

Bundesagentur für Arbeit

(Einzelplan 11)

9 Zentrale der Bundesagentur für Arbeit – Wirtschaftlichkeitspotenziale durch größere Organisationseinheiten nutzen

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) bildet in ihrer Zentrale in Nürnberg Organisationseinheiten, die im Vergleich zu den für die Bundesverwaltung entwickelten Maßstäben zu klein sind. Dies führt zu einem unnötig hohen Bedarf an Führungskräften. Die Bundesagentur muss alle Möglichkeiten nutzen, um mit ausreichend großen Organisationseinheiten den Bedarf an Führungskräften zu verringern und ihre personellen Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen.

Die Bundesagentur hat in ihrer Zentrale unterhalb der Behördenleitung einen dreistufigen Verwaltungsaufbau: Sie bündelt ihre Aufgabenschwerpunkte in Geschäftsbereichen, die sich in Bereiche gliedern. Unterhalb der Bereiche sind Fachbereiche eingerichtet.

Die Bundesagentur muss als bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachten. Auch ihre Organisationsstruktur muss sich an diesen Grundsätzen und den hieraus abgeleiteten Maßstäben für die Bundesverwaltung orientieren. Gemessen hieran sind viele Organisationseinheiten in der Zentrale zu klein: Nahezu alle Bereiche bündeln zu wenige Fachbereiche, die Fachbereiche umfassen oft zu wenig Beschäftigte.

Der Bundesrechnungshof hält es für unverzichtbar, dass die Bundesagentur transparente Kriterien für die Größe von Organisationseinheiten ihrer Zentrale entwickelt. Diese müssen sich an den Maßstäben für die Bundesverwaltung ausrichten.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Die Bundesagentur ist eine bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ist an die haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes gebunden und hat danach ihre Organisation wirtschaftlich und sparsam zu gestalten. Die Aufsicht über die Bundesagentur führt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Die Bundesagentur baut seit Jahren die Anzahl der Führungskräfte aus, obwohl sich der Personalbestand insgesamt verringert. Der Bundesrechnungshof prüfte daher im Jahr 2020 die Organisations- und Führungsstruktur der Zentrale der Bundesagentur. Dabei untersuchte er insbesondere die Größe der verschiedenen Organisationseinheiten sowie den daraus resultierenden Einsatz von Führungskräften.

Grundsätze für eine effiziente Aufbauorganisation

Eine Behörde gliedert sich in Organisationseinheiten, denen bestimmte Aufgaben zugewiesen sind (Aufbauorganisation). Die Aufbauorganisation bildet das hierarchische Gerüst einer Organisation. Die Behörden der Bundesverwaltung weisen i. d. R. eine dreistufige Aufbauorganisation mit Abteilungen, Unterabteilungen und Referaten auf.

Für Bundesministerien sind Anforderungen an die Aufbauorganisation und die Mindestgröße von Organisationseinheiten in ihrer gemeinsamen Geschäftsordnung formuliert. Zudem haben die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder Grundsätze für die Verwaltungsorganisation entwickelt. Darin haben sie auch Mindestgrößen für nachgeordnete Verwaltungen empfohlen. Diese Mindestgrößen sind als Richtwert zu verstehen, um eine Aufbauorganisation wirtschaftlich auszugestalten. Sie können unterschritten werden, wenn sachliche Gründe dies im Einzelfall erforderlich machen.

Die Anzahl der Organisationseinheiten innerhalb einer Verwaltung soll möglichst gering sein. Deshalb sollen Organisationseinheiten so groß wie möglich sein. Nach den Empfehlungen der Rechnungshöfe sollen nachgeordnete Verwaltungen durchgängig größere Organisationseinheiten bilden als Ministerien. Dies gilt grundsätzlich auch für die Bundesagentur.

Aufbauorganisation der Zentrale der Bundesagentur im Vergleich

Die Bundesagentur sieht in ihrer Zentrale unterhalb der Behördenleitung eine dreistufige Organisationsstruktur vor: Geschäftsbereiche, Bereiche und Fachbereiche, die jeweils von Führungskräften geleitet werden. Diese führen die Fach- und Dienstaufsicht über die direkt unterstellten Beschäftigten der jeweiligen Organisationseinheit. Die Bundesagentur hat für Geschäftsbereiche und Bereiche keine Mindestgrößen definiert. Fachbereiche sollen mindestens vier Beschäftigte umfassen.

Die dreistufige Organisationsstruktur der Bundesagentur entspricht dem Behördenaufbau der Bundesverwaltung. Danach ist ein Geschäftsbereich mit einer Abteilung, ein Bereich mit einer Unterabteilung und ein Fachbereich mit einem Referat zu vergleichen. Die Regelungen der Bundesagentur lassen sich mit den Grundsätzen für die Verwaltungsorganisation wie folgt gegenüberstellen:

Tabelle 9.1

Mindestgrößen für Organisationseinheiten: Empfehlungen in der Bundesverwaltung und Umsetzung in der Bundesagentur

Bundesverwaltung		Bundesagentur für Arbeit	
Referate je Abteilung:	≥ 5	Fachbereiche je Geschäftsbereich	keine
Referate je Unterabteilung	≥ 5	Fachbereiche je Bereich	keine
Beschäftigte je Referat ^a		Beschäftigte je Fachbereich ^a	
• unterhalb von Ministerien	≥ 8		≥ 4
• in Ministerien	≥ 5		

Erläuterung: ^a Beschäftigte je Referat und Fachbereich jeweils ohne Führungskraft.

Quelle: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Stand: 22. Januar 2020; Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016; Fachkonzept der Zentrale der Bundesagentur vom 4. Januar 2019.

Organisationseinheiten in der Zentrale der Bundesagentur unterschreiten Mindestgrößen

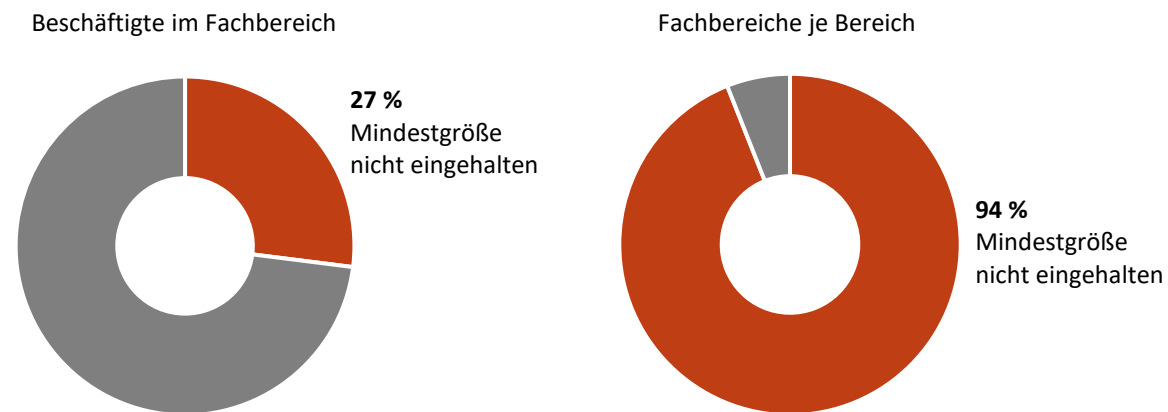
Die Bundesagentur gliedert sich in sieben Geschäftsbereiche mit insgesamt 33 Bereichen und 70 Fachbereichen. Nach ihren Angaben beruht die Einrichtung von Geschäftsbereichen, Bereichen und Fachbereichen in der Zentrale auf einer „geschäftspolitischen Entscheidung“ des Vorstands. Diese Entscheidung hänge insbesondere von der „Aufgabenvielfalt“ und der „Außenvertretung“ des Aufgabenbereichs ab. Die personelle Ausstattung der Organisationseinheiten orientiere sich daran, wie bedeutsam und komplex die zugewiesenen Aufgaben sind. Konkrete Kriterien für die Entscheidung über die Größe der Organisationseinheiten hatte sie nicht festgelegt.

In der Zentrale umfassten 27 % der Fachbereiche weniger als acht Beschäftigte, der Maßstab für Verwaltungen unterhalb von Ministerien. 14 % der Fachbereiche hatten weniger als fünf Beschäftigte und unterschritten damit die Mindestgröße für Referate in Ministerien. 9 % der Fachbereiche hatten weniger als vier Beschäftigte und unterschritten damit die Mindestgröße, die die Bundesagentur für ihre Fachbereiche vorgibt. Nahezu alle Bereiche in der Zentrale bündelten weniger Fachbereiche, als die Grundsätze vorsehen. Für die Leitung der Bereiche und Fachbereiche setzte die Bundesagentur jeweils Führungskräfte ein. Die nachfolgende Abbildung veranschaulicht die Abweichung anhand der für nachgeordnete Behörden geltenden Maßstäbe.

Abbildung 9.1

Bundesagentur unterschreitet empfohlene Mindestgrößen

Gemessen an den für die Bundesverwaltung empfohlenen Mindestgrößen sind viele Organisationseinheiten in der Zentrale der Bundesagentur zu klein: Die Fachbereiche umfassen oft zu wenig Beschäftigte. Nahezu alle Bereiche bündeln zu wenige Fachbereiche.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Gesamtübersicht zum Personalansatz der Bundesagentur vom 30. Juni 2020; Grundsätze der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 5. Dezember 2016.

9.2 Würdigung

Organisationen benötigen eine klare Struktur, um wirtschaftliche Verfahrensabläufe und Entscheidungsprozesse zu ermöglichen. Angemessene Organisationsgrößen sind von zentraler Bedeutung, um Personal wirtschaftlich einzusetzen und Aufgaben effektiv zu erfüllen.

Die Bundesagentur hat die Voraussetzungen für die Einrichtung von Fachbereichen, Bereichen und Geschäftsbereichen in der Zentrale nicht eindeutig festgelegt. Vielmehr beruht die Einrichtung dieser Organisationseinheiten auf einer „geschäftspolitischen Entscheidung“ des Vorstands. Kriterien wie „Aufgabenvielfalt“ und „Außenvertretung“ lassen dafür einen großen Interpretationsspielraum. Gleichzeitig hat sich die Bundesagentur bei der Ausgestaltung von Organisationseinheiten nicht an den für die Bundesverwaltung geltenden Maßstäben orientiert. Sie hat es unterlassen, für Geschäftsbereiche und Bereiche Mindestgrößen zu definieren. Die von der Bundesagentur für Fachbereiche festgelegte Mindestgröße unterschreitet nicht nur die Mindestgröße für Verwaltungen unterhalb von Ministerien, sondern sogar die Maßstäbe für Ministerien. Für diese unverhältnismäßig niedrige Schwelle hat die Bundesagentur keine Gründe dargelegt. Zudem verstieß sie in einer Größenordnung von 9 % gegen diese eigene Vorgabe.

Die Bundesagentur hat mit diesem Vorgehen nicht sichergestellt, dass die Größe ihrer Organisationseinheiten den Anforderungen an einen möglichst wirtschaftlichen Personaleinsatz Rechnung trägt. Die Anzahl der Beschäftigten in den Fachbereichen war teilweise zu gering, um ohne weitere Gründe Organisationseinheiten mit eigenem Führungspersonal zu

rechtfertigen. Die Möglichkeiten für eine stärkere Bündelung von Fachbereichen in Bereichen hat sie nicht erkennbar ausgeschöpft.

Der Bundesrechnungshof hält es für unabdingbar, dass die Bundesagentur ihre Organisation umfassend an transparenten, für die Bundesverwaltung auf einer breiten Praxisgrundlage entwickelten Grundsätzen ausrichtet. Die Bundesagentur sollte für die Einrichtung von Geschäftsbereichen, Bereichen und Fachbereichen in der Zentrale eindeutige Kriterien bestimmen und Mindestgrößen für Organisationseinheiten festlegen. Bei Organisationseinheiten, die sich nicht an den Mindestgrößen orientieren, ist grundsätzlich von einem Potenzial für eine Zusammenfassung in größeren Organisationseinheiten auszugehen. So kann die Bundesagentur Führungspersonal wirtschaftlicher einsetzen und ihre Personalkosten verringern.

9.3 Stellungnahme

Die Bundesagentur hat dargelegt, dass sie die Organisationsgrundsätze als Richtwert für eine Aufbauorganisation betrachte. Die darin genannten Werte seien aber nicht allgemeingültig. Sie würden einen groben Anhaltspunkt bieten. Insoweit empfehle die Bundesagentur, die künftige sowie die aktuell bestehende Aufbauorganisation der Zentrale nicht zu schematisch hinsichtlich etwaiger Mindestgrößen zu betrachten. Dies betreffe insbesondere die Bildung von Fachbereichen und Bereichen. Insgesamt müssten in der dreistufigen Aufbauorganisation der Zentrale u. a. die Aufgabenschwerpunkte der Arbeitslosenversicherung und der Grundsicherung für Arbeitsuchende berücksichtigt werden. Die damit verbundene Aufgabenvielfalt und -tiefe sowie die geschäftspolitische Verantwortung der Zentrale können etwaige Ausnahmen begründen.

Unbestritten bleibe, dass es mit zunehmender Entfernung einzelner Organisationseinheiten vom Regelfall einer besonderen Begründungstiefe bedarf. Entsprechendes werde die Verwaltung der Zentrale bei der weiteren Organisationsentwicklung ausreichend zu berücksichtigen haben. Anlässlich der aktuellen Veränderungen auf Vorstandsebene werde die Organisationsstruktur der Zentrale weiterentwickelt. Nach entsprechender Einzelfallbetrachtung und ggf. Begründung müsse es möglich bleiben, von Regelfällen abzuweichen.

Im Übrigen entspreche aus Sicht der Bundesagentur die rein mathematische Bestimmung von Mindestgrößen nicht den allgemein anerkannten Organisationsgrundsätzen.

9.4 Abschließende Würdigung

Aus dem Wirtschaftlichkeitsprinzip leitet sich ab, möglichst große Organisationseinheiten mit einem möglichst geringen Ressourceneinsatz für Leitungsfunktionen zu bilden. An dieser Anforderung muss sich jede organisatorische Entscheidung messen lassen. Mindestgrößen von Organisationseinheiten sind dabei hilfreich, weil sie Untergrenzen für die Personalausstattung definieren.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt nicht, dass die Bundesagentur organisatorische Flexibilität benötigt. Dies hat zuletzt die Bewältigung der Folgen der Corona-Pandemie auf dem Arbeitsmarkt gezeigt. Wenn jedoch – wie bei den Bereichen in der Zentrale der Bundesagentur – Mindestgrößen regelmäßig unterschritten werden, ist dies ein Hinweis auf Optimierungspotenziale beim Ressourceneinsatz. Diese Potenziale sollte die Bundesagentur intensiv nutzen. Die angekündigte Weiterentwicklung ihrer Organisationsstruktur bietet hierfür die Gelegenheit.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die in allgemeiner Form dargestellte Absicht der Bundesagentur, die Grundsätze aufzugreifen. Er vermisst jedoch eine konkrete Perspektive, diese bei künftigen Organisationsentscheidungen zu berücksichtigen. Er hält es weiterhin für unverzichtbar, dass die Bundesagentur transparente Kriterien für die Bemessung der Größe von Organisationseinheiten ihrer Zentrale entwickelt, die sich an den für die Bundesverwaltung geltenden Maßstäben orientieren.