auf Grundlage von Aufgabenkatalogen den Personaleinsatz ermittelt und Kennzahlen gebildet. Der gesamte Personaleinsatz wurde unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten analysiert. Die Untersuchung wurde durch aufgabenkritische Aspekte ergänzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ressourceneinsatz

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur 245 Mitarbeitende beziehungsweise 235 Vollzeitäquivalente beschäftigt. Ausgenommen von der Erhebung waren der Minister, die Staatssekretärin und der Ministerialdirektor.

Die 235 Vollzeitäquivalente verteilen sich auf folgende Organisationseinheiten:

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente je Organisationseinheit

Organisationseinheit	Vollzeitäquivalente
Abteilung 1 Verwaltung	43
Abteilung 2 Straßenverkehr	46
Abteilung 3 Verkehr (Schiene, Öffentlicher Personennahverkehr, Luftverkehr, Sicherheit)	58
Abteilung 4 Baurecht, Städtebau, Landesplanung	29
Abteilung 5 Nachhaltige Mobilität	38
Büros Minister, Staatssekretärin, Ministerialdirektor	7
Zentralstelle	8
Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	6
Summe	235

Im Ministerium sind zusätzlich sechs Vollzeitäquivalente externe Personalressourcen für IT-Aufgaben und im Gebäudebetrieb eingesetzt. Daraus ergibt sich ein Gesamtpersonaleinsatz von 241 Vollzeitäquivalenten.

Die Aufgaben des Ministeriums wurden in drei Typen gegliedert:

- Querschnittsaufgaben

Darunter fallen die Aufgabenbereiche Personal, Organisation, Finanzen, IT, Controlling und zentrale Ressortsteuerung.

- Förderungen

Diese umfassen alle Aufgaben im Zusammenhang mit Förderprogrammen.

- Fachaufgaben

Die Fachaufgaben umfassen alle Aufgaben des Ministeriums, soweit sie keine Querschnittsaufgaben oder Aufgaben im Zusammenhang mit Förderungen darstellen.

Für Vergleiche zwischen Ministerien hat der Rechnungshof die Querschnittsaufgaben unterteilt in

- Querschnittsaufgaben, die ausschließlich für das eigene Ministerium (Dienststelle) erbracht werden (Querschnitt Ministerium) und
- Querschnittsaufgaben, die für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur (Querschnitt andere) erbracht werden. Im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sind dies insbesondere Aufgaben für die Regierungspräsidien.

Der Personaleinsatz im Ministerium verteilt sich wie folgt auf diese Aufgabentypen:

Tabelle 2: Vollzeitäquivalente je Aufgabentyp

Querschnitt Ministerium	Querschnitt andere	Fachaufgaben	Förderungen	Summe
81	42	106	12	241
34 Prozent	17 Prozent	44 Prozent	5 Prozent	100 Prozent

Der Querschnittsanteil für das Ministerium für Umwelt und Verkehr lag bei der Untersuchung des Rechnungshofs 2001 bei 32 Prozent. Im Vergleich dazu hat sich der Querschnittsanteil auf 34 Prozent erhöht.

2.2 Organisation

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation analysiert und Folgendes festgestellt:

2.2.1 Abteilung 5 Nachhaltige Mobilität

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur wurde zu Beginn der 15. Legislaturperiode neu eingerichtet. Neben den aus vorhandenen Ministerien übernommenen Fachabteilungen wurde eine weitere Fachabteilung geschaffen. In dieser Abteilung wurden Aufgaben aus den Abteilungen Straßenwesen, Verkehr und weitere Aufgaben aus dem ehemaligen Umweltressort angesiedelt und mit Schwerpunktthemen zur nachhaltigen Mobilität ergänzt. Daneben werden im Referat 14 der Abteilung 1 „Verwaltung“ Aufgaben zum behördlichen und betrieblichen Mobilitätsmanagement wahrgenommen. Mit Bildung der Abteilung 5 „Nachhaltige Mobilität“ sollten die or-

organisatorischen Voraussetzungen geschaffen werden, um die politischen Zielsetzungen der Landesregierung für zukunftsorientierte, verkehrsträgerübergreifende Mobilitätskonzepte wirkungsvoll umzusetzen. Dadurch sind zusätzliche Schnittstellen zwischen den Abteilungen geschaffen worden, die aus verwaltungsökonomischen Gründen zu vermeiden sind. Mobilitätskonzepte können nicht abstrakt umgesetzt werden, sondern müssen immer an vorhandene Verkehrsträger anknüpfen. Anstelle des Nebeneinanders von Fachabteilungen wäre eine (gegebenenfalls auch temporäre) Stabsstelle die geeignete Organisationsform, um diese Ziele zu erreichen.

2.2.2 Servicedienste

Zu den Servicediensten des Ministeriums gehören die Registratur, Vorzimmer- und Sekretariatsaufgaben. Diese Aufgaben sind wichtige Elemente, um reibungslose Geschäftsprozesse sicherzustellen. Der Personaleinsatzsteuerung und Qualifikation des dafür eingesetzten Personals kommt eine große Bedeutung zu. Vertretungs- und Aushilfsfälle werden weitgehend dezentral geregelt. Durch Bündelung von Aufgaben in einer Serviceeinheit bei der Abteilung 1 „Verwaltung“ verbunden mit einer zentralen Personaleinsatzsteuerung sind verbesserte Arbeitsabläufe und Synergien zu erwarten.

2.3 Aufgabenkritik

Alle Behörden des Landes sind gehalten, ihren Aufgabenbestand (Zweckkritik) und die Art der Erledigung (Vollzugskritik) laufend zu überprüfen. Dies sieht auch die Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vor. In Teilbereichen konnte der Rechnungshof Ansatzpunkte für aufgabenkritische Prozesse im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur erkennen. Dabei ging es überwiegend um das Ziel, Aufgaben vom Ministerium auf nachgeordnete Organisationseinheiten zu übertragen. Strukturierte Prozesse zur Aufgabenkritik sind aber nicht implementiert.

2.4 Strategische Steuerung der Aufgaben

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur steuert seine Aufgaben durch Leitprojekte. Diese Leitprojekte bestehen aus Themen, Aufgaben oder sonstigen Aktivitäten, die aus Sicht der Ressortleitung wichtige Eckpfeiler für die strategische Ressortsteuerung darstellen. Die Leitprojekte werden jeweils zu Jahresbeginn gemeinsam mit den Abteilungsleitungen festgelegt und in Steckbriefen näher beschrieben. Die Führungskräfte erhalten zu den Leitprojekten in regelmäßigen Abständen Berichte. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird für die Steuerung des Ministeriums nicht herangezogen.

3 Empfehlungen

3.1 Organisation optimieren

Die Aufgaben der Abteilung 5 „Nachhaltige Mobilität“ und des Referats 14 der Abteilung 1 können auf eine (gegebenenfalls auch temporäre) Stabsstelle und die anderen Fachabteilungen verteilt werden. Um fachübergreifende Aufgaben zu priorisieren und abteilungsübergreifend zu koordinieren, stellt eine Stabsstellenorganisation die wirtschaftlichere Organisationsform dar. In dieser Stabsstelle sollten die konzeptionellen und strategischen Aufgaben zur nachhaltigen Mobilität gebündelt werden. Die Aufgaben der Stabsstelle sollten regelmäßig mit dem Ziel überprüft werden, die Aufgaben in die Fachabteilungen des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur zu überführen. Damit werden die organisatorischen Voraussetzungen geschaffen, die Themen der nachhaltigen Mobilität direkt in die Umsetzungsprozesse zu integrieren. Die übrigen Aufgaben sollten entsprechend der jeweiligen Sachzusammenhänge und der Abteilungszuordnung vor Einrichtung der Abteilung 5 „Nachhaltige Mobilität“ verteilt werden. Durch die Neuorganisation und den Abbau von Schnittstellen können sieben Vollzeitäquivalente eingespart werden.

Das Personalmanagement für Serviceaufgaben (Registraturen, Vorzimmer- und Sekretariatsaufgaben) sollte in einer Serviceeinheit zentral durch die Abteilung 1 „Verwaltung“ wahrgenommen werden. Den Abteilungen sollten jeweils zwei Vollzeitäquivalente für Vorzimmeraufgaben der Abteilungsleitungen und sonstige Serviceaufgaben zur Verfügung gestellt werden. Durch die stärkere Zentralisierung der Personalmanagementaufgabe ist mit Effizienzpotenzialen zu rechnen. Diese sind zu nutzen, um die Aufgaben zu optimieren.

3.2 Kernaufgaben durch Aufgabenkritik feststellen

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sollte durch eine strukturierte Aufgabenkritik seine Kernaufgaben feststellen und auch personelle Optimierungspotenziale identifizieren. Diese Potenziale sollten für Personaleinsparungen und für eine verbesserte Aufgabenerledigung genutzt werden. Das Ministerium sollte dazu alle Aufgaben mit einem strukturierten Prozess auf den Prüfstand stellen. Grundlage dafür könnte der Katalog der Aufgaben sein, den der Rechnungshof bei der Prüfung gemeinsam mit dem Ministerium entwickelt hat.

3.3 Aufgaben strategisch steuern

Der Rechnungshof bewertet das System der Leitprojekte positiv. Es fehlen jedoch aussagekräftige Kennzahlen zu Wirkungen oder zumindest zu Aktivitäten für die einzelnen Leitprojekte. Das System der Leitprojekte sollte gezielt ausgebaut und mit aussagekräftigen Kennzahlen durch ein effizientes Controlling unterstützt werden. Im Gegenzug sollte das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur prüfen, ob auf einzelne Daten zu den Leitprojekten unter Steuerungsgesichtspunkten verzichtet werden kann. Das Ministerium

sollte seine Controllingorganisation überprüfen und stärker auf die Leitprojekte ausrichten. Die Kosten- und Leistungsrechnung ist zur Steuerung des Ministeriums zu nutzen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner Stellungnahme meint das Ministerium, die angewandte Erhebungsmethode der Selbsteinschätzung könne nicht zu validen, aussagekräftigen und plausiblen Ergebnissen führen. Dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Abteilung 5 „Nachhaltige Mobilität“ und ein Referat der Abteilung 1 aufzulösen, widerspricht das Ministerium nachhaltig. Die Leitung des Ministeriums habe nach einem längeren Abwägungsprozess sich ganz bewusst dafür entschieden, die Abteilung 5 „Nachhaltige Mobilität“ einzurichten. In der Abteilung 5 werde die Aufgabe „Elektromobilität“ wahrgenommen. Zukünftig werde das Ministerium diese Aufgabe für die gesamte Landesregierung bündeln. Weiter werde in Abteilung 5 das Thema „Digitalisierung und Verkehr“ wahrgenommen. Diese Aufgabe werde in der neuen Legislaturperiode aufgewertet und verstärkt.

5 Schlussbemerkung

Das Ministerium verkennt, dass Schätzverfahren anerkannte Methoden der Organisationslehre sind (siehe dazu auch das Organisationshandbuch des Bundesministeriums des Innern).

Die Selbsteinschätzung wurde unmittelbar durch alle Beschäftigten des Ministeriums vorgenommen (Vollerhebung). Fragen zur Plausibilität der Daten wurden im laufenden Prüfungsverfahren mit den jeweiligen Beschäftigten und die Ergebnisse mit den Abteilungsleitungen erörtert.

In der neuen Legislaturperiode wurden die Geschäftsbereiche der Ministerien neu abgegrenzt. Die für das Verkehrsministerium genannten Zuständigkeiten sprechen für den Organisationsvorschlag des Rechnungshofs.