

Auszug aus

Denkschrift 2015

 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 10

Organisation und Aufgabenanalyse im Minis-
terium für Finanzen und Wirtschaft



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 06: Ministerium für Finanzen und Wirtschaft

Organisation und Aufgabenanalyse im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft (Kapitel 0601 und 0603)

Die Organisation des Ministeriums kann erheblich verschlankt werden. Aufgaben können gebündelt und eine Abteilung aufgelöst werden.

Das Ministerium setzt nahezu 10 Prozent langfristig abgeordnetes Personal aus dem nachgeordneten Geschäftsbereich ein. Es verschafft sich damit eine nicht im Stellenteil des Haushaltsplans des Ministeriums ausgewiesene zusätzliche Personalkapazität.

Der Rechnungshof sieht bei der Betreuung und Förderung der Wirtschaft im Ministerium ein Optimierungspotenzial von 14 Vollzeitäquivalenten.

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 neun Fachministerien des Landes Baden-Württemberg untersucht (Landtagsdrucksache 13/386).

2004 hat sich der Rechnungshof zur kostenorientierten Optimierung der Wirtschaftsförderung in Baden-Württemberg (Landtagsdrucksache 13/3641) geäußert.

1.2 Aktuelle Prüfung

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation analysiert und die Querschnitts-, Fachaufgaben und Förderungen des Ministeriums untersucht. Für diese Bereiche hat er auf Grundlage von Aufgabenkatalogen den Personaleinsatz durch Selbsteinschätzung ermittelt und Kennzahlen gebildet. Der gesamte Personaleinsatz wurde unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten analysiert und die ordnungsgemäße Abwicklung der haushalterischen Bewirtschaftungsprozesse geprüft. Die Untersuchung wurde ergänzt durch eine aufgabenkritische Betrachtung einzelner Fachaufgaben.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Ressourceneinsatz

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren im Ministerium 713 Personen tätig, wovon 707 Beschäftigte (655 Vollzeitäquivalente) an der Erhebung teilnahmen.

Die 655 Vollzeitäquivalente verteilen sich auf folgende Organisationseinheiten:

Tabelle 1: Vollzeitäquivalente je Organisationseinheit¹

Organisationseinheit	Vollzeit- äquivalente
Abteilung 1: Personal-, Besoldungs- und Versorgungswesen, Tarifeangelegenheiten, Wiedergutmachung, Organisation, Informationstechnik (IT)	152
Abteilung 2: Haushalt, Finanzplanung, Allgemeine Finanzfragen, Gebührenrecht, Kassen- und Rechnungswesen, Geld- und Kreditmanagement, Finanzbeziehungen Land - Kommunen, Haushaltsbeauftragter, Controlling	62
Abteilung 3: Steuern	38
Abteilung 4: Vermögen und Bau	43
Abteilung 5: Finanzpolitik und Beteiligungen, EU-Finanzkontrolle (EFK)	62
Abteilung 6: Fachkräftesicherung und Quartierspolitik	64
Abteilung 7: Industrie, Innovation und wirtschaftsnahe Forschung	38
Abteilung 8: Mittelstand und Märkte	54
Abteilung 9: Grundsatz und Recht	65
Stabsstelle Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen (NeStUL)	40
Büros Minister, Staatssekretär, Ministerialdirektoren	14
Zentralstelle, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Stabsstelle Bundesrat und Bundesangelegenheiten	22
Büro des Beauftragten für Mittelstand und Handwerk, Beauftragter für die Vermögensrechnung	3
Summe	655

¹ Zum Teil Rundungsdifferenzen.

Ausgenommen von der Erhebung waren der Minister, der Staatssekretär, die Ministerialdirektoren, der Europabeauftragte und der Beauftragte der Landesregierung für Mittelstand und Handwerk.

Im Ministerium sind zusätzlich 22 Vollzeitäquivalente externe Personalressourcen beim Landesbetrieb Competence Center (LCC) und im Gebäudebetrieb beschäftigt.

Daraus ergibt sich ein Gesamtpersonaleinsatz von 677 Vollzeitäquivalenten.

Die Aufgaben des Ministeriums wurden in drei Typen gegliedert:

- Querschnittsaufgaben

Darunter fallen die Aufgabenbereiche Personal, Organisation, Finanzen, IT, Zentrale Ressortsteuerung und Controlling einschließlich Verwaltungsmodernisierung.

- Förderungen

Diese umfassen die Aufgaben für Förderungen auf Grundlage des Fördercontrollings des Landes.

- 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 Finanzen und Wirtschaft oder die gesamte Landesverwaltung erbracht werden (Querschnitt andere). Im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft sind dies insbesondere Aufgaben in den Bereichen Personal, Finanzen, NeStUL sowie Tarif, Besoldung und Versorgung.

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

Tabelle 2: Vollzeitäquivalente je Aufgabentyp

Querschnitt Ministerium	Querschnitt andere	Fachaufgaben	Förderungen	Summe
185	185	270	35	677
27 Prozent	27 Prozent	40 Prozent	5 Prozent	100 Prozent

Der Querschnittsanteil für das damalige Finanzministerium und das damalige Wirtschaftsministerium selbst lag bei der Untersuchung des Rechnungshofs 2001 bei jeweils 34 Prozent. Im Vergleich dazu ist der Querschnittsanteil zurückgegangen.

2.2 Organisation

Der Rechnungshof hat die Aufbauorganisation analysiert und folgende Organisationsgrundsätze zugrunde gelegt:

- Aufgaben mit unmittelbarem Sachzusammenhang sind in einer Abteilung zusammenzuführen.
- Referate/Stabsstellen sollten eine bestimmte personelle Mindestgröße haben (Leitungsspannen).
- Die Personalstärken der Abteilungen sollten sich innerhalb vertretbarer Bandbreiten bewegen.
- Aufgaben sollten bei Organisationseinheiten mit abschließenden Entscheidungskompetenzen angesiedelt werden.
- Stabsstellen sind auf das Notwendige zu begrenzen.

Der Rechnungshof hat Folgendes festgestellt:

2.2.1 Abteilung Grundsatz und Recht

In der Abteilung Grundsatz und Recht sind überwiegend Aufgaben zur politischen Steuerungsunterstützung, Haushalt für den Wirtschaftsteil des Ressorts und die Wirtschaftsförderungen sowie den Regiebetrieb des Hauses der Wirtschaft angesiedelt. Zwischen den Aufgaben der einzelnen Referate besteht kein unmittelbarer Sachzusammenhang. Die Aufgaben können auch anderen Organisationseinheiten zugeordnet werden.

2.2.2 Stabsstelle Neue Steuerung und Umwandlung von Landeseinrichtungen (NeStUL)

Die NeStUL bestand aus den Referaten Neue Steuerung, Kopfstelle, Fördercontrolling und Umwandlung und Errichtung von Landeseinrichtungen.

Die Organisation der Aufgaben der NeStUL als Stabsstelle ist aus dem Projekt Einführung Neuer Steuerungsinstrumente entstanden. Hauptgrund dafür waren die Projektorganisation und die seinerzeit festgelegten Entscheidungswege für das landesweite Projekt. Das Projekt ist abgeschlossen. Damit sind die Gründe für eine Stabsstellenorganisation entfallen. Die historisch gewachsenen Themen müssen nicht von der NeStUL weiterverfolgt werden.

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat die Aufgaben der NeStUL nach Abschluss des Prüfungsverfahrens in die Abteilung 5 eingegliedert und die Stabsstelle aufgelöst.

2.3 Bewirtschaftung der Haushaltsmittel

Der Rechnungshof hat die Anordnung von Zahlungen und deren Umsetzung im Haushaltsmanagementsystem unter haushaltsrechtlichen Gesichtspunkten untersucht. Die Prüfung beschränkte sich auf die Befugnis zur Anordnung von Zahlungen.

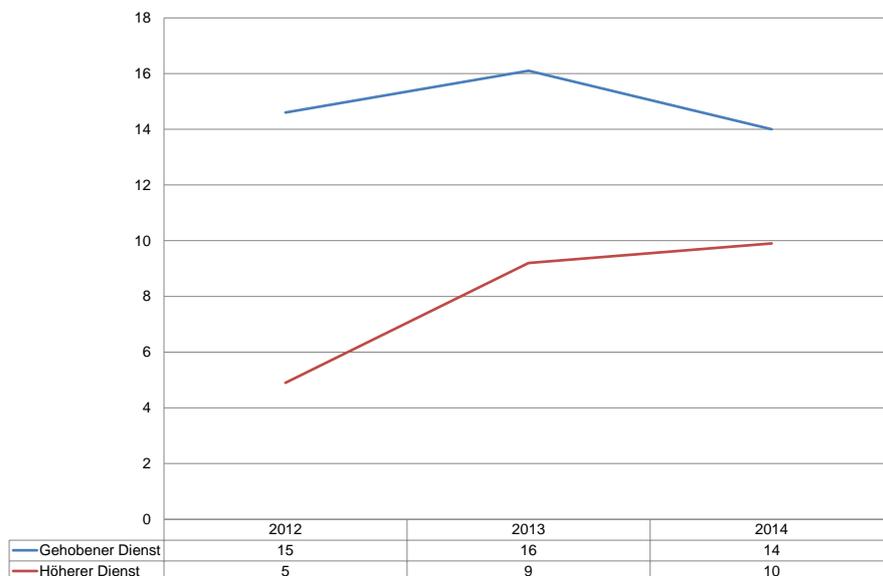
Es wurden erhebliche Mängel bei den formalen Anforderungen an eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung festgestellt. Insbesondere die Prozesse zur elektronischen Anordnung von Zahlungen sind unzureichend geregelt und überwacht.

59 Mitarbeitende des Ministeriums verfügen über eine Berechtigung im Haushaltsmanagementsystem für die Freigabe von Zahlungsanordnungen, obwohl ihnen die haushaltsrechtliche Anordnungsbefugnis nicht übertragen wurde. Damit haben weitaus mehr Mitarbeitende die Berechtigung, Zahlungsanordnungen freizugeben, als es anordnungsbefugte Mitarbeitende gibt.

2.4 Personalausstattung

Für die Untersuchung der Entwicklung der Personalausstattung des Ministeriums von 2012 bis 2014 wurden die Haushaltsstellen und das tatsächlich eingesetzte Personal gegenübergestellt. Daraus wurde die Quote des abgeordneten Personals je Laufbahngruppe ermittelt.

Abbildung: Abordnungsquote für den gehobenen und höheren Dienst für 2012 bis 2014 (in Prozent)



Im Betrachtungszeitraum waren durchschnittlich im gehobenen Dienst 37 Vollzeitäquivalente und im höheren Dienst 21 Vollzeitäquivalente des Ge-

samtpersonals jeweils länger als sechs Monate an das Ministerium abgeordnet. Dies entspricht im gehobenen Dienst 15 Prozent und im höheren Dienst 8 Prozent des Personaleinsatzes und erreicht damit die Personalstärke des Integrationsministeriums.

Das Ministerium gewinnt erhebliche Personalressourcen durch Abordnungen aus den nachgeordneten Geschäftsbereichen. Der tatsächliche Personaleinsatz spiegelt sich nicht im Haushaltsplan wider.

Ergänzend verweist der Rechnungshof auf den Beitrag Nr. 12 der Denkschrift 2010 zur Untersuchung des Landesbetriebs Vermögen und Bau Baden-Württemberg. Er hat dort darauf hingewiesen, dass eine Neuordnung dieses Bereiches auch zu Personaleinsparungen in der Vermögens- und Bauabteilung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft führen muss.

2.5 Wirtschaftsförderung

Das Land verausgabt für die Wirtschaftsförderung je Jahr Haushaltsmittel in einer Größenordnung von 160 Mio. Euro. Daneben wendet das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft 14,7 Mio. Euro je Jahr an Sach- und Personalkosten für die Betreuung und Förderung der Wirtschaft auf. Hinzu kommen die Kosten der übrigen an der Wirtschaftsförderung beteiligten Institutionen innerhalb und außerhalb von Baden-Württemberg.

Für die Betreuung und Förderung der Wirtschaft setzt das Ministerium in mehreren Abteilungen insgesamt 141 Vollzeitäquivalente ein. Darin enthalten ist auch der Personaleinsatz für das Haus der Wirtschaft.

Damit fließt ein hoher Anteil staatlicher Ressourcen in einen Bereich, in dem die öffentliche Hand nur subsidiär tätig werden sollte. Er ist im Vergleich zu anderen gesellschaftspolitisch relevanten Aufgaben sehr hoch.

3 Empfehlungen

3.1 Organisation optimieren

Die Aufgaben der Abteilung Grundsatz und Recht können auf andere Abteilungen bzw. Stabsstellen des Ministeriums verteilt werden. Damit können eine Abteilungsleitung und 2,25 Vollzeitäquivalente zugehörige Assistenzkräfte eingespart werden.

Durch die Bündelung von Aufgaben entstehen weitere Effizienzgewinne. Diese sollten genutzt werden, um die internen Geschäftsprozesse zu verbessern.

3.2 Prozesse zu Anordnungsbefugnissen klar regeln

Durch die elektronische Zahlungsanordnung im Haushaltsmanagementsystem kommen den IT-Berechtigungen für die Freigabe von Zahlungen besondere Bedeutungen zu. Die Nachweise zu haushaltsrechtlichen Anordnungs-

befugnissen und den damit korrespondierenden IT-Berechtigungen sind vollständig nachzuweisen.

Diese Nachweise sind unvollständig und die erforderlichen Beteiligungsprozesse wurden nicht durchgeführt. Die Nachweise sind zu erbringen. Die Beteiligungsprozesse sind organisatorisch neu zu regeln.

3.3 Personalbedarf im Haushalt transparent darstellen

Das Ministerium gewinnt hohe Personalkapazitäten durch Abordnungen aus den nachgeordneten Bereichen. Die Abordnungsquote ist zu verringern, da dieses Personal dort für die Wahrnehmung und Erledigung der operativen Verwaltungsaufgaben fehlt. Vorrangig sind die Aufgaben, die derzeit von abgeordneten Mitarbeitenden erledigt werden, unter aufgabenkritischen Gesichtspunkten zu überprüfen.

Der Staatshaushaltsplan muss künftig stärker den tatsächlichen Personaleinsatz widerspiegeln. Abordnungen sollten sich auf zeitlich befristete ministerielle Aufgaben oder Projekte beschränken. Diese Abordnungsgründe können auch für Personalentwicklungsmaßnahmen genutzt werden. Der Personalbedarf für die Aufgaben des Ministeriums ist durch Stellen im Haushaltsplan abzudecken.

3.4 Ressourceneinsatz zur Wirtschaftsförderung hinterfragen

Der Ressourceneinsatz und die Aufgaben des Landes zur Wirtschaftsförderung sollten unter aufgabenkritischen Gesichtspunkten hinterfragt werden. Der Personaleinsatz für die Wirtschaftsförderung im Ministerium für Finanzen und Wirtschaft kann ohne Auswirkungen auf die Wirtschaftsförderung um 14 Vollzeitäquivalente reduziert werden.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Für das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft ist die Untersuchungsmethodik des Rechnungshofs für die Aufgabenanalyse nachvollziehbar. Es sieht in den Daten aus der Selbsteinschätzung eine gute Ergänzung der Grundlagen für die Steuerung des Ministeriums.

Das Ministerium widerspricht dem Vorschlag des Rechnungshofs, die Abteilung Grundsatz und Recht aufzulösen. Die Abteilung Grundsatz und Recht sei neu als Abteilung Grundsatz und Europa strukturiert worden. Dabei seien die Anregungen des Rechnungshofs zur Zusammenführung von Aufgaben eingeflossen. Es bestehe ein klarer und eindeutiger Sachzusammenhang, der eine eigene Abteilung uneingeschränkt rechtfertige. Für ein Ministerium, das aus zwei Geschäftsbereichen gebildet wurde, stünden neun Abteilungen in einem angemessenen Verhältnis zur Aufgabenvielfalt und Aufgabenkomplexität.

Das Ministerium räumt Verfahrensmängel bei der Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln ein. Diese seien materiell ohne Folgen geblieben. Die Ver-

fahrensabläufe zur Vergabe von IT-Berechtigung im Haushaltsmanagementsystem seien bereits optimiert und der Beauftragte für den Haushalt stärker als bisher eingebunden worden. Die übrigen Feststellungen würden geprüft.

Das Ministerium führt an, dass die Abordnungen im festgestellten Umfang für kurzfristige, zeitlich kritische Aufgaben und als Element für die Personalentwicklung von Nachwuchskräften im höheren Dienst notwendig seien.

Bei den Feststellungen zur Wirtschaftsförderung hat das Ministerium Zweifel, dass es Aufgabe des Rechnungshofs sei, Aufgabenkritik vorzunehmen. Nach § 88 Landeshaushaltsordnung sei es Aufgabe des Rechnungshofs, die Haushalts- und Wirtschaftsprüfung des Landes einschließlich seiner Sondervermögen zu prüfen. Danach prüfe der Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit der operativen Aufgabenerfüllung und nicht, ob eine Aufgabe wahrgenommen werden solle. Es obläge alleine der Landesregierung festzulegen, welche Aufgaben wahrgenommen werden.

5 Schlussbemerkung

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft hat die wesentlichen Feststellungen des Rechnungshofs aufgegriffen und in unterschiedlicher Weise bereits umgesetzt.

Der Rechnungshof bleibt bei seiner Empfehlung, die Abteilung Grundsatz und Europa aufzulösen. Die Argumentation des Ministeriums, wonach zwischen den Aufgaben der Abteilung ein klarer eindeutiger Sachzusammenhang bestünde, überzeugt nicht. In der Abteilung werden weiterhin Aufgaben der strategisch politischen Steuerungsunterstützung, operative Aufgaben für den Betrieb des Hauses der Wirtschaft, Haushaltsaufgaben der Wirtschaftsverwaltung und besondere Fachaufgaben wahrgenommen.

Die vom Ministerium zu den Abordnungsquoten im höheren Dienst angeführten Gründe sind sachlich nachvollziehbar, mit Blick auf die Höhe der Abordnungsquoten 2014 von 9,9 Prozent im höheren Dienst und vor allem von 14 Prozent im gehobenen Dienst aber nicht überzeugend. Die Personalgewinnung für kurzfristige, zeitlich kritische Aufgaben erfordern keine Abordnungen, die von Beginn an regelmäßig länger als sechs Monate ausgesprochen werden.

Der Rechnungshof stellt die Betreuung und Förderung der Wirtschaft als Aufgaben des Landes nicht grundsätzlich infrage. Die Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung durch den Rechnungshof umfasst auch die Aufgabenkritik.