

03/03 Innere Dienste, sächliche Verwaltungsausgaben

Organisation des Inneren Dienstes

Leitsätze

(1) Die Aufbau- und Ablauforganisation des Inneren Dienstes sollte regelmäßig untersucht und optimiert werden. Hierzu sollten die Behörden Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlungen veranlassen.

(2) Einrichtungen mit mehreren Standorten sollten grundsätzlich die Aufgaben des Inneren Dienstes organisatorisch bündeln. Ausnahmen sollten sie begründen und dokumentieren.

(3) Mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten die Behörden die Aufgaben des Inneren Dienstes daraufhin prüfen, ob sie in Eigenregie oder durch private Dienstleister zu erbringen sind.

(4) Extern vergebene Dienstleistungen des Inneren Dienstes sollten die Behörden regelmäßig, spätestens aber grundsätzlich nach fünf Jahren neu ausschreiben.

(5) Die Einrichtungen sollten sämtliche Kosten für die externe Nutzung von Räumlichkeiten ermitteln und auf dieser Grundlage ein angemessenes Entgelt festlegen.

(6) Leistungsvergleiche stellen ein geeignetes Mittel dar, um die Qualität des Inneren Dienstes zu verbessern.

Hintergründe

Damit der Innere Dienst die Kernaufgaben der Verwaltung bestmöglich unterstützen kann, muss er effektiv und effizient funktionieren. Der Bundesrechnungshof untersuchte in den Jahren 2009 und 2010 querschnittlich den Inneren Dienst der mittelbaren Bundesverwaltung. Dabei stellte er fest, dass dessen Wirtschaftlichkeit und Organisation verbessert werden kann.

(1) Der Bundesrechnungshof stellte fest, dass die geprüften Einrichtungen die Aufbau- und Ablauforganisation des Inneren Dienstes überwiegend nicht unter-

suchten und optimierten. Organisationsuntersuchungen mit anschließenden Personalbedarfsermittlungen fehlten zumeist.

Nur mit einem optimierten Inneren Dienst kann eine Einrichtung ihre Kernaufgaben bestmöglich erledigen. Eine systematische Betrachtung der Aufbau- und Ablauforganisation ist notwendig, um Schwachstellen aufzudecken sowie Einsparpotenziale offenzulegen und zu verwirklichen. Hierbei ist es notwendig, nicht nur einzelne Bereiche, sondern regelmäßig den gesamten Inneren Dienst mit allen Führungs-, Ausführungs- und Unterstützungsprozessen zu untersuchen.

(2) Einrichtungen mit mehreren Standorten organisierten die Aufgaben des Inneren Dienstes teilweise dezentral. Dabei prüften sie nicht, ob eine zentrale Einrichtung besser gewesen wäre.

Das Nebeneinander von verschiedenen Inneren Diensten kann zu einem lückenhaften Informationsaustausch und zu Überschneidungen führen. Demgegenüber ermöglicht es ein standortübergreifender Innerer Dienst, die Aufgaben einheitlich und effizient zu erledigen. Außerdem vermeidet er Organisationseinheiten mit zu geringen Leitungsspannen (sog. Kleinreferate).

(3) Überwiegend untersuchten die geprüften Einrichtungen nicht, ob Aufgaben des Inneren Dienstes in Eigenregie oder durch private Dienstleister erledigt werden sollten. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen hierzu führten sie nur in wenigen Fällen durch. Diese waren oft unvollständig und methodisch fehlerhaft.

Nur auf der Grundlage einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung kann verlässlich ermittelt werden, in welcher Form einzelne Aufgaben des Inneren Dienstes wirtschaftlich zu erledigen sind. Hierbei sollten die Einrichtungen alle möglichen Formen der Aufgabenerledigung (z. B. Eigenwahrnehmung, Zusammenarbeit mit Dritten, Vergabe an einen privaten Dienstleister) prüfen und monetär bewerten. Angewendet werden sollte die vom Bundesfinanzministerium und vom Bundesrechnungshof empfohlene Kapitalwertmethode (siehe Arbeitsanleitung „Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen“, GMBL. (2011) S. 76 ff.).

(4) Die Aufgaben Zugangskontrolle, Wachdienste und Gebäudemanagement vergaben die geprüften Einrichtungen meist an private Dienstleister. Die Verträge liefen zum Zeitpunkt der Prüfung des Bundesrechnungshofes häufig deutlich länger als fünf Jahre.

Um den Wettbewerb zu fördern und daraus resultierende Preisvorteile zu nutzen, sollten Dienstleistungen im Bereich des Inneren Dienstes grundsätzlich spätestens nach fünf Jahren erneut ausgeschrieben werden. Zuvor ist der auszuschreibende Leistungsumfang (z. B. Reinigungsintervalle) zu prüfen und bei Bedarf anzupassen. Sofern absehbar ist, dass Dienstleistungen nicht oder nur zum Teil in Anspruch genommen werden (z. B. im Bereich des Winterdienstes), sollte eine anteilige Rückvergütung vereinbart werden.

(5) Die geprüften Einrichtungen erfassten die Kosten des Inneren Dienstes nicht vollständig. Dies machte sich insbesondere bei der Vermietung von Räumen bemerkbar. Hierfür vereinbarte Nutzungsentgelte berücksichtigten angefallene Betriebs- und Personalkosten (z. B. Hausmeisterdienst, Pförtnerdienst) bzw. Kosten für die technische Ausstattung (z. B. Mikrofonanlage, Beamer) häufig nicht.

(6) Leistungsvergleiche führten die Einrichtungen nur in Einzelfällen durch. Diese eignen sich, um die Kosten und die Qualität des Inneren Dienstes transparent zu machen und ihn kontinuierlich zu verbessern. Basis hierfür können Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung sein. Behördenübergreifende Vergleiche bieten sich insbesondere für solche Aufgaben an, die in nahezu allen Behörden in vergleichbarer Form vorkommen.