

Auszug aus

Denkschrift 2018

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 21

Verwaltungsinterne Dienstleistungen der Uni-
versitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz und
Tübingen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Verwaltungsinterne Dienstleistungen der Universitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Tübingen (Kapitel 1410, 1412, 1414 und 1415)

Die Universitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Tübingen können Aufgaben zentralisieren, Arbeitsabläufe straffen und verstärkt elektronisch unterstützen. Dadurch können sie ein Potenzial von 52 Vollzeitäquivalenten gewinnen. Aus diesen Kapazitäten sollten zunächst Aufgabenfelder mit nachgewiesenem Personalmehrbedarf verstärkt werden. Danach verbleibende Ressourcen sollten mittelfristig abgebaut werden.

Die Innenrevisionen der Universitäten sind personell nicht ausreichend ausgestattet. Damit ist nicht sichergestellt, dass die ordnungsgemäße Mittelverwendung sachgerecht überprüft werden kann.

1 Ausgangslage

Der Rechnungshof hat den Personaleinsatz für verwaltungsinterne Dienstleistungen in den Universitäten Freiburg, Heidelberg, Konstanz und Tübingen geprüft. Einbezogen wurden die wesentlichen Kernaufgaben der Universitätsverwaltungen und Fakultätsgeschäftsstellen aus den Aufgabenbereichen Personal, Organisation, Haushalt und Innere Dienste.

Von der Untersuchung wurden insgesamt 794 Vollzeitäquivalente (1.230 Mitarbeitende) erfasst.

Tabelle 1: Personalkapazitäten für verwaltungsinterne Dienstleistungen der geprüften Universitäten (in Vollzeitäquivalenten)

| Freiburg | Heidelberg | Konstanz | Tübingen | Summe |
|----------|------------|----------|----------|-------|
| 264 | 189 | 138 | 203 | 794 |

Die Aufgaben wurden unabhängig davon untersucht, welche Organisationseinheit sie wahrnimmt (aufgabenbezogener Prüfungsansatz). So wurden nicht nur die zentralen Universitätsverwaltungen, sondern teilweise auch dezentrale Einrichtungen in die Untersuchung einbezogen. Der Rechnungshof hat auf der Grundlage von Aufgabenkatalogen den Personaleinsatz ermittelt und Kennzahlen gebildet. Für vergleichbare Aufgaben wurde ein Benchmarking durchgeführt. Zusätzlich wurden weitere Aufgaben vertiefend analysiert.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Benchmarking vergleichbarer Aufgaben

Der Rechnungshof hat bei den Universitäten neun Aufgaben identifiziert, die unter Berücksichtigung der jeweiligen Struktur und Aufgabenerledigung vergleichbar sind. Von den insgesamt in die Prüfung einbezogenen 794 Vollzeitäquivalenten wurden für diese Aufgaben 171 Vollzeitäquivalente eingesetzt.

Für diese Aufgaben wurde der anteilige Personaleinsatz in Vollzeitäquivalenten ermittelt und bewertet. Die Universitäten setzten unterschiedliche Schwerpunkte, die sich auch im Personaleinsatz widerspiegeln. Für Aufgaben mit starker Außenwirkung hat der Rechnungshof besonders große quantitative Unterschiede zwischen den Universitäten festgestellt. So werden für die Aufgaben Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zwischen 3,5 und 12,5 Vollzeitäquivalente, für das Drittmittelmanagement zwischen 9,5 und 18,0 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Auch bei anderen Aufgaben wie der Überwachung der Budgets oder bei den Schreibtätigkeiten wurden deutliche Unterschiede ermittelt. Die Spannbreiten liegen dabei jeweils zwischen 2,0 und 8,0 Vollzeitäquivalenten.

Der Rechnungshof hat für die einzelnen Aufgaben Kennzahlen gebildet und ein Benchmarking durchgeführt. Basierend auf dem jeweils zweitbesten Kennzahlenwert ergab sich ein Optimierungspotenzial von 34 Vollzeitäquivalenten, das nachfolgend in Aufgabenfeldern zusammengefasst dargestellt wird.

Tabelle 2: Optimierungspotenzial nach Aufgabenfeldern
(in Vollzeitäquivalenten)

| Aufgabenfelder | Freiburg | Heidelberg | Konstanz | Tübingen | Summe |
|---|----------|------------|----------|----------|-------|
| Organisations-, Registratur- und Schreibaufgaben | 2,0 | 3,5 | - | 3,0 | 8,5 |
| Presse-/ Öffentlichkeits- arbeit und interne Kommunikation | 3,0 | - | - | 8,0 | 11,0 |
| Finanzmanage- ment einschließ- lich Drittmittel | 4,0 | 3,0 | 2,5 | 0,5 | 10,0 |
| Gleichstellungs- aufgaben | - | 2,5 | 2,0 | - | 4,5 |
| Summe | 9,0 | 9,0 | 4,5 | 11,5 | 34,0 |

Die höchsten Optimierungspotenziale bestehen in den Aufgabenfeldern Presse-/Öffentlichkeitsarbeit und interne Kommunikation sowie Finanzmanagement einschließlich Drittmittel.

2.2 Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation

Der Rechnungshof hat die Organisation des Dienstreisemanagements, der Personalgewinnung und des internen Post- und Mailverkehrs vertiefend analysiert. Für diese Aufgaben werden bei den geprüften Universitäten 52 Vollzeitäquivalente eingesetzt. Durch eine Verschlinkung und stärkere elektronische Unterstützung der Arbeitsabläufe können die Aufgaben effizienter wahrgenommen werden. Der Rechnungshof hat in diesen Aufgabenfeldern ein Optimierungspotenzial von 18 Vollzeitäquivalenten festgestellt.

Tabelle 3: Aufgabenfelder und Optimierungspotenzial
(in Vollzeitäquivalenten)

| Aufgabenfelder | Freiburg | Heidelberg | Konstanz | Tübingen | Summe |
|--|----------|------------|----------|----------|-------|
| Dienstreisemanagement, Personalgewinnung, Interner Post-/Mailverkehr | 8 | 3 | 3 | 4 | 18 |

2.2.1 Dienstreisemanagement

Reisekostenvergütungen werden an allen geprüften Universitäten in Papierform beantragt und mit einem veralteten IT-Verfahren berechnet. Der Bearbeitungs- und Prüfaufwand ist entsprechend hoch. Die spezifischen Besonderheiten der Dienstreisen bei den Universitäten, insbesondere Auslandsreisen oder Exkursionen, erhöhen den Aufwand der Abrechnung zusätzlich. Gleiches gilt für die Reisevorbereitung.

Die Prüfung hat gezeigt, dass mit analogen Arbeitsabläufen keine weiteren Verbesserungen erreicht werden können.

Durch die Einführung eines vollelektronischen Workflows könnte die Fallbearbeitung jedoch deutlich effizienter gestaltet werden. Hierdurch könnte bei den vier geprüften Universitäten ein Optimierungspotenzial von 8 Vollzeitäquivalenten erschlossen werden.

Mit der Bearbeitung von Reisekostenvergütungsanträgen, Anträgen auf Trennungsgeld und Umzugskostenvergütungen an zentraler Stelle könnten weitere Optimierungspotenziale gewonnen werden. Mit der Einbindung der Dienstreisevorbereitung in die Arbeitsabläufe des Dienstreisemanagements ließe sich darüber hinaus ein zusätzlicher Nutzen erreichen.

2.2.2 Personalgewinnung

Die geprüften vier Universitäten haben einen Personalbestand von über 30.000 Bediensteten. Die Zahl der ausgeschriebenen Stellen lag 2015 zwischen 223 Stellen bei der Universität Konstanz und 500 Stellen bei der Universität Freiburg. Der hohe Personalbestand der Universitäten und die im wissenschaftlichen Bereich vorherrschenden befristeten Beschäftigungsverhältnisse bedingen einen erheblichen Aufwand für die Personalgewinnung.

Bei den geprüften Universitäten werden die Bewerbungsunterlagen in Papierform oder in elektronischer Form eingereicht. Standardisierte Online-Bewerbungsverfahren sind derzeit nicht im Einsatz. Die Bewerbungen werden manuell bearbeitet. Allerdings arbeiten die geprüften Universitäten derzeit an eigenen digitalen Lösungen.

Der Rechnungshof hat einen Kostenvergleich je ausgeschriebener Stelle vorgenommen und die Arbeitsabläufe analysiert. Mit der Einführung von elektronischen Workflowverfahren kann für dieses Aufgabenfeld ein Optimierungspotenzial von 4 Vollzeitäquivalenten erreicht werden.

2.2.3 Interner Post- und Mailverkehr

Der Rechnungshof hat festgestellt, dass große Mengen an interner Post in Papierform in Umlauf gebracht werden. Bei der Analyse mengen- und personalintensiver Arbeitsvorgänge wurde deutlich, dass die Möglichkeiten der digitalen Kommunikation nicht ausgeschöpft werden. Durch eine Reduzierung der Schriftstücke in Papierform, auch in Bewerbungsverfahren, und die Nutzung der digitalen Kommunikation kann bei den vier geprüften Universitäten ein Optimierungspotenzial von 6 Vollzeitäquivalenten generiert werden.

2.3 Innenrevision

Mit Blick auf die Aufgabenstellungen und Budgets der Universitäten ist der Personaleinsatz für die Innenrevision gering. Mit den vorhandenen Ressourcen lassen sich bestenfalls formelle Ordnungsmäßigkeitsprüfungen durchführen. Unabhängige Prüfungsleistungen für die Universitätsleitungen, z. B. zur Einhaltung von gesetzlichen Regelungen, der Wirtschaftlichkeit der internen Aufgabenerledigung oder der ordnungsgemäßen Mittelverwendung bei Drittmitteln, sind mit dem derzeitigen Personaleinsatz nicht möglich. Um die Durchführung der Leitungs-, Kontroll- und Überwachungsaufgaben der Universitätsleitungen zu unterstützen, ist eine Innenrevision mit angemessener Personalstärke unabdingbar.

3 Empfehlungen

3.1 Aufgabenfelder optimieren und Kapazitäten anpassen

Die geprüften Universitäten sollten die Benchmarking-Vergleiche nutzen, um organisatorische und personelle Optimierungspotenziale zu konkretisieren und umzusetzen.

Der Rechnungshof empfiehlt, aus den aufgezeigten Potenzialen zunächst die Aufgabenfelder mit nachgewiesenem Personalmehrbedarf zu verstärken. Verbleibende Ressourcen sollten mittelfristig abgebaut werden.

3.2 Workflows optimieren und Aufgaben zentralisieren

3.2.1 Dienstreisemanagement effizienter gestalten

Der Rechnungshof empfiehlt, die Reisevorbereitungen und die Abrechnungen im Dienstreisemanagement bei den Universitäten effizienter zu gestalten. Hierzu sollte in einem ersten Schritt ein standardisiertes elektronisches Workflowverfahren bei einer Universität eingeführt und mittelfristig im gesamten Hochschulbereich angewendet werden.

Dieses Verfahren sollte bei einer Dienststelle gebündelt werden. Als zentraler Dienstleister kommt das Landesamt für Besoldung und Versorgung Baden-Württemberg in Betracht.

3.2.2 Personalgewinnung effizienter gestalten

Die Arbeitsabläufe bei der Personalgewinnung können verbessert werden. Der Rechnungshof empfiehlt die Einführung eines standardisierten und elektronisch unterstützten Workflowverfahrens bei allen Universitäten. Dabei sollte die Projektfederführung bei einer Universität liegen.

3.2.3 Internen Post- und Mailverkehr optimieren

Die Universitäten sollten den Umfang an Schriftstücken in Papierform durch die verstärkte Nutzung der digitalen Kommunikation reduzieren. Für die Verbesserung der Arbeitsabläufe und Anpassung der Personalausstattung sollte ein Benchmarking genutzt werden. Die Personalausstattung sollte mittelfristig entsprechend angepasst werden.

3.3 Innenrevision stärken

Der Rechnungshof empfiehlt, die Innenrevision personell zu verstärken. Die Personalausstattung sollte den Strukturen, Aufgaben und den Gesamtbudgets der Universitäten angemessen sein. Bei den Universitäten Freiburg, Heidelberg und Tübingen könnte dies mit 3 bis 4 Vollzeitäquivalenten erreicht werden, die Universität Konstanz könnte dieses Ziel mit 2 Vollzeitäquivalenten realisieren. Die Innenrevision sollte der Universitätsleitung unmittelbar unterstellt werden und gemeinsam mit dem Beauftragten für den Haushalt für eine wirksame Budgetkontrolle sorgen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

In seiner mit den geprüften Universitäten abgestimmten Stellungnahme weist das Wissenschaftsministerium darauf hin, dass sich die Personalausstattung für die klassischen Kernaufgaben der Universitätsverwaltungen

nicht parallel zu den stark gewachsenen Bereichen Forschung und Lehre weiterentwickelt hätte.

Das Ministerium teilt die Auffassung des Rechnungshofs, dass in den Bereichen Dienstreisemanagement, Personalgewinnung und interner Post- und Mailverkehr Digitalisierungsbedarfe bestehen. Die Universitäten würden derzeit jedoch eine Vielzahl von komplexen und stark mit anderen Aufgabenbereichen verwobenen Digitalisierungsprojekten verfolgen. Dies erfordere eine Priorisierung und eine bedachtsame Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen. Einer möglichen Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Besoldung und Versorgung beim Dienstreisemanagement steht das Ministerium offen gegenüber.

Das Ministerium unterstützt die Empfehlung des Rechnungshofs, die Innenrevision personell angemessen auszustatten, um die ordnungsgemäße Verwendung von Haushalts- und Drittmitteln sicherzustellen, Risiken zu verringern und die Kontrollfunktion der Universitätsleitungen zu stärken.

5 Schlussbemerkung

In vielen Aufgabenfeldern der Verwaltungen arbeiten die geprüften Universitäten vergleichsweise effizient. In Teilbereichen gehen die Mitarbeitenden bei der Erledigung ihrer Aufgaben an die Grenzen der Belastbarkeit. Dennoch konnte der Rechnungshof in unterschiedlichen Bereichen Verbesserungsmöglichkeiten aufzeigen, die auch für andere Universitäten gelten können.

Der Rechnungshof verkennt nicht, dass die Universitäten und ihre Aufgaben stark gewachsen sind. Mit dem Hochschulfinanzierungsvertrag Baden-Württemberg 2015 bis 2020 „Perspektive 2020“ wurde mit einer verlässlichen Grundfinanzierung die strategische Handlungsfreiheit der Hochschulen und die Verfügung über die Ressourcen gestärkt. Dies geht jedoch mit der Verpflichtung einher, die bereitgestellten Ressourcen wirtschaftlich einzusetzen. Mittelfristig sollten die vom Rechnungshof aufgezeigten Optimierungspotenziale in der Budgetbemessung berücksichtigt werden.