

Auszug aus

Denkschrift 2016

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Organisation und Aufgabenanalyse im Minis-
terium für Kultus, Jugend und Sport



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 04: Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Organisation und Aufgabenanalyse im Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (Kapitel 0401)

Das Kultusministerium beschäftigt mit 146 Vollzeitäquivalenten über die Hälfte mehr Personal als Stellen im Haushaltsplan ausgewiesen sind. Das Ministerium verschafft sich damit erhebliche Personalkapazitäten, die sich in dieser Größenordnung nicht unmittelbar aus dem Haushaltsplan ergeben.

Einige Aufgaben im Ministerium sollten stärker gebündelt werden.

1 Ausgangslage

1.1 Frühere Prüfungen

Im Zuge eines Verwaltungsreformprojekts hatte der Rechnungshof unter Beteiligung des Innenministeriums Baden-Württemberg 1999 und 2000 die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (= Querschnittsaufgaben) bei den neun Fachministerien des Landes Baden-Württemberg untersucht (Landtagsdrucksache 13/386). Die damaligen Prüfungsansätze wurden um Fachaufgaben und aufgabenkritische Prüfungsansätze erweitert. Sie wurden in der Prüfungsreihe „Aufgabenanalyse in Ministerien“ beim Ministerium für Integration, Ministerium für Finanzen und Wirtschaft, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und Kultusministerium 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 Ministerium für Verkehr und Infrastruktur sind ebenfalls in der Denkschrift 2016 (Beitrag Nr. 23) dargestellt.

1.2 Aktuelle Prüfung

Der Rechnungshof hat 2015 die Aufbauorganisation analysiert und die Querschnittsaufgaben, Fachaufgaben und Förderungen des Kultusministeriums untersucht. Der Untersuchungsbereich umfasste auch die Außenstellen des Landeslehrerprüfungsamts bei den Regierungspräsidien. Diese Außenstellen sind organisatorisch dem Ministerium zugeordnet und wurden daher in die Prüfung einbezogen.

Für den Untersuchungsbereich hat der Rechnungshof auf der Grundlage von Aufgabenkatalogen den Personaleinsatz ermittelt und Kennzahlen gebildet. Daneben wurden die personalwirtschaftlichen Maßnahmen des Ministeriums zur Personalgewinnung betrachtet. Die Untersuchung wurde durch aufgabenkritische Aspekte ergänzt.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ressourceneinsatz¹

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren im Kultusministerium 495 Mitarbeitende beschäftigt. Von der Erhebung ausgenommen waren der Minister, die Staatssekretärin und der Ministerialdirektor.

Im Ministerium sind sechs Vollzeitäquivalente externe Personalressourcen im Gebäudebetrieb eingesetzt. Die 413 Vollzeitäquivalente des Ministeriums verteilen sich auf folgende Organisationseinheiten:

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente je Organisationseinheit

Organisationseinheit	Vollzeitäquivalente
Abteilung 1 Verwaltung, internationale Angelegenheiten	121
Abteilung 2 Schulorganisation, Lehrerbildung	47
Abteilung 3 Allgemein bildende Schulen, Elementarbildung	75
Abteilung 4 Berufliche Schulen	48
Abteilung 5 Jugend, Sport, Weiterbildung	45
Zentralstelle	17
Stabsstelle Kommunikation	10
Projektbüro Kompetenzanalyse	8
Stabsstelle Religionsangelegenheiten, Staatskirchenrecht	4
Serviceagentur	1
Geschäftsstelle der Hauptpersonalräte	2
Landeslehrerprüfungsamt (Außenstellen bei den Regierungspräsidien)	35
Summe	413

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 Kultusministeriums (Querschnitt andere) wahrgenommen werden. Im Kultusministerium sind dies insbesondere Aufgaben für Schulen.

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

Tabelle 2: Vollzeitäquivalente je Aufgabentyp²

Querschnitt Ministerium	Querschnitt andere	Fachaufgaben	Förderungen	Summe
120	120	128	16	384
31 Prozent	31 Prozent	33 Prozent	5 Prozent	100 Prozent

Der Querschnittsanteil für das Kultusministerium lag bei der Untersuchung des Rechnungshofs 2001 bei 41 Prozent. Im Vergleich dazu hat sich der Querschnittsanteil verringert.

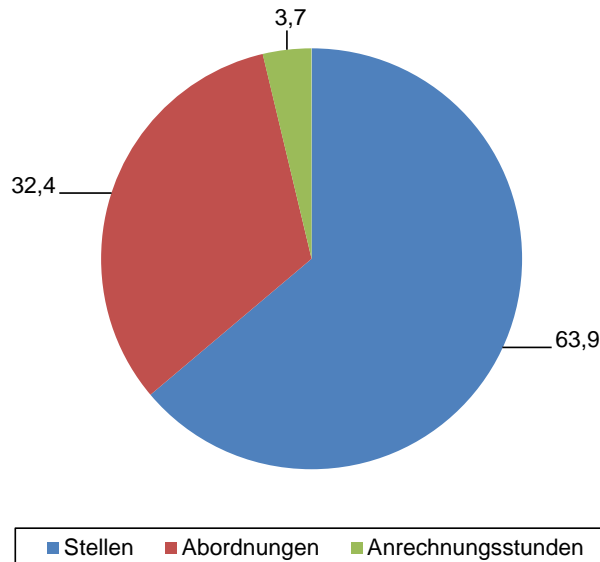
2.2 Personalausstattung

Im Ministeriumskapitel des Staatshaushaltsplans waren zum Prüfungszeitpunkt 273 Stellen veranschlagt. Das Kultusministerium gewinnt erhebliche zusätzliche Personalressourcen durch Abordnungen oder Beschäftigung von Lehrkräften. Den Lehrkräften wird ihr Beschäftigungsumfang im Ministerium auf ihre Unterrichtsverpflichtung in den Schulen angerechnet (VwV Anrechnungsstunden und Freistellungen). Der Rechnungshof hat die veranschlagten Stellen mit den tatsächlich eingesetzten Personalkapazitäten jeweils zum 01.01. der Jahre 2012 bis 2015 verglichen. Zum 01.01.2015 hat das Ministerium 35,7 Prozent seiner Personalressourcen über Abordnungen oder durch Anrechnungsstunden gewonnen. Dies entspricht 130,5 beziehungsweise 15,0 Vollzeitäquivalenten.

Die folgende Abbildung zeigt die Zusammensetzung der Personalressourcen des Ministeriums in Prozent für Personal auf Stellen, Abordnungen und Anrechnungsstunden zum 01.01.2015.

² Ohne Personal der Außenstellen des Landeslehrerprüfungsamts bei den Regierungspräsidien.

Abbildung: Personalressourcen in Prozent auf Stellen, Abordnungen und Anrechnungsstunden



Von 2012 bis 2015 haben sich die im Staatshaushaltsplan ausgewiesenen Stellen lediglich von 271 Stellen auf 273 Stellen erhöht. Im gleichen Zeitraum hat sich aber der Gesamtpersonaleinsatz im Ministerium von 376,1 Vollzeitäquivalenten auf 402,4 Vollzeitäquivalente deutlich gesteigert. Die nicht auf Haushaltsstellen des Ministeriums geführten Personalressourcen haben sich um 18,4 Vollzeitäquivalente erhöht; dies entspricht einer Steigerung von 14,5 Prozent.

2.3 Organisation

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation analysiert und dabei Folgendes festgestellt:

2.3.1 Abteilung 5 Jugend, Sport, Weiterbildung

Das Kultusministerium besteht neben der Abteilung 1 „Verwaltung, internationale Angelegenheiten“ aus vier Fachabteilungen. In der Abteilung 2 „Schulorganisation, Lehrerbildung“ sind schulische Aufgaben angesiedelt, die alle Schularten betreffen. Abteilung 3 „Allgemein bildende Schulen, Elementarbildung“ und Abteilung 4 „Berufliche Schulen“ nehmen Aufgaben für die jeweiligen Schularten wahr. In der Abteilung 5 „Jugend, Sport, Weiterbildung“ sind sowohl schulbezogene als auch außerschulische Aufgaben angesiedelt. Der Rechnungshof hat die Aufgaben dieser Abteilung analysiert. Nahezu 50 Prozent der Personalressourcen dieser Abteilung werden für schulbezogene Aufgaben eingesetzt. Darunter fallen Aufgaben wie z. B. Schulsport, schulpsychologische Dienste oder Ganztagschulen. Aus der

Prüfung ergaben sich Hinweise, dass diese Aufgaben auch in den Fachabteilungen 2 bis 4 wahrgenommen werden könnten.

Auf der anderen Seite könnten dann Aufgaben wie die des Sports, der Jugend und der Weiterbildung, die eine eigenständige gesellschaftliche Bedeutung haben, auch organisatorisch klarer fokussiert werden.

2.3.2 Organisation der Querschnittsaufgaben und Stabsstellen

In der Abteilung 1 werden neben klassischen Querschnittsaufgaben auch Aufgaben für Förderungen und Fachaufgaben wahrgenommen. Diese Aufgaben umfassen Europa, überregionale, internationale und Bundesratsangelegenheiten. Sie sind in einem Referat mit 6,9 Vollzeitäquivalenten gebündelt. Der Rechnungshof hat festgestellt, dass 80 Prozent des Personaleinsatzes dieses Referats in Förderungen und Fachaufgaben fließen. Daneben werden insgesamt nur 4,9 Prozent der Personalressourcen für Querschnittsaufgaben der eigenen Dienststelle aufgewendet. Das Referat nimmt damit weit überwiegend Aufgaben wahr, die nicht in die Aufgabenstellung der Abteilung 1 eines Ministeriums als Querschnittsabteilung passen.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Stabsstelle „Religionsangelegenheiten, Staatskirchenrecht“ Aufgaben wahrnimmt, die nicht alle Abteilungen betreffen und daher nicht abteilungsübergreifend gebündelt werden müssen. Auch ein besonderer, unmittelbarer Beratungsbedarf der Hausspitze ist nicht erkennbar.

2.4 Aufgabenkritik

Die Aufgabenkritik ist als ständiger Prozess für Behörden in der Dienstordnung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg vorgesehen. Danach sind alle Behörden gehalten, ihren Aufgabenbestand (Zweckkritik) und die Art der Erledigung (Vollzugskritik) laufend zu überprüfen. Dies gilt auch für Ministerien. In Ministerien sollen grundsätzlich nur ministerielle Aufgaben (z. B. strategische Programmziele, konzeptionelle und planerische Aufgaben, Gesetzgebung, Führungs- und Kontrollaufgaben des nachgeordneten Bereichs) wahrgenommen werden. Die Ministerien sollten in möglichst geringem Umfang operative Vollzugsaufgaben wahrnehmen.

2.5 Strategische Steuerung und Controlling

Für die strategische Steuerung des Kultusministeriums existieren keine einheitlichen Standards und Prozesse. Zielvereinbarungen werden im Geschäftsbereich des Ressorts nur mit und zwischen den nachgeordneten Behörden und Schulen abgeschlossen. Das Ministerium plant derzeit keine Wiedereinführung der Zielvereinbarung oder eines anderen Steuerungsinstruments zur strategischen Steuerung. Die Kosten- und Leistungsrechnung spielt für die Steuerung des Ministeriums keine Rolle.

Das Controlling des Ministeriums verfolgt eine ganzheitliche Strategie. So werden neben Kennzahlen zu Kosten beispielsweise auch Daten zur regio-

nen Schulentwicklung und zur Schüler-/Klassenentwicklung in den IT-Systemen gebündelt. Die Systeme befinden sich derzeit im Aufbau und werden weiterentwickelt.

3 Empfehlungen

3.1 Tatsächlichen Personaleinsatz im Staatshaushaltsplan abbilden

Die Quote der nicht im Staatshaushaltsplan abgebildeten Personalressourcen ist zu verringern. Der tatsächliche Personaleinsatz muss im Ministeriumskapitel des Staatshaushaltsplans adäquat dargestellt werden. Die dafür notwendigen Stellen sind aus dem Geschäftsbereich umzusetzen (keine Neustellen). Die sachlichen Gründe für die Gewinnung zusätzlicher Personalressourcen für das Kultusministerium sind auf Maßnahmen zur Personalentwicklung und temporäre Arbeitsspitzen zu begrenzen.

3.2 Organisation verbessern

Die schulbezogenen Aufgaben sind die zentralen Aufgaben des Kultusministeriums. Der Rechnungshof sieht konkrete Ansatzpunkte, dass das Ministerium seine schulbezogenen Aufgaben besser organisieren kann. Dazu müssten die schulbezogenen Aufgaben in den für die Schulen zuständigen Fachabteilungen stärker gebündelt werden. Durch eine Aufgabenanalyse könnten operative Vollzugsaufgaben einschließlich Personalressourcen auf nachgeordnete Bereiche der Schulverwaltung übertragen werden. Gleichzeitig sollten die außerschulischen Aufgaben neu geordnet werden.

Die Aufgaben der Stabsstelle „Religionsangelegenheiten, Staatskirchenrecht“ sollten in eine der Fachabteilungen eingegliedert werden. Die Aufgaben des Referats 16 „Europa, überregionale und internationale Angelegenheiten, Bundesrat“ sollten der Zentralstelle oder einer Fachabteilung übertragen werden. Die dabei entstehenden Optimierungspotenziale sind zu nutzen.

Durch diese organisatorischen Maßnahmen können die Aufgaben klarer abgegrenzt und Organisationseinheiten im Ministerium eingespart werden.

3.3 Aufgabenkritik durchführen

Das Kultusministerium sollte eine strukturierte Aufgabenkritik durchführen. Diese Potenziale sollten für Personaleinsparungen und für eine optimierte Aufgabenerledigung genutzt werden. Das Ministerium sollte dazu alle Aufgaben mit einem strukturierten Prozess zur Aufgabenkritik auf den Prüfstand stellen. Grundlage dafür könnte der Katalog der Aufgaben sein, den der Rechnungshof bei der Prüfung gemeinsam mit dem Ministerium entwickelt hat.

3.4 Strategisch steuern

Das Kultusministerium sollte die Einführung einer einheitlichen Methode zur strategischen Steuerung seiner Aufgaben und Projekte prüfen. Die Methode sollte sich eng am Steuerungsbedarf des Ministeriums orientieren und sich auf zentrale Aufgaben und Projekte beschränken. Das Ressortcontrolling sollte dazu möglichst alle steuerungsrelevanten Daten liefern. Insbesondere sollte auch die Kosten- und Leistungsrechnung für die Steuerung des Ministeriums genutzt werden. Der Rechnungshof empfiehlt, auch die Controllingorganisation des Ministeriums nach den sich daraus ergebenden Anforderungen auszurichten.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Kultusministerium hat zugesichert, Abordnungen an das Ministerium künftig auf Personalentwicklungsmaßnahmen und zeitlich befristete Sonderaufgaben zu beschränken. Die für das Ministerium benötigten Stellen sollen im Staatshaushaltsplan 2017 kostenneutral auf das Ministerium übertragen werden. Es sollen keine Neustellen geschaffen werden.

Das Ministerium will die Organisationsvorschläge des Rechnungshofs aufgreifen. Eine strikte organisatorische Trennung zwischen rein schulischen und außerschulischen Aufgaben sei jedoch in der derzeitigen Abteilungsstruktur nicht praktikabel. Die Eingliederung der Stabsstelle „Religionsangelegenheiten, Staatskirchenrecht“ in die Fachabteilung werde vom Beratungsbedarf der Hausspitze abhängig gemacht. Die Aufgaben des Referats 16 „Europa, überregionale und internationale Angelegenheiten, Bundesrat“, könnten aufgrund des Aufgabenzuschnitts nicht der Zentralstelle zugeschlagen werden. Das Ministerium begreift die vom Rechnungshof angeordnete strukturierte Aufgabenkritik als ständige, prozessorientierte Maßnahme. In diesem Prozess würden die Befunde der 2015 durchgeführten Prüfung eine besondere Rolle spielen.

Das zentrale Ressortcontrolling könne bereits jetzt alle steuerungsrelevanten Daten zur strategischen Steuerung des Ressorts bereitstellen. Schwerpunkt des Controllings bilde der Schulbereich. Daneben wird das Bildungscontrolling weiter ausgebaut.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Forderung, die schulischen Aufgaben organisatorisch stärker als bisher zu bündeln. Das Controlling des Bildungs- und Schulbereichs sollte um ein Controlling der übrigen Aufgabenbereiche ergänzt und in eine ganzheitliche strategische Ressortsteuerung integriert werden.