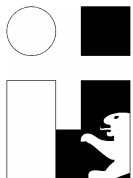


Organisationsuntersuchung bei den Regierungspräsidien des Landes

Az.: IV-0300W00600-0801.25

Beratende Äußerung
nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung

März 2009



Rechnungshof Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Seite

1 Zusammenfassung	6
2 Ziele und Vorgehensweise	7
2.1 Ziele der Untersuchung	7
2.2 Projektteam	8
2.3 Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen.....	8
2.4 Verlauf der Untersuchung	8
2.4.1 Verlauf der Prüfungsphase I.....	8
2.4.2 Verlauf der Prüfungsphase II	9
3 Methodik zur Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Phase I)	9
3.1 Untersuchungsgegenstand.....	9
3.2 Vorgehensweise und Methodik.....	10
3.3 Einbezogene Mitarbeiter	10
3.4 Aufgabenkatalog für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen	12
3.4.1 Aufbau, Systematik und Inhalt des Aufgabenkatalogs	12
3.4.2 Wirkungsbereiche	14
3.5 Präsentation und Übersendung der Ergebnisse an die Regierungspräsidien.....	14
4 Vergleichende Darstellung der Untersuchungsergebnisse	15
4.1 Kennzahlenbildung.....	15
4.2 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen.....	15
4.3 Kennzahlenbildung für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S.	17
4.3.1 Vorbemerkung.....	17
4.3.2 Aufwand/Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. zu den Gesamtvollzeitäquivalenten	17
4.3.3 Verteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. auf die Aufgabenbereiche.....	18
4.4 Betreuungsrelationen in den Aufgabenbereichen.....	19
4.5 Darstellung der besonders kostenintensiven Aufgaben („TOP 10“).....	20
4.6 Darstellung einer Kennzahlenanalyse am Beispiel der Aufgabe: Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung.....	20
4.7 Gegenüberstellung: Zeitschätzung Rechnungshof-Untersuchung zu Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung	21
4.8 Kennzahlen für nachgeordnete Dienststellen	22
5 Benchmarking und Optimierungspotenzial	23
5.1 Grundprinzip	23

5.2	Optimierungspotenzial in den einzelnen Ebenen des Aufgabenkatalogs.....	23
5.3	Folgerungen.....	24
6	Bewertung der Ist-Analyse der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen Phase I.....	24
6.1	Allgemeine Hinweise	24
6.2	Zentrale oder dezentrale Aufgabenerledigung	24
6.3	Erkennung von Redundanzen.....	26
6.4	Hinweise der Mitarbeiter.....	26
6.5	Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses	26
7	Vertiefende Analysen (Phase II)	27
7.1	Vertiefende Analysen durch Arbeitsgruppen der Regierungspräsidien	27
7.2	Ergebnisse und Vorschläge	27
8	Detail-Analysen in den Poststellen und Registraturen.....	29
8.1	Vorgehensweise	29
8.2	Grunddaten der Poststellen.....	30
8.3	Kennzahlen zu den Poststellen	30
8.4	Grunddaten der Registraturen	31
8.5	Kennzahlen zu den Registraturen.....	31
8.6	Optimierungspotenzial bei den Poststellen und Registraturen.....	32
8.7	Sonstige Feststellungen	32
8.8	Weitere Schritte.....	33
9	Analyse der Aufgaben der Abteilung 7 Schule und Bildung.....	34
9.1	Vorbemerkung.....	34
9.2	Darstellung und Analyse aller Aufgaben	35
9.3	ABC-Analyse zur Lokalisierung der Aufgabenschwerpunkte	36
9.4	Aufgabenbereich Personal.....	37
9.5	Kennzahlenbildung und Personalbedarfsbemessung	38
9.6	Kennzahlenvergleich mit anderen Behörden des Landes.....	40
9.7	Weitere Schritte.....	41
10	Stellungnahme des Innenministeriums und des Kultusministeriums	42
11	Schlussbetrachtung	42

Abbildungsverzeichnis

	Seite
Abbildung 1: Einbezogene Mitarbeiter.....	11
Abbildung 2: Struktur des Aufgabenkatalogs.....	13
Abbildung 3: Wirkungsbereiche.....	16
Abbildung 4: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 7 Schule und Bildung.....	34

Tabellenverzeichnis

	Seite
Tabelle 1: Schritte des Organisationsentwicklungsprozesses.....	7
Tabelle 2: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 1 bis 7.....	11
Tabelle 3: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 8 ff.....	12
Tabelle 4: Strukturdaten der Regierungspräsidien.....	16
Tabelle 5: Wirkungsbereiche der einzelnen Regierungspräsidien.....	17
Tabelle 6: Aufwand und Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S.....	18
Tabelle 7: Verteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. auf die Aufgabenbereiche.....	18
Tabelle 8: Betreuungsrelationen in den Aufgabenbereichen.....	19
Tabelle 9: Kostenintensive Aufgaben („Top 10“.....)	20
Tabelle 10: Kosten je Antrag.....	21
Tabelle 11: Vergleich: Ergebnisse der Zeitschätzung und der Kosten- und Leistungsrechnung.....	21
Tabelle 12: Produkt Informations- und Dokumentenmanagement am Beispiel des Regierungspräsidiums Stuttgart.....	22
Tabelle 13: Aufwand für die Personalangelegenheiten im nachgeordneten Bereich (Polizei).....	23
Tabelle 14: Zubuchungen aus den Abteilungen 2 ff. für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen	25
Tabelle 15: Grunddaten der Poststellen (alle Abteilungen).....	30
Tabelle 16: Kennzahlen und Benchmarks der Poststellen.....	30
Tabelle 17: Grunddaten der Registraturen (alle Abteilungen).....	31
Tabelle 18: Grunddaten der Registraturen (Abteilungen 1 bis 7).....	31
Tabelle 19: Kennzahlen und Benchmarks der Registraturen (Abteilungen 1 bis 7).....	32
Tabelle 20: Aufgabenverteilung in den Abteilungen 7.....	35
Tabelle 21: Kostenintensive Aufgaben („Top 15“.....)	36
Tabelle 22: Zusammengefasste personelle, pädagogische und psychologische Aufgaben.....	37
Tabelle 23: Aufgabenbereich Personal.....	37

Tabelle 24:	Aufgabenbereich Personal nach Wirkungsbereichen.....	38
Tabelle 25:	Kennzahl Verwaltungskosten je Lehrer	38
Tabelle 26:	Kennzahl Verwaltungskosten je Schüler.....	39
Tabelle 27:	Betreuungsverhältnis VZÄ Regierungspräsidium/Lehrkräfte an öffentlichen Schulen.....	39
Tabelle 28:	Kennzahl Personalbetreuung für Lehrkräfte	39
Tabelle 29:	Optimierungspotenziale	40
Tabelle 30:	Vergleichende Darstellung im Aufgabenbereich Personal	41

Abkürzungsverzeichnis

DV	=	Datenverarbeitung
i.e.S.	=	im engeren Sinn
i.w.S.	=	im weiteren Sinn
IuK	=	Informations- und Kommunikationstechnik
KLR	=	Kosten- und Leistungsrechnung
SuL	=	Steuerungs- und Unterstützungsleistungen
VwV	=	Verwaltungsvorschrift
VZÄ	=	Vollzeitäquivalent

1 Zusammenfassung

- 1.1 Bei den vier Regierungspräsidien sind 9.271 Mitarbeiter beschäftigt. Dies entspricht 8.286 Vollzeit-
äquivalenten (VZÄ). Um die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen erledigen zu können, werden
1.827 VZÄ (22 %) benötigt. Dabei fallen Kosten in Höhe von 129 Mio. Euro/Jahr an.
- 1.2 Der Rechnungshof hat den Aufwand für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen durch Zeit-
schätzungen der Mitarbeiter erhoben. Er führte die Untersuchung parallel in allen vier Regierungs-
präsidien durch und bildete exemplarische Kennzahlen für etliche Teilaufgaben. Somit liegen erst-
mals steuerungsrelevante, aussagefähige und vergleichbare Kennzahlen für die untersuchten Aufga-
ben vor. Daraus lassen sich Optimierungspotenziale erkennen.
- 1.3 Die Regierungspräsidien haben im Vergleich zu Untersuchungen bei anderen Behörden bessere
Kennzahlen erzielt. Jedoch lassen die teils erheblichen Unterschiede bei den Kennzahlenvergleichen
darauf schließen, dass das Personal effektiver und effizienter eingesetzt werden könnte.
- 1.4 Die Regierungspräsidien haben die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs konstruktiv aufgenommen
und interne Arbeitsgruppen gebildet. Sie sollten der Frage nachgehen, weshalb gleichartige Aufgaben
in den einzelnen Regierungspräsidien mit unterschiedlichem Aufwand wahrgenommen werden. Im
Fokus stand die Frage, welche Prozesse, Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen bei den sogenann-
ten Besten das Ergebnis positiv beeinflussen. Erste Ergebnisse und Vorschläge dieser Vergleichsfor-
men liegen vor und werden bereits genutzt, um die Abläufe zu optimieren.
- 1.5 Intensiver betrachtet hat der Rechnungshof die Aufgabenbereiche Postein- und Postausgang sowie
die Registraturen. Hier sind 415 Mitarbeiter mit 232 VZÄ eingesetzt. Die Kosten liegen bei
14 Mio. Euro/Jahr. Dabei wurden große Spannweiten bei den Kosten je Postfall und je Registraturfall
festgestellt.
- 1.6 Die für die Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen eingesetzte Methodik wurde
auch angewendet, um alle Aufgaben der Abteilung 7 Schule und Bildung zu untersuchen. Von den in
allen Abteilungen 7 eingesetzten 757 Mitarbeitern nehmen 108 VZÄ pädagogische Fachaufgaben
wahr. 1/3 aller Mitarbeiter verwalten die Personalangelegenheiten der 120.000 Lehrer an öffentlichen
Schulen und 17.500 Lehrer an Privatschulen. Auf einen Mitarbeiter aus der Personalverwaltung der
Abteilung 7 kommen dabei 836 Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschullehrer. Für Lehrer an Gymna-
sien und Beruflichen Schulen ist die Betreuungskennzahl niedriger: Ein Mitarbeiter erledigt hier die
Personalangelegenheiten von 566 Lehrern. Durchschnittlich kostet die personelle Betreuung eines
Lehrers 385 Euro/Jahr.
- 1.7 Trotz guter Kennzahlen haben die detaillierten Aufgabenanalysen Optimierungspotenziale in allen
untersuchten Bereichen aufgezeigt. Sie liegen bei den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (oh-
ne Registraturen, Poststellen) bei 70 VZÄ, bei den Registraturen und Poststellen bei 37 VZÄ. Bei den
Aufgaben der Abteilungen 7 hat sich allein für den Aufgabenbereich Personal ein weiteres Potenzial
von 16 VZÄ lokalisieren lassen. Das ermittelte Optimierungspotenzial berücksichtigt nicht die quali-
tativen Aspekte der Aufgabenerledigung, örtliche und sachliche Rahmenbedingungen sowie Vor-Ort-
Aufgaben. Diese Kriterien müssen im Laufe des weiteren Organisationsentwicklungsprozesses mit
bewertet werden.
- 1.8 Die aufgezeigten Optimierungspotenziale können dazu genutzt werden, Stelleneinsparauflagen ge-
zielter erbringen zu können. Mit den für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die Poststel-
len, Registraturen und einer ersten Fachabteilung erarbeiteten Kennzahlen lässt sich der „Tanker Re-
gierungspräsidium“ in Zukunft besser und effizienter steuern. Ziel bleibt, für alle Fachabteilungen der
Regierungspräsidien valide und aussagekräftige Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes zu
erarbeiten und weitere Optimierungen durch Prozess- und Aufgabenanalysen zu erreichen.

2 Ziele und Vorgehensweise

2.1 Ziele der Untersuchung

Die Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen bei den vier Regierungspräsidien des Landes stellte keine klassische Prüfung im Sinne der Rechnungsprüfung dar. Es handelte sich vielmehr um ein neues Vorhaben der Organisationsentwicklung, das gemeinsam mit den Regierungspräsidien angegangen und realisiert wurde. Die Vorgehensweise zeigt Tabelle 1.

Tabelle 1: Schritte des Organisationsentwicklungsprozesses

Schritte	Merkmale	Inhalte	Ausführende
1. Schritt	beschreiben/ erheben	Aufgaben des Untersuchungsbereichs beschreiben = Aufgabenkatalog erstellen Grundlage für Mitarbeiterbefragung Welche Tätigkeiten werden von welchen Mitarbeitern in welcher Organisationseinheit wahrgenommen? Welcher Aufwand (Stunden/Kosten) entsteht für die Aufgabenwahrnehmung? Welche Kennzahlen können gebildet werden? Bezugsgrößen für aussagefähige Kennzahlen erheben	Rechnungshof und Regierungspräsidien
2. Schritt	messen/ bewerten	Einbeziehung spezifischer Verhältnisse und Aufgabenstellungen; Analyse, Zeitvergleiche, Soll-Ist-Vergleiche, Kennzahlen, Benchmarking	Rechnungshof und Regierungspräsidien
3. Schritt	verändern	Optimierung konkreter Prozesse und Abläufe (Analyse „Kostentreiber“, Arbeitsschritte, Prozesse)	Regierungspräsidien, ggf. Hilfestellung durch Rechnungshof

Mit der Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden folgende Ziele verfolgt:

- Organisationsentwicklungsprozesse anstoßen:
Der Rechnungshof will mit dieser Untersuchung Organisationsentwicklungsprozesse bei den Regierungspräsidien auf Basis einer detaillierten Ist-Analyse anstoßen. Die Regierungspräsidien sollen bei der Analyse und Umsetzung der Ergebnisse durch eine behördenspezifische Evaluierung der Ergebnisse unterstützt werden.
- Analyse des Ressourceneinsatzes:
Die Ist-Analyse der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen soll aufzeigen, in welchem Umfang und in welcher Organisationseinheit Personalressourcen für die einzelnen Aufgaben eingesetzt sind und welche Kosten hierdurch entstehen.
- Kennzahlenbildung und Personalbedarfsbemessung:
Anhand relevanter Bezugsgrößen sollen aussagefähige Kennzahlen für die Personalbemessung gebildet und hieraus Hinweise zum konkreten Personalbedarf abgeleitet werden. Die Ergebnisse der Untersuchung sollen den Regierungspräsidien helfen, den Personaleinsatz objektiver beurteilen, am konkreten Bedarf orientieren und besser steuern zu können.

- Benchmarking durchführen und Optimierungspotenziale aufzeigen:
Mit den in allen vier Regierungspräsidien erhobenen Daten sollen Benchmarkingprozesse zwischen den Regierungspräsidien und ggf. anderen Landesbehörden initiiert und Optimierungspotenziale aufgezeigt werden.
- Vorschläge für effizientere und effektivere Aufgabenerledigung erarbeiten:
Auf Basis der Ergebnisse sollen Vorschläge für eine effizientere und effektivere Aufgabenerledigung erarbeitet werden.
- Analyse der für Fachaufgaben eingesetzten Ressourcen:
In geeigneten Aufgabenbereichen sollen auch die für Fachaufgaben eingesetzten Personalressourcen mit einer ähnlichen Vorgehensweise dargestellt und analysiert werden.
- Vergleichende Analyse von KLR-Ergebnissen:
Es soll untersucht werden, ob die bei den Mitarbeitern erhobenen Zeitaufwände als Grundlage für die Kosten- und Leistungsrechnung und damit zur Verwaltungssteuerung dienen können.

2.2 Projektteam

Das Projekt wurde von Oberregierungsrat Schneider und Oberrechnungsrat Volz unter der Leitung von Direktor beim Rechnungshof Prof. Dr. Kiefer und Ministerialrat Stengel durchgeführt. Das Projektteam wurde durch Mitarbeiter der vier staatlichen Rechnungsprüfungsämter Freiburg, Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen ergänzt.

2.3 Hinweise zum Datenmaterial und zu den Auswertungen

Zur besseren Lesbarkeit wird von einer Unterscheidung zwischen weiblicher und männlicher Form abgesehen.

In den Zahlenübersichten kann es durch Verzicht auf Dezimalstellen zu Rundungsdifferenzen kommen. In die Berechnung sind diese aber eingeflossen. Das Ergebnis und die Kennzahlen werden in ihren Kernaussagen nicht beeinträchtigt.

In die Auswertung wurden die Arbeitszeiten für Beamte und Angestellte generell mit der Regelarbeitszeit von maximal 100 % einbezogen. Für die Berechnung der Kosten wurden die Pauschalsätze der durchschnittlichen jährlichen Dienstbezüge für die einzelnen Laufbahnen der VwV-Kostenfestlegung modifiziert zugrunde gelegt.

Verwendete Abkürzungen sind im Abkürzungsverzeichnis erläutert.

2.4 Verlauf der Untersuchung

2.4.1 Verlauf der Prüfungsphase I

- Dezember 2006/Januar 2007: Vorstellung der Ziele und Vorgehensweise der Untersuchung bei den Führungskräften der Regierungspräsidien
- Ab Januar 2007: Abstimmung des Aufgabenkatalogs und Abgrenzung des Untersuchungsbereichs
- April 2007: Einführungsveranstaltungen für die Mitarbeiter des Pilotregierungspräsidiums Freiburg und Beginn der Erhebungen
- Ab Juni 2007: Gleichzeitiger Beginn der Untersuchung bei den Regierungspräsidien Karlsruhe, Tübingen und Stuttgart

- Ab September 2007: Vorstellung erster Prüfungsergebnisse
- Ab Dezember 2007: Validierungsgespräche mit allen Abteilungen zur Sicherstellung der Datenqualität
- Ab Februar 2008: Präsentation der Ergebnisse und Benchmarkingprozesse bei den Führungskräften der Regierungspräsidien; Abstimmung über vertiefende Analysen
- April 2008: Präsentation der Ergebnisse im Innenministerium
- Ab April 2008: Ergebnispräsentationen für die Mitarbeiter in den Regierungspräsidien

2.4.2 Verlauf der Prüfungsphase II

- Februar 2008: Identifizierung der für vertiefende Analysen relevanten Aufgabenfelder auf Basis einer ABC-Analyse
- Mai 2008: Bildung von regierungsbezirksübergreifenden Arbeitsgruppen durch die Regierungspräsidenten, um die Ergebnisse in den definierten Aufgabenfeldern zu prüfen und Vorschläge zur Optimierung der Geschäftsprozesse zu erarbeiten
- April/Mai 2008: Abstimmung der Erhebungsunterlagen für eine Detailuntersuchung der Registraturen
- Juni 2008: Abstimmung des Erhebungsdesigns mit den Schulpräsidenten für die Vollerhebung bei den Abteilungen 7 Schule und Bildung
- Juni 2008: Beginn der Untersuchung bei den Registraturen
- Juli 2008: Beginn der Untersuchung bei den Abteilungen 7 Schule und Bildung
- Oktober 2008: Präsentation erster Untersuchungsergebnisse der Registraturen
- November 2008: Präsentation erster Untersuchungsergebnisse der Abteilungen 7
- November/Dezember 2008: Validierungsgespräche mit den Abteilungen 7
- Dezember 2008: Präsentation der Gesamtergebnisse

3 Methodik zur Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (Phase I)

3.1 Untersuchungsgegenstand

Die Untersuchung basiert auf einem aufgabenbezogenen Ansatz, d. h. es wurden alle Organisationseinheiten der Regierungspräsidien einbezogen, die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (SuL) erbringen, auch soweit dies in den Fachabteilungen erfolgt.

Definition:

Steuerungs- und Unterstützungsleistungen (mittelbare Aufgaben) sind alle Aufgaben, die zur Erfüllung der Fachaufgaben (unmittelbare Aufgaben) erforderlich sind, unabhängig von der wahrnehmenden Organisationseinheit.

Im Detail bedeutet dies Folgendes:

Zu den **Steuerungsleistungen** gehören die zentralen Leitungsaufgaben der Regierungspräsidien und die Leitung der Aufgabenbereiche Personal, Organisation, Haushalt, Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) und Innerer Dienst.

Zu den **Unterstützungsleistungen** zählen die in den Bereichen Personal, Organisation, Haushalt, IuK und Innerer Dienst (Schreibdienst, Registratur, Botendienst usw.) anfallenden Aufgaben.

3.2 Vorgehensweise und Methodik

Um aussagefähige, vergleichbare Ergebnisse zu erhalten, waren der Untersuchungsbereich nach einheitlichen Maßstäben abzugrenzen, der Aufgabenkatalog mit den Regierungspräsidien abzustimmen und die einzubeziehenden Mitarbeiter festzulegen. Mit den Organisations- und Personalreferaten und anhand von Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung wurde ermittelt, welche Referate tangiert und welche Bediensteten in die Untersuchung einzubeziehen waren.

Bei der Erhebung war auch der Wirkungsbereich abzugrenzen. Die Mitarbeiter mussten festlegen, ob die von ihnen wahrgenommenen Aufgaben Wirkung innerhalb des Regierungspräsidiums (z. B. Beförderung eines Beamten des Regierungspräsidiums) oder außerhalb des Regierungspräsidiums (z. B. Beförderung eines Lehrers) entfalten (siehe Pkt. 3.4.2).

Folgende Erhebungstechniken wurden eingesetzt:

- Schriftliche Mitarbeiterbefragung zur Selbsteinschätzung des Zeitbedarfs für die wahrgenommenen Tätigkeiten auf Basis des standardisierten Aufgabenkatalogs und
- Erhebung von Struktur- und Mengendaten sowie Bezugsgrößen u. a. zur Kennzahlenbildung.

Die Erfassung und Auswertung der Befragungsergebnisse erfolgte mithilfe eines Analyse-Tools (ProzessMonitor).

Das Projektteam hat allen einbezogenen Mitarbeitern bei den Einführungsveranstaltungen Anlass, Ziele und Vorgehensweise der Untersuchung vorgestellt und ihnen anschließend die Erhebungsunterlagen per E-Mail bzw. über die Hauspost zugeleitet.

Auf Basis des abgestimmten Aufgabenkatalogs konnten die Mitarbeiter die von ihnen konkret wahrgenommenen Aufgaben mit den entsprechenden Zeiteinheiten in Prozent ihrer Jahresarbeitszeit eintragen und den Wirkungsbereich festlegen. Mit dieser Methode konnte mit geringem Zeitaufwand festgestellt werden, wer welche Aufgaben mit welchem Aufwand wahrnimmt und was die einzelnen Aufgaben kosten.

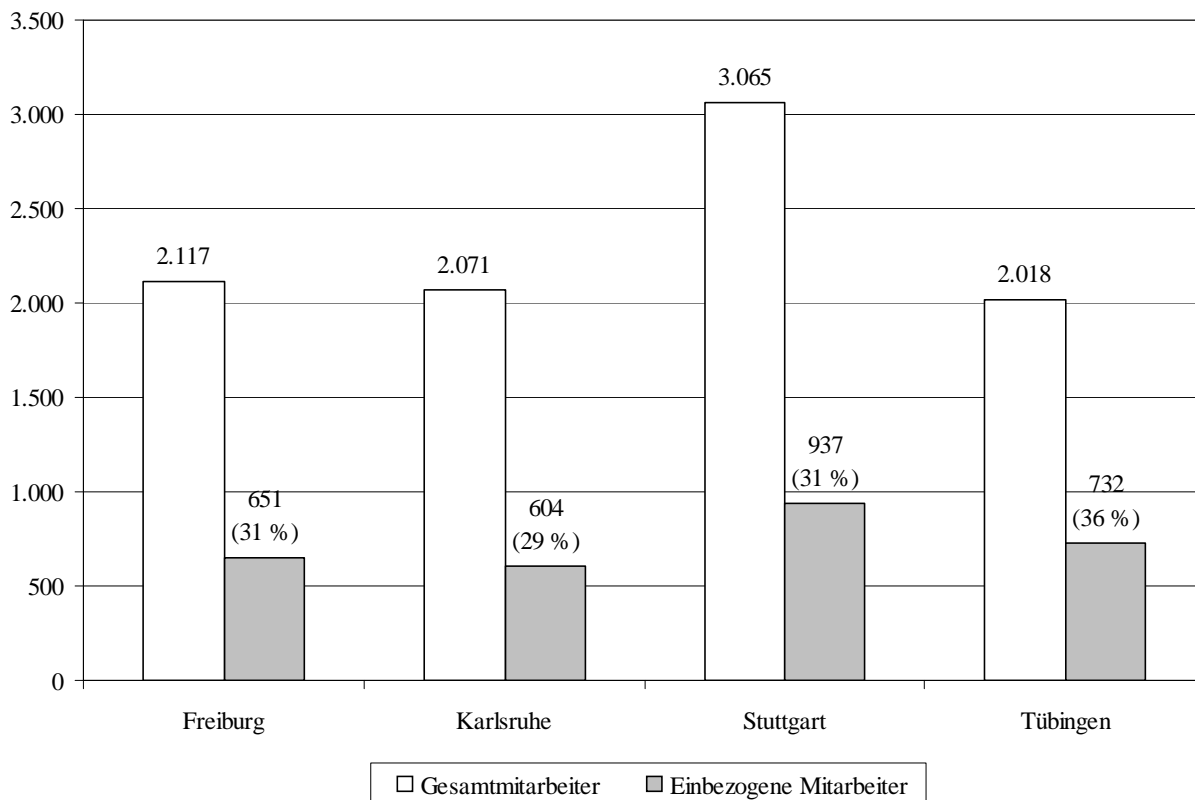
Nach einer ersten, vorläufigen Auswertung wurden die Ergebnisse den Regierungspräsidien zur Verfügung gestellt. In den sich daran anschließenden Validierungsgesprächen mit Vertretern der Regierungspräsidien wurden alle Abteilungs- bzw. Referatsergebnisse auf ihre Validität hin überprüft und ggf. geringfügig verändert. Als Ergebnis dieser Gespräche wurde für die Aufgabenbereiche (Ebene 2 des Aufgabenkatalogs, siehe Abbildung 2) eine gute Qualität der vorliegenden Daten festgestellt, auf deren Basis die weiteren Auswertungen erfolgen und entsprechende organisatorische Schlüsse gezogen werden können.

3.3 Einbezogene Mitarbeiter

In die Untersuchung wurden 2.924 Mitarbeiter der Regierungspräsidien einbezogen. Dies entsprach einem Anteil von 32 % aller bei den Regierungspräsidien Beschäftigten. Der Anteil der in den Regierungspräsidien einbezogenen Mitarbeiter variierte geringfügig. Er war abhängig von der Aufgabenstellung, der im

Zuge der Verwaltungsstrukturreform eingegliederten Behörden und den internen Organisationsstrukturen (zentrale oder dezentrale bzw. ganzheitliche Aufgabenerledigung).

Abbildung 1: Einbezogene Mitarbeiter



Die einbezogenen Mitarbeiter verteilen sich auf die Abteilungen der Regierungspräsidien wie folgt:

Tabelle 2: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 1 bis 7

	Leitung	Abteilungen							Summe
		1	2	3	4	5	6	7	
Freiburg	17	292	21	13	52	35	96	84	610
Karlsruhe	12	285	19	20	33	21	86	84	560
Stuttgart	26	350	25	19	90	52	72	197	831
Tübingen	12	266	31	17	44	24	62	91	547

Die unterschiedliche Zahl der einbezogenen Mitarbeiter hatte keine Auswirkung auf die Ergebnisse. Es wurden nur die auf die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen entfallenden Zeitanteile berücksichtigt.

Tabelle 3: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 8 ff.

Abteilungen		Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen
8	Forstdirektion	28			47
8	Landesaufnahmeeinrichtung, Ausländer, Spätaussiedler, Zentrale Bußgeldstelle		44		
8	Landesamt für Flurneuordnung (bis 31.12.2008)			20	
9	Landesamt für Geologie, Rohstoffe und Bergbau	13			
9	Landesgesundheitsamt			52	
9	Landesstelle für Straßenwesen				49
10	Landesversorgungsamt			18	
10	Mess- und Eichwesen				89
11	Landesamt für Denkmalpflege			16	
Summe		41	44	106	185

Hier zeigt sich deutlich, dass die unterschiedlichen Aufgaben in den Abteilungen 8 ff. auf die Anzahl der einbezogenen Mitarbeiter Einfluss hatten. Im Regierungspräsidium Tübingen wirkten sich die landesweiten Vor-Ort-Zuständigkeiten der Landesstelle für Straßentechnik bzw. die Aufgaben der Eichverwaltung besonders aus.

3.4 Aufgabenkatalog für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Für die zu untersuchenden Aufgaben lagen bisher über die Geschäftsverteilungspläne hinaus kaum Aufgabenbeschreibungen vor. Da für die Mitarbeiterbefragung diese standardisiert und vollständig beschrieben sein mussten, hat der Rechnungshof den bereits bei anderen Untersuchungen bewährten Aufgabenkatalog verwendet. Er wurde in einigen Punkten an die spezifischen Bedürfnisse der Regierungspräsidien angepasst.

Die Erhebungen zeigten, dass der gemeinsam entwickelte Aufgabenkatalog die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Regierungspräsidien umfassend und ausreichend beschreibt. Dadurch stand die für dieses Projekt zwingend notwendige einheitliche Erhebungsbasis zur Verfügung.

3.4.1 Aufbau, Systematik und Inhalt des Aufgabenkatalogs

Der Aufbau des Kataloges sowie die Aufgabeninhalte der jeweiligen Aufgabenebenen orientierten sich nicht an der derzeitigen organisatorischen Zuordnung der Aufgaben (Geschäftsverteilung). Maßgebliche Kriterien waren vielmehr der Sachzusammenhang der jeweiligen Aufgaben, die Übersichtlichkeit und Praktikabilität des Kataloges sowie die Einheitlichkeit der Systematik.

Der Aufgabenkatalog ist in vier Ebenen (Hierarchiestufen) untergliedert. Er beinhaltet in der Ebene 2 die sechs Aufgabenbereiche Zentrale Steuerung, Organisation, Innerer Dienst, Personal, Haushalt und IuK. Diese Aufgabenbereiche sind ab Ebene 3 in weitere Aufgabengruppen bzw. Aufgaben untergliedert. Abbildung 2 verdeutlicht diesen Aufbau für die Ebenen 1 bis 4.

Abbildung 2: Struktur des Aufgabenkatalogs

Ebene 1	Ebene 2	Ebene 3	/	Ebene 4
Steuerungs- und Unterstützungsleistungen	Zentrale Steuerung	Zentrale Leitungsaufgaben		
		Neue Steuerungsinstrumente	Controlling (strategisch) Controlling (operativ)	
		Presse- und Öffentlichkeitsarbeit	Pressearbeit Öffentlichkeitsarbeit	
		Rechts- und Justiziarangelegenheiten		
	Organisaton	Leitung/Vorgaben		
		Aufbau- und Ablauforganisation		
		Organisatorische Dienstleistungen		
		Vergabe- und Beschaffungs- angelegenheiten	Allgemeine Beschaffungen IuK-Beschaffungen	
	Innerer Dienst	Leitung/Vorgaben		
		Allgemeine Unterstützungsleistungen	Pforte Posteingang Kurierfahrten Haus- und Botenpersonal Registratur/Archiv Bibliothek Schreibdienste Unterstützungs- und Hilfsdienste	
Technische Unterstützungsleistungen		Haustechnik Hausdruckerei / Kopierstelle Zentrale Fahrbereitschaft Telekommunikationsstelle		
Sonstige Unterstützungsleistungen		Materialverwaltung Zeiterfassungsstelle Reinigung Kantine und Küche		
Leitung/Vorgaben				
Personalwirtschaft		Personalplanung Personalgewinnung und Personaldeckung Ausbildung		
Personal	Personalentwicklung	Personalförderung Fortbildung IuK-Fortbildung		
	Personalbetreuung, Personalfürsorge	Personalbetreuung Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskosten, Job-Ticket Arbeitsschutz, Arbeitssicherheit		
	Personalvertretungen, Beauftragte			
	Personalhaushalt			
Haushalt	Leitung/Vorgaben			
	Haushaltsplanung			
	Haushaltsvollzug			
	Anlagenbuchhaltung			
	Vermögens- und Gebäudeverwaltung			
	Finanzkontrolle (RH, StRPÄ)			
IuK	Leitung/Vorgaben			
	IuK-Systemtechnik	Systembetrieb Netz Serverbetrieb BK Serverbetrieb FV		
	Anwenderbetreuung	Anwenderbetreuung für BK-Anwendungen Anwenderbetreuung für Fachanwendungen		
	Anwendungsentwicklung	Anwendungsentwicklung für BK Anwendungsentwicklung für FV		

3.4.2 Wirkungsbereiche

Die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wurden differenziert nach den unterschiedlichen Wirkungsbereichen erhoben.

Für alle mit Zeitanteilen belegten Aufgaben mussten die Mitarbeiter ankreuzen, für wen diese Aufgabe wahrgenommen wird. Die Wirkungsbereiche wurden wie folgt definiert:

Wirkungsbereich „Regierungspräsidium“:

Aufgaben, die für das Regierungspräsidium selbst wahrgenommen werden. Als typische Aufgaben mit Innenwirkung wurden beispielhaft die Aufgaben des Inneren Dienstes, die Personalangelegenheiten für die eigenen Mitarbeiter und die Dienstleistungen, die für das eigene Haus wahrgenommen werden, genannt.

Wirkungsbereich „Ministerien“:

Aufgaben, die für die Ministerien erledigt werden.

Wirkungsbereich „Nachgeordnet“:

Aufgaben, die den nachgeordneten Bereich des Regierungspräsidiums tangieren, z. B. Personalmaßnahmen für Schulen, Polizeidienststellen usw.

Wirkungsbereich „Landesweit und Sonstige“:

Hierzu zählen insbesondere die Aufgaben, die von den Regierungspräsidien mit landesweiter Zuständigkeit wahrgenommen werden.

Diese differenzierte Erhebung nach den Wirkungsbereichen ermöglicht die Klassifizierung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen.

Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im weiteren Sinn (i.w.S.) ist die Summe der wahrgenommenen Aufgaben für alle Wirkungsbereiche.

Davon zu unterscheiden sind die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen im engeren Sinn (i.e.S.). Es sind die Aufgaben, die für das Regierungspräsidium selbst wahrgenommen werden.

Nur mittels dieser Unterscheidung ist es möglich, die in den jeweiligen Regierungspräsidien entstandenen Aufwände im Rahmen eines Benchmarking miteinander zu vergleichen.

3.5 Präsentation und Übersendung der Ergebnisse an die Regierungspräsidien

Die Ergebnisse wurden den Regierungspräsidien bereits Ende 2007/Anfang 2008 präsentiert. Der Teilnehmerkreis der Präsentationen orientierte sich an den Wünschen der einzelnen Regierungspräsidien. Im April 2008 wurden die Ergebnisse auch dem Innenministerium vorgestellt. Alle in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter hatten die Möglichkeit, sich in mehreren Präsentationsveranstaltungen über die Ergebnisse der Untersuchung zu informieren.

Im Rahmen der Organisationsuntersuchung wurden für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

- der jeweilige Personalaufwand (Zeitaufwand und Kosten) dargestellt,
- relevante Bezugsgrößen erhoben,
- erste Kennzahlen gebildet,
- Vergleiche durchgeführt und
- die Optimierungspotenziale lokalisiert.

Für die Bewertung der Ergebnisse und der gebildeten Kennzahlen hat der Rechnungshof die den Berechnungen zugrunde liegenden Tabellen und Basisdaten den Regierungspräsidien zur Verfügung gestellt.

Weiterhin hat der Rechnungshof eine Übersicht erstellt, in welcher der Aufwand für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen nach Aufgaben- und Wirkungsbereichen abteilungsbezogen dargestellt ist.

Ergänzend zu den Basisdaten haben die Regierungspräsidien auf Wunsch individuelle Auswertungen erhalten. Damit wurde die interne Organisationsarbeit unterstützt und gefördert.

4 Vergleichende Darstellung der Untersuchungsergebnisse

4.1 Kennzahlenbildung

Kennzahlen zur methodischen Analyse der Wirtschaftlichkeit staatlichen Handelns gewinnen in der öffentlichen Verwaltung immer mehr an Bedeutung. Spätestens dann, wenn aus empirischen Erhebungen Zahlen über die Aufwände vorliegen, werden diese mit Bezugsgrößen zu verknüpfen sein, um steuerungsrelevante Kennzahlen zu erhalten. Kennzahlen können als absolute Zahlen (z. B. Fallzahlen, Bearbeitungsdauer, Kosten einzelner Aufgaben) oder als Verhältniszahlen (z. B. personell betreute Bedienstete je Mitarbeiter) gebildet werden. Sie liefern in präziser und konzentrierter Form Informationen über Verwaltungstatbestände und Entwicklungen. Kennzahlen sollen Transparenz schaffen und eine prägnante Kurzinformation auch für Führungskräfte ermöglichen. Nicht nur der vergleichende Blick zwischen gleich strukturierten Behörden (hier: vier Regierungspräsidien) soll den Blick für die Gesamtsituation schärfen. Auch die Ergebnisse anderer Behörden oder der Blick über die Landesgrenzen hinweg sind für die Bewertung der eigenen Ergebnisse wichtig.

So hat der Rechnungshof in der Vergangenheit mit gleicher Methodik auch die Ministerien des Landes, das Landesamt für Besoldung und Versorgung sowie die Landesoberkasse untersucht. Parallel dazu wurde die Erhebungsmethodik teilweise mit Rechnungshöfen anderer Bundesländer abgestimmt, um länderübergreifende Vergleichskennzahlen zu erhalten.

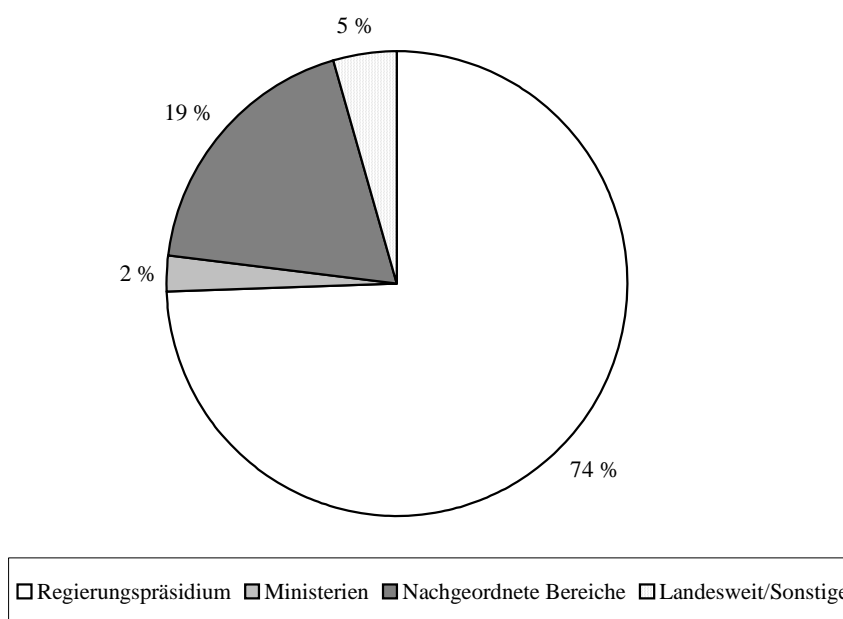
Entscheidend für die Akzeptanz der Kennzahlen ist die vergleichbare, von den Betroffenen selbst erarbeitete Datenbasis. Durch die mit den Regierungspräsidien geführten Validierungsgespräche, der offenen und konstruktiven Zusammenarbeit und der Erhebung von Bezugsgrößen nach gleichem Muster wurde eine gute Datenqualität erreicht. Alle Eventualitäten bei der Kennzahlenbildung zu berücksichtigen bzw. auszugrenzen ist nicht möglich.

4.2 Ergebnisse nach Wirkungsbereichen

In den Regierungspräsidien werden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zur Erfüllung der Fachaufgaben im Umfang von insgesamt 1.827 Vollzeitstellen wahrgenommen. Dies entspricht Kosten von 129 Mio. Euro jährlich.

Die Verteilung des Gesamtaufwands an Steuerungs- und Unterstützungsleistungen aller vier Regierungspräsidien auf die einzelnen Wirkungsbereiche zeigt Abbildung 3.

Abbildung 3: Wirkungsbereiche



Insgesamt werden Steuerungs- und Unterstützungsleistungen zu $\frac{3}{4}$ der zur Verfügung stehenden Ressourcen für die Regierungspräsidien selbst erbracht (Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S.). $\frac{1}{5}$ der Aufwände entfallen auf nachgeordnete Bereiche; hier vor allem auf die Polizei (Abteilung 6) und den Bereich Schule und Bildung (Abteilung 7).

Die Bedeutung der Abgrenzung der Wirkungsbereiche wird aus Tabelle 4 noch deutlicher: Sie zeigt auf, wie viele VZÄ für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. bzw. i.w.S. aufgewendet werden. Insgesamt werden in den Regierungspräsidien Aufgaben für die Ministerien, nachgeordnete Dienststellen bzw. für Sonstige und landesweite Zuständigkeiten im Umfang von 467 VZÄ wahrgenommen. Dies entspricht 26 % aller Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. Vergleiche ohne die Abgrenzung des Wirkungsbereiches wären aufgrund der unterschiedlichen Aufgabenstellungen von vornherein methodisch fragwürdig.

Tabelle 4: Strukturdaten der Regierungspräsidien

Regierungspräsidium	Anzahl der Mitarbeiter	Anzahl in VZÄ	Einbezogene Mitarbeiter	VZÄ für SuL (gesamt)		VZÄ für SuL (i.e.S.)	
				Absolut	In %	Absolut	In %
Freiburg	2.117	1.911	651	405	21	305	16
Karlsruhe	2.071	1.884	604	389	21	298	16
Stuttgart	3.065	2.677	937	609	23	451	17
Tübingen	2.018	1.814	732	424	23	305	17
Summe/Durchschnitt	9.271	8.286	2.924	1.827	22	1.359	16

Aufgeschlüsselt auf die vier Regierungspräsidien stellt sich die Situation wie folgt dar:

Tabelle 5: Wirkungsbereiche der einzelnen Regierungspräsidien

Wirkungsbereich	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Regierungspräsidium	305	75	298	77	451	74	305	72
Ministerien	8	2	8	2	25	4	5	1
Nachgeordnet	84	21	74	19	117	19	64	15
Landesweit/Sonstige	8	2	9	2	16	3	50	12
Summe	405	100	389	100	609	100	424	100

Während im Wirkungsbereich Regierungspräsidium der prozentuale Anteil lediglich zwischen 72 % und 77 % variiert, sind große Unterschiede im Bereich der landesweiten/sonstigen Aufgaben erkennbar. Das Regierungspräsidium Tübingen sticht hier mit 12 % anteiligen Aufgaben besonders hervor. Dies ist plausibel, da sich in der dortigen Zuständigkeit die landesweiten Aufgaben der Landesstelle für Straßentechnik und der Eichverwaltung widerspiegeln. Vergleicht man die Aufwände der ungefähr gleich großen Regierungspräsidien Tübingen, Karlsruhe und Freiburg, so zeigt sich im Bereich der für das Regierungspräsidium selbst wahrgenommenen Aufgaben ein stimmiges Bild: Die Aufgaben verteilen sich auf 298 bzw. 305 VZÄ. In Freiburg und Tübingen werden hierfür exakt gleich viele Vollzeitäquivalente eingesetzt. Lediglich das Regierungspräsidium Stuttgart hat aufgrund seiner Gesamtgröße deutlich höhere Werte.

Der Aufwand für Aufgaben, in denen sowohl Eigen- als auch Fremderledigung in Betracht kommen (wie z. B. Gebäudereinigung, Pfortendienst, Kantine), wurde nicht berücksichtigt.

4.3 Kennzahlenbildung für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S.

4.3.1 Vorbemerkung

Mit den vorliegenden, durch Selbsteinschätzung der Mitarbeiter gewonnenen Daten, ist es möglich,

- die Aufwände in VZÄ und Kosten für alle Aufgaben darzustellen,
- fundierte Kennzahlen für alle Regierungspräsidien zu bilden,
- die Kennzahlen miteinander zu vergleichen (Benchmarking),
- den Personaleinsatz auf Grundlage der Kennzahlen zu beurteilen und zu steuern und
- Konsequenzen für die Aufbau- und Ablauforganisation abzuleiten.

Wichtig für die Bewertung des Zahlenmaterials im Kontext der Organisationsuntersuchung ist folgender Hinweis:

Kennzahlen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. Zu hinterfragen ist, ob die niedrigsten oder höchsten Werte auch den wünschenswertesten Wert darstellen und ob mit dem Personaleinsatz allein eine ausreichend gute Arbeitserledigung möglich ist. Kennzahlen müssen bewertet und ggf. durch qualitative Aspekte ergänzt werden. Kennzahlenvergleiche und die daraus deutlich werdenden Unterschiede geben jedoch Hinweise auf möglichen Handlungsbedarf.

4.3.2 Aufwand/Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. zu den Gesamtvollzeitäquivalenten

Die Kennzahlen zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. beinhalten lediglich die Aufgaben mit Innenwirkung, also solche, die für das Regierungspräsidium selbst erbracht werden. Sie sind für Quervergleiche zwischen den Regierungspräsidien besonders gut geeignet.

In Tabelle 6 sind die aus dem Gesamtaufwand und den Gesamtkosten abgeleiteten Kennzahlen für die Querschnittsaufgaben i.e.S. aufgeführt. Dabei wurden die Anzahl aller VZÄ des Regierungspräsidiums ins Verhältnis zu den VZÄ der Mitarbeiter gesetzt, die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wahrnehmen.

Tabelle 6: Aufwand und Kosten der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S.

	VZÄ für SuL i.e.S.	Gesamt VZÄ Regierungspräsidium	Betreuungsverhältnis	Anteilige Kosten je VZÄ/Jahr
Freiburg	305	1.911	1 : 6,26	10.830 Euro
Karlsruhe	298	1.884	1 : 6,31	10.637 Euro
Stuttgart	451	2.677	1 : 5,94	11.415 Euro
Tübingen	305	1.814	1 : 5,94	11.565 Euro

Die Betreuungskennzahl von durchschnittlich 1 : 6 bedeutet, dass ein Mitarbeiter die Aufgaben der Steuerungs- und Unterstützung für sechs Mitarbeiter der Dienststelle wahrnimmt. Zwischen den Regierungspräsidien sind die Unterschiede gering. Die anteiligen Kosten für Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. belaufen sich je VZÄ zwischen 10.637 Euro und 11.565 Euro. Dies ergibt einen Zuschlagssatz von 11.000 Euro je Vollzeitstelle. Dies stellt gegenüber den bisherigen Untersuchungen des Rechnungshofs einen günstigen Wert dar.

4.3.3 Verteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. auf die Aufgabenbereiche

Vergleicht man die erzielten Ergebnisse der sechs Aufgabenbereiche, zeigt sich ein differenzierteres Bild. Dies kann ein Indiz für unterschiedliche Schwerpunkte in den einzelnen Aufgabenbereichen sein. Welcher Personaleinsatz für die Aufgabenerledigung angemessen ist, lässt sich hieraus nicht zwingend ableiten.

Tabelle 7: Verteilung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. auf die Aufgabenbereiche

	Aufgabenbereiche der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen											
	Zentrale Steuerung		Organisation		Innerer Dienst		Personal		Haushalt		IuK	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Freiburg	20,6	6,7	6,5	2,1	183,2	60,0	37,1	12,2	33,0	10,8	24,8	8,1
Karlsruhe	20,2	6,8	11,6	3,9	177,4	59,5	29,7	9,9	36,1	12,1	23,3	7,8
Stuttgart	34,6	7,7	23,7	5,3	265,4	58,9	51,7	11,5	45,8	10,2	29,3	6,5
Tübingen	22,2	7,3	16,5	5,4	178,8	58,5	30,1	9,8	33,4	10,9	24,4	8,0
Summe/ Durchschnitt	97,6	7,2	58,4	4,3	804,7	59,2	148,5	10,9	148,3	10,9	101,8	7,5

Für die einzelnen Aufgabenbereiche ergibt sich im Untersuchungszeitraum folgendes Bild:

- Für die Aufgaben der zentralen Steuerung (Zentrale Leitungsaufgaben, Controlling, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Rechts- und Justiziarangelegenheiten) entsteht ein Gesamtaufwand von 97,6 VZÄ. Die Spannweite liegt zwischen 20,2 VZÄ im Regierungspräsidium Karlsruhe und 34,6 VZÄ im Regierungspräsidium Stuttgart. Betrachtet man den prozentualen Anteil dieses Aufgabenbereichs am Ge-

samtaufwand, so beläuft sich dieser auf 7,2 %. Das Regierungspräsidium Stuttgart setzt hier mit 7,7 % anteilig mehr Ressourcen ein als die anderen Regierungspräsidien.

- Die Aufgaben der Organisation und der Vergabe- und Beschaffungsangelegenheiten nehmen die Regierungspräsidien mit sehr unterschiedlicher Intensität wahr. Die hierfür im Regierungspräsidium Freiburg bebuchten Zeiten sind kritisch zu betrachten.
- Im Aufgabenbereich Innerer Dienst liegen die Werte nahe beieinander. Die anteiligen Werte streuen hier nur zwischen 58,5 % im Regierungspräsidium Tübingen und 60,0 % im Regierungspräsidium Freiburg. In allen vier Regierungspräsidien werden 805 VZÄ für diese vielfältigen, differenzierten Aufgaben eingesetzt. Dies entspricht 9 % aller Vollzeitäquivalente der Regierungspräsidien.
- Für den Aufgabenbereich Personal (Personalwirtschaft, Personalentwicklung, Personalbetreuung) werden 148,5 VZÄ eingesetzt. Dies entspricht rund 11 % am Gesamtanteil der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. In den Regierungspräsidien Freiburg und Stuttgart war der Personaleinsatz mit 12,2 % bzw. 11,5 % überdurchschnittlich hoch.
- Für die Aufgaben des Haushalts (Haushaltsplanung und -vollzug, Vermögens- und Gebäudeverwaltung) ergibt die Auswertung der Arbeitszeitschätzung wieder ein sehr homogenes Bild. Bei einem durchschnittlichen Aufwand von 10,9 % liegt lediglich das Regierungspräsidium Karlsruhe mit 12,1 % über dem Mittelwert. Für die Haushaltsangelegenheiten werden in allen vier Regierungspräsidien mit 148 VZÄ gleich viel Ressourcen eingesetzt wie für den Aufgabenbereich Personal.
- Für Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Systemtechnik, Anwenderbetreuung, Anwendungsentwicklung) sind in den Regierungspräsidien insgesamt 101,8 VZÄ eingesetzt. Während in den Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe und Tübingen jeweils 8 % des Personals mit Informations- und Kommunikationstechnik befasst sind, liegt dieser Wert im Regierungspräsidium Stuttgart mit 29,3 VZÄ und einem Anteil von 6,5 % niedrig.

4.4 Betreuungsrelationen in den Aufgabenbereichen

Der Rechnungshof hat Betreuungsrelationen gebildet. Dabei wurde die Anzahl der VZÄ bzw. die Zahl der Mitarbeiter des jeweiligen Regierungspräsidiums ins Verhältnis zum Personaleinsatz in den jeweiligen Aufgabenbereichen gesetzt. Dies erlaubt den Vergleich zwischen den Regierungspräsidien, da die Kennzahlen in gleicher Art und Weise gebildet wurden. Dabei ist sich der Rechnungshof durchaus bewusst, dass die Anzahl der VZÄ im Aufgabenbereich Haushalt keine sehr sinnvolle Bezugsgröße darstellt. Aber andere Parameter wie Haushaltsvolumen, Anzahl der Titel usw. bringen keine aussagefähigeren Ergebnisse.

In den sechs Aufgabenbereichen zeigen sich die folgenden Betreuungsrelationen.

Tabelle 8: Betreuungsrelationen in den Aufgabenbereichen

	Aufgabenbereiche der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen					
	Zentrale Steuerung	Organisation	Innerer Dienst	Haushalt	IuK	Personal
	1 : VZÄ					1 : Mitarbeiter
Freiburg	1 : 93	1 : 293	1 : 10	1 : 58	1 : 77	1 : 57
Karlsruhe	1 : 93	1 : 162	1 : 11	1 : 52	1 : 81	1 : 70
Stuttgart	1 : 77	1 : 113	1 : 10	1 : 58	1 : 91	1 : 59
Tübingen	1 : 82	1 : 110	1 : 10	1 : 54	1 : 74	1 : 67

Für die Aufgaben der Informations- und Kommunikationstechnik stellt die Anzahl der Bildschirmarbeitsplätze eine aussagefähigere Bezugsgröße dar. In Tübingen ergibt sich auf der Basis von 2.125 Bildschirmarbeitsplätzen eine Betreuungskennzahl von 1 : 87.

4.5 Darstellung der besonders kostenintensiven Aufgaben („TOP 10“)

Für die Regierungspräsidien wurde eine Rangliste der zehn besonders kostenintensiven Aufgaben erstellt (ABC-Analyse); diese Aufgabenfelder bieten sich vorrangig für vertiefende Betrachtungen an. Diese zehn A-Aufgaben binden mit 840 VZÄ 62 % der eingesetzten Vollzeitäquivalente. Angeführt wird die Liste von Aufgaben des Inneren Dienstes. Die Personalausgaben für Mitarbeiter der Schreibdienste (einschließlich Unterstützungs- und Hilfsdienste) und der Registraturen/Archive summieren sich landesweit auf 30 Mio. Euro jährlich. Zudem fallen für Postein- und -ausgang weitere 6 Mio. Euro an. Die Einzelergebnisse sind in Tabelle 9 dargestellt.

Tabelle 9: Kostenintensive Aufgaben („Top 10“)

Aufgaben	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe
	Aufwand in Euro (Jahr 2007)				
Schreibdienste	3.184.223	3.359.859	3.747.706	3.007.609	13.299.398
Registatur/Archiv	2.907.062	3.014.559	4.904.363	2.224.996	13.050.980
Haushaltsvollzug	1.787.900	1.524.002	2.383.679	1.651.136	7.346.716
Unterstützungs- und Hilfsdienste	995.825	613.189	1.215.454	847.726	3.672.194
Posteingang	836.715	769.654	956.875	993.063	3.556.307
Personalbetreuung	860.983	707.780	912.598	791.442	3.272.803
Zentrale Leitungsaufgaben/Vorgaben	573.531	607.454	988.624	761.897	2.931.506
Anwenderbetreuung für BK-Anwendungen	840.036	637.589	764.443	677.143	2.919.211
Telekommunikationsstelle	733.613	535.681	598.615	630.910	2.498.820
Postausgang	698.277	427.705	697.779	584.636	2.408.396
Summe	13.418.165	12.197.472	17.170.136	12.170.559	54.956.332

Insgesamt kosten die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen i.e.S. 92,3 Mio. Euro jährlich. Die zehn kostenintensiven Aufgaben verursachen mit 55 Mio. Euro 60 % der Gesamtkosten.

4.6 Darstellung einer Kennzahlenanalyse am Beispiel der Aufgabe: Reisekosten, Trennungsgeld, Umzugskostenvergütung

Die auf Basis der Mitarbeiterzeitschätzungen gewonnenen Daten lassen eine Vielzahl von Auswertungen auf allen Ebenen zu. Der Rechnungshof hat sich schwerpunktmäßig auf die Ebene 2 der sechs Aufgabenbereiche konzentriert. Exemplarisch wurden aber auch Detailaufgaben ausgewertet. So wurden aus den Zeitschätzungen der Mitarbeiter die Kosten ermittelt, die in den Regierungspräsidien für die Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung anfallen. Parallel hierzu wurde die Anzahl der Anträge für ein Jahr erhoben und in Relation zu den Kosten gesetzt, um die durchschnittlichen Kosten je Fall zu ermitteln.

Tabelle 10: Kosten je Antrag

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen
Kosten	216.362 Euro	274.864 Euro	596.738 Euro	432.102 Euro
Anzahl der Anträge für:				
Reisekosten	28.063	22.897	34.151	40.820
Trennungsgeld	324	306	684	300
Umzugskosten	2	6	7	7
Summe	28.389	23.209	34.842	41.127
Kosten je Antrag	7,62 Euro	11,84 Euro	17,13 Euro	10,51 Euro

Die Kosten je Antrag liegen zwischen 7,62 Euro und 17,13 Euro. Die Kosten liegen im Regierungspräsidium Tübingen weitaus höher als in den vergleichbaren Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe. Gleichzeitig hat es die höchste Zahl an Reisekostenanträgen zu bearbeiten. Für die Plausibilisierung sind weitere maßgebliche Komponenten wie die dezentrale Lage einzelner Außenstellen/Dienstsitze sowie landesweite Vor-Ort-Zuständigkeiten in die Betrachtung mit einzubeziehen. Auf Vorschlag des Rechnungshofs (siehe Denkschrift 2004, Beitrag Nr. 7) werden die Reisekostenabrechnungen für die gesamte Innenverwaltung in den nächsten Jahren sukzessive auf das Landesamt für Besoldung und Versorgung übertragen.

4.7 Gegenüberstellung: Zeitschätzung Rechnungshof-Untersuchung zu Daten aus der Kosten- und Leistungsrechnung

Die kostenträgerorientierte Zeit- und Mengenerfassung der KLR für das Produkt „Informations- und Dokumentenmanagement“ wurde exemplarisch mit den Arbeitszeitschätzungen der Mitarbeiter auf Basis des Rechnungshof-Fragebogens verglichen. Dies führte zu folgendem Ergebnis:

Tabelle 11: Vergleich: Ergebnisse der Zeitschätzung und der Kosten- und Leistungsrechnung

	Ergebnisse der Zeiterfassung -KLR- für Informations- und Dokumentenmanagement	Ergebnisse der Schätzungen der Mitarbeiter bei der RH-Untersuchung
	In VZÄ	
Freiburg	117,6	150,2
Karlsruhe	90,7	147,9
Stuttgart	212,3	214,1
Tübingen	132,7	134,8
Gesamt	553,3	647,0

Für die Regierungspräsidien Stuttgart und Tübingen zeigt sich, dass die in der KLR pauschal hinterlegten Vollzeitäquivalente sich nahezu mit den Zeitschätzungen der Mitarbeiter bei der Untersuchung des Rechnungshofs decken. Starke Abweichungen zwischen den KLR-Ergebnissen und den aktuellen Mitarbeiter-schätzungen werden dagegen bei den Regierungspräsidien Freiburg und Karlsruhe deutlich. So waren in Freiburg 33 VZÄ, in Karlsruhe sogar 57 VZÄ zu wenig in der KLR ausgewiesen. Die Ergebnisse sind ein Indiz dafür, dass die bisher aus der KLR gewonnenen Kennzahlen für behördenübergreifende Vergleiche nicht ohne weiteres geeignet sind. Die Daten aus der Arbeitszeitschätzung lassen auf fundierter Basis Vergleiche zu und sind für die Mitarbeiter weniger zeitaufwändig. Die Methode der Zeitschätzung sollte verstärkt als Grundlage für die KLR genutzt werden.

Über die Zeitschätzungen werden daneben detailliertere steuerungsrelevante Informationen gewonnen. Am Beispiel des Regierungspräsidiums Stuttgart und dem Produkt „Informations- und Dokumentenmanagement“ wird dies deutlich.

Tabelle 12: Produkt Informations- und Dokumentenmanagement am Beispiel des Regierungspräsidiums Stuttgart

Ergebnisse der Zeiterfassung (KLR)	In VZÄ	Ergebnisse der Schätzungen der Mitarbeiter bei der RH-Untersuchung	In VZÄ
Produkt Informations- und Dokumentenmanagement	212,3	Telekommunikationsstelle	9,9
		Posteingang	15,8
		Postausgang	12,7
		Kurierfahrten	6,7
		Haus- und Botenpersonal	14,5
		Bibliothek	6,5
		Pressearbeit	2,8
		Schreibdienste	59,3
		Registratur/Archiv	78,9
		Hausdruckerei/Kopierstelle	6,9
Summe	212,3	Summe	214,1

Ein derart grob definiertes Produkt, wie es derzeit in der KLR festgelegt ist und in das allein in Stuttgart mehr als 200 VZÄ einfließen, bietet nur wenige Ansatzpunkte zur Steuerung. Die Möglichkeit, das Produkt „Informations- und Dokumentenmanagement“ weiter zu untergliedern, wurde bisher nicht genutzt. Die Ergebnisse der Untersuchung des Rechnungshofs zeigen dagegen, welche Detailaufgaben in diesem Produkt zusammengeführt wurden. Hieraus lassen sich vielfältige Ansatzpunkte für vertiefende Analysen ableiten und konkrete Kennzahlen bilden.

Die aus den Ergebnissen abgeleitete Empfehlung des Rechnungshofs, die Methode der Zeitschätzung verstärkt als Grundlage der KLR zu nutzen, wurde weitgehend umgesetzt. So ist seit 2008 in drei Regierungspräsidien, dem Innenministerium und weiteren Dienststellen die pauschale Verrechnung der monatlichen Arbeitszeiten auf Basis der Schätzungen der Mitarbeiter eingeführt. Damit wurde der Aufwand für die tägliche Zeiterfassung reduziert.

Das Regierungspräsidium Stuttgart hat das Kennzahlensystem ISIS entwickelt. Dies ist inzwischen auch beim Regierungspräsidium Karlsruhe eingeführt. Das Regierungspräsidium Tübingen wird es in Kürze übernehmen. Die Regierungspräsidien versprechen sich hieraus eine größere Steuerungsrelevanz der Kennzahlen.

4.8 Kennzahlen für nachgeordnete Dienststellen

Bei dieser Untersuchung konnten erstmals Kennzahlen für nachgeordnete Dienststellen gebildet werden. In allen Regierungspräsidien werden in den Abteilungen 6 Landespolizeidirektion und 7 Schule und Bildung insoweit vergleichbare Aufgaben wahrgenommen. In Tabelle 13 sind die aus dem Gesamtaufwand für die Personalangelegenheiten abgeleiteten Kennzahlen für den nachgeordneten Bereich der Polizei aufgeführt. Für die Abteilungen 7 wird auf die in Phase II ermittelten Werte unter Pkt. 9 verwiesen.

Tabelle 13: Aufwand für die Personalangelegenheiten im nachgeordneten Bereich (Polizei)

	Vollzeitäquivalente	Betreute Mitarbeiter	Kennzahl
Freiburg	7,5	4.775	1 : 637
Karlsruhe	7,5	7.099	1 : 947
Stuttgart	11,0	6.874	1 : 625
Tübingen	4,8	3.759	1 : 783
Summe/Durchschnitt	30,8	22.507	1 : 731

Im Polizeibereich nehmen 30,8 VZÄ Personalangelegenheiten (ohne Fortbildung und Arbeitssicherheit) für die 22.507 Mitarbeiter wahr. Dabei streuen die Betreuungsrelationen stark, und zwar zwischen 1 : 625 im Regierungspräsidium Stuttgart und 1 : 947 im Regierungspräsidium Karlsruhe. Diese Diskrepanz gilt es von Seiten der Regierungspräsidien näher zu beleuchten; ggf. sind Konsequenzen aus der Analyse zu ziehen.

5 Benchmarking und Optimierungspotenzial

5.1 Grundprinzip

Die Bewertung der Kennzahlen durch Benchmarking ist eine Methode, die eigenen Kosten und Leistungen anhand von quantitativen oder monetären Kennzahlen zu messen, ins Verhältnis zu den Werten vergleichbarer Stellen zu setzen und die jeweils besten Werte als Orientierungspunkte zu nutzen. Dienststellen mit ähnlichen Organisationseinheiten und Aufgaben können so anhand eines gemeinsamen Maßstabes verglichen werden. Wesentlich dabei ist, dass es nicht um einen rechnerischen Vergleich anhand von Durchschnittswerten geht, sondern um die Orientierung am besten Wert (Benchmark).

Dies hat den Vorteil, dass

- Auffälligkeiten schneller deutlich werden,
- die „beruhigende“ Wirkung von Durchschnittswerten wegfällt und
- der Handlungsimpuls stärker ist.

Die Regierungspräsidien sind aufgrund der großen Anzahl vergleichbarer Aufgaben und Organisationsstrukturen, zumindest in den Abteilungen 1 bis 7, für Kennzahlenvergleiche geeignet.

5.2 Optimierungspotenzial in den einzelnen Ebenen des Aufgabenkatalogs

Der Rechnungshof hat über die Kennzahlen und Benchmarkingvergleiche Optimierungspotenziale lokalisiert. Diese dürfen nicht mit kurzfristig erzielbaren Einsparungspotenzialen gleichgesetzt werden. Sie stellen zunächst nur eine rechnerische Größe dar.

Für die Ebene 2 des Aufgabenkatalogs wurden Kennzahlen gebildet. Die jeweils beste Kennzahl setzte den Benchmark. Hieraus leitete sich über die sechs Aufgabenbereiche (ohne Poststellen und Registraturen) ein Optimierungspotenzial von 70 VZÄ ab. Es liegt zwischen 6 VZÄ im Aufgabenbereich Haushalt und 16 VZÄ im Inneren Dienst.

Auch für die Ebene 3 wurden exemplarisch Optimierungspotenziale ausgewiesen. Da hier die Bestwerte zwischen den Regierungspräsidien wechseln und stark streuen, ergeben sich im Einzelfall hohe Potenziale. Bei den Aufgaben des Inneren Dienstes wird dies besonders deutlich: Auf der Ebene 2 ergeben sich

hier für die drei Regierungspräsidien Freiburg, Stuttgart und Tübingen Optimierungspotenziale von 16 VZÄ. Allein für die Schreibdienste (Ebene 3) zeigt die Detailanalyse ein Optimierungspotenzial von 28 VZÄ auf. Während bei einer Betrachtung auf der Ebene 2 das Regierungspräsidium Karlsruhe im Aufgabenfeld Innerer Dienst keinen Handlungsbedarf hätte, ergibt sich für die Schreibdienste ein Optimierungspotenzial von 12 VZÄ.

5.3 Folgerungen

Die Regierungspräsidien und der Rechnungshof waren sich darin einig, dass die gebildeten Kennzahlen hilfreich und aussagekräftig sind, gleichwohl aber nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Sie lassen noch nicht den Schluss zu, ob die niedrigsten Werte auch die besten Werte darstellen. Kennzahlen müssen bewertet und möglichst durch qualitative Aspekte ergänzt werden. Kennzahlenvergleiche geben wichtige Hinweise auf offensichtlich unterschiedliche Aufgabenerledigungen und zeigen für die eigene Organisationseinheit einen möglichen Handlungsbedarf auf.

Qualitative Unterschiede bei der Aufgabenerledigung, spezifische Rahmenbedingungen und dezentrale Unterbringungsstrukturen sind noch zu berücksichtigen. Diese können Mehr- oder Minderaufwände begründen.

Die Bereitschaft voneinander zu lernen, d. h. bessere Arbeitsabläufe und Strukturen aus anderen Regierungspräsidien aufzunehmen, war bei diesem Projekt ein vorrangiges Ziel. Diesmal stand nicht die Unvergleichbarkeit der Ergebnisse im Vordergrund der Diskussionen; der Rechnungshof hat diese sehr konstruktive Herangehensweise positiv aufgenommen.

6 Bewertung der Ist-Analyse der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen Phase I

6.1 Allgemeine Hinweise

Der Organisationsuntersuchung lagen ein einheitlicher Aufgabenkatalog und die erhobenen Aufwände und ermittelten Kosten für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen der Regierungspräsidien zugrunde. Es steht nunmehr fest, welche Aufgaben in welcher Organisationseinheit mit welchem Aufwand erledigt werden. Die kostenintensiven Aufgaben (A-Aufgaben) sind identifiziert. Erstmals liegen valide Zahlen für Vergleiche zwischen den Regierungspräsidien vor. Sie zeigen teilweise deutliche Unterschiede zu den eingesetzten Personalressourcen und damit Optimierungspotenziale auf. Anhand der Auswertungsergebnisse und Kennzahlen können die Regierungspräsidien die vertiefende Betrachtung des Untersuchungsbereichs selbst weiter vorantreiben und den Organisationsentwicklungsprozess eigenverantwortlich fortführen. Dabei sind in ersten Schritten die Kostentreiber und auffällige Aufgabenbereiche durch Prozessanalysen näher zu untersuchen und erkennbare Schwachstellen zu beheben.

Die Frage nach den Vor- und Nachteilen zentraler bzw. dezentraler Aufgabenwahrnehmung und das Erkennen von Redundanzen haben dieses Projekt von Anfang an mitgeprägt. Insbesondere bei den personalintensiven Aufgaben des Inneren Dienstes kommt der Personaleinsatzsteuerung entscheidende Bedeutung zu. Der Rechnungshof hat die Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung auch im Blick darauf ausgewertet. Die folgenden Bewertungen und Erkenntnisse sollen den Regierungspräsidien erste Hilfestellungen für die Aufgabenerledigung und den künftigen Personaleinsatz geben.

6.2 Zentrale oder dezentrale Aufgabenerledigung

Die Unterstützungsleistungen werden in den einzelnen Regierungspräsidien mit zum Teil erheblichen Unterschieden sowohl zentral als auch dezentral erledigt. Ein einigermaßen klares Bild zeichnet sich für rund ein Drittel der Aufgaben ab (z. B. allgemeine Beschaffungen, Bibliothek, Telekommunikationsstel-

le): Sie sind überwiegend zentral in der Abteilung 1 angesiedelt. Sie werden dort in der Regel effizienter erledigt und führen zu vergleichsweise guten Kennzahlen.

Bei anderen Aufgaben (z. B. Schreibdienste, Haushaltsvollzug) erscheint auf den ersten Blick eine dezentrale Erledigung günstiger. Bei vertiefender Betrachtung der Ergebnisse in einzelnen Abteilungen ergeben sich jedoch Fragen und Hinweise. Die erheblichen Unterschiede in der Personalausstattung für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in einzelnen Abteilungen deuten darauf hin, dass gezielte Aufgabenanalysen zu einem Personalminderbedarf und damit automatisch zu besseren Kennzahlen führen könnten.

Außerdem verschieben sich die Verhältnisse häufig, wenn die mit besonderen Aufgaben betrauten Abteilungen 8 ff., die ihren Sitz zum Teil auch weitab vom Hauptstandort haben, bei der Analyse unberücksichtigt bleiben.

Bei einem Viertel der Aufgaben zeichnet sich zunächst keine Tendenz ab. Daher können kaum Aussagen darüber getroffen werden, in welcher Organisationsform sie effizienter erledigt werden.

In der Gesamtschau deuten die Betrachtungen eher darauf hin, dass die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in der Tendenz bei zentraler Ansiedelung effizienter erledigt werden. Besondere Aufgaben und die regionale Verteilung der Dienstsitze könnten im Einzelfall jedoch eine andere Verfahrensweise rechtfertigen.

Der Rechnungshof hat aus dem vorliegenden Zahlenmaterial diejenigen Aufwände extrahiert, die in der Leitungsebene und den Abteilungen 1 anfallen und denen die zugebuchten Aufwände aus den Abteilungen 2 ff. gegenübergestellt. In den Fachabteilungen nehmen mehr als 460 VZÄ Steuerungs- und Unterstützungsleistungen wahr. Deren prozentuale Verteilung ist in Tabelle 14 dargestellt.

Tabelle 14: Zubuchungen aus den Abteilungen 2 ff. für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen

Ebene 1	Freiburg in %		Karlsruhe in %		Stuttgart in %		Tübingen in %	
	L/Abteilung 1	Abteilung 2 - 9	L/Abteilung 1	Abteilung 2 - 8	L/Abteilung 1	Abteilung 2 - 11	L/Abteilung 1	Abteilung 2 - 10
Zentrale Steuerung	62	38	74	26	58	42	64	36
Organisation	48	52	74	26	68	32	42	58
Innerer Dienst	78	22	70	30	66	34	79	21
Personal	60	40	65	35	66	34	63	37
Haushalt	38	62	52	48	59	41	56	44
IuK	62	38	47	53	31	69	36	64
Durchschnitt	68	32	66	34	63	37	69	31

Die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen werden in unterschiedlicher Weise erledigt: In keinem Aufgabenbereich gibt es eine ausschließlich zentrale Aufgabenwahrnehmung. Am stärksten zentral organisiert ist bisher der Innere Dienst. Hier liegen die prozentualen Werte für die Buchungen in den Fachabteilungen zwischen 21 % in Tübingen bis 34 % in Stuttgart. Bei den Personalaufgaben liegen die Werte zwischen 34 % in Stuttgart und 40 % in Freiburg. Haushaltsaufgaben werden in Freiburg mit 62 % dezentral erledigt. Die IuK-Aufgaben werden in den Regierungspräsidien Karlsruhe, Stuttgart und Tübingen weit überwiegend dezentral wahrgenommen. Diese Parallelstrukturen müssen nicht von vorneherein ineffizient sein. Im Zuge der vertiefenden Untersuchung durch die Regierungspräsidien sollte jedoch in jedem Einzelfall geprüft werden, ob dies so gewollt ist, oder ob unnötige Doppelbefassungen vorliegen. Die fundierten Ergebnisse der Mitarbeiterbefragung bieten hierzu die notwendigen Basisinformationen.

Grundsätzlich sollten die Regierungspräsidien prüfen, ob die Mitarbeiter der Inneren Dienste, insbesondere Schreibdienste, Registraturen, Posteingang/Postausgang, nicht stärker zu einer flexiblen zentralen Service-Einheit „Assistenzdienste“ zusammengefasst werden können. Dadurch könnten die tageszeitlichen Arbeitsschwankungen besser ausgeglichen und für die Mitarbeiter interessante Mischarbeitsplätze geschaffen werden. Durch die jetzt vorliegenden Kennzahlen kann der Personalbedarf besser als früher beurteilt und festgelegt werden. Insofern bietet sich eine zentrale Personaleinsatzsteuerung mit dezentraler Aufgabenwahrnehmung an. Die Verantwortung für die Erledigung dieser operativen Geschäfte durch die Service-Einheiten sollte daher den jeweiligen Abteilungen/Organisationseinheiten übertragen werden. Sie können die individuellen Anforderungen besser einschätzen und sind dadurch stärker als bisher zu eigenverantwortlichem Handeln herausgefordert.

6.3 Erkennung von Redundanzen

Der Anteil der für die nachgeordneten Dienststellen wahrgenommenen Steuerungs- und Unterstützungsleistungen ist hoch, in den Abteilungen aber unterschiedlich ausgeprägt. Insgesamt nehmen bei den Regierungspräsidien 339 VZÄ Aufgaben für die nachgeordneten Dienststellen wahr. Allein 294 VZÄ entfallen auf Personalaufgaben. Hier müssen über gezielte Aufgabenanalysen die Möglichkeiten zur Aufgabendelegation geprüft und ausgeschöpft werden. Der Aufgabenabschichtung nach unten muss hohe Priorität eingeräumt werden.

6.4 Hinweise der Mitarbeiter

Die Mitarbeiter haben sich konstruktiv in den Organisationsentwicklungsprozess eingebracht und gezielt auf Schwachstellen in der Zusammenarbeit innerhalb der Regierungspräsidien hingewiesen und konkrete Vorschläge zu Aufgabenbündelungen und zur Aufbau- und Ablauforganisation gemacht. Die Vorschläge wurden den Regierungspräsidien erläutert. Die Hinweise liegen den Regierungspräsidien vor; sie sollten diese aufgreifen und für die Organisationsentwicklung nutzen.

6.5 Fortführung des Organisationsentwicklungsprozesses

Regierungspräsidien und Rechnungshof haben vereinbart, die Ergebnisse der Ist-Analyse gemeinsam zu bewerten und die deutlich gewordenen Unterschiede in der Aufgabenerledigung und im Personaleinsatz näher zu untersuchen. Positiv zu bewerten ist, dass die Verantwortlichen der Regierungspräsidien bei den Erörterungen nicht die Unterschiedlichkeit der Untersuchungsergebnisse und damit die vermeintliche Unvergleichbarkeit in den Vordergrund gestellt haben. Vielmehr wurden die aus den Zeitschätzungen der Mitarbeiter gewonnenen Ergebnisse positiv und konstruktiv aufgenommen. Gleichzeitig wurden Signale gesetzt, dass die Regierungspräsidien voneinander lernen und bessere Abläufe und Arbeitserledigungen aufgreifen werden. Dies hat dazu geführt, dass der Organisationsentwicklungsprozess in einem weiteren Schritt mit drei unterschiedlichen Untersuchungsmethoden und Ansätzen fortgeführt wurde:

1. Vertiefende Analysen durch die Regierungspräsidien selbst in festgelegten Aufgabenfeldern.
2. Detail-Analysen durch den Rechnungshof in Zusammenarbeit mit den Regierungspräsidien in den Poststellen und Registraturen (A-Aufgaben).
3. Aufgabenanalyse auf der Grundlage eines Fachaufgabenkatalogs in der Abteilung 7 Schule und Bildung.

Diese vertiefenden Untersuchungen wurden zeitnah und parallel begonnen.

7 Vertiefende Analysen (Phase II)

7.1 Vertiefende Analysen durch Arbeitsgruppen der Regierungspräsidien

Um die Aktualität der Daten zu nutzen, haben die Regierungspräsidien die Ergebnisse des Benchmarking zum Anlass genommen, interne, mit Mitarbeitern aller Regierungspräsidien besetzte Arbeitsgruppen zu initiieren. Jeweils federführend war das Regierungspräsidium mit dem vermeintlich schlechtesten Benchmarkwert. Der Rechnungshof hat die notwendigen detaillierten Auswertungsergebnisse in den Prozess eingebracht. Die Arbeitsgruppen sollten den Fragen nachgehen,

- weshalb konkrete Aufgaben der Steuerung und Unterstützung in den jeweiligen Häusern unterschiedliche Aufwände verursachen und
- welche Prozesse, Arbeitsweisen und Rahmenbedingungen bei den sogenannten Besten das Ergebnis positiv beeinflussen.

Folgende Arbeitsgruppen wurden eingerichtet:

- Schreibdienste, Unterstützungs- und Hilfsdienste
- Technische Unterstützungsleistungen (Hausdruckerei, Telekommunikation, zentrale Fahrbereitschaft, Haustechnik)
- Sonstige Unterstützungsleistungen (Materialverwaltung, Zeiterfassung)
- Personalbetreuung, Personalgewinnung und Personaldeckung
- Vermögens- und Gebäudeverwaltung
- IuK-Anwenderbetreuung
- Organisatorische Dienstleistungen
- Haushaltsvollzug

7.2 Ergebnisse und Vorschläge

Die vorgelegten Ergebnisse zeigen, dass sich die vom Rechnungshof eingesetzte Methode bewährt hat und wichtige Zielsetzungen des Projekts erreicht wurden:

1. Die Ergebnisse der umfassenden Aufgabenanalyse waren für Vergleiche geeignet.
2. In wenigen Sitzungen wurden konkrete Ansätze für Veränderungen erarbeitet.
3. Die Regierungspräsidien haben erkannt, dass sie beim Vergleich ihrer Arbeitsweisen und ihrer Aufgabenerfüllung voneinander lernen und dabei Effizienzgewinne erzielen können.
4. Beim Herunterbrechen auf einzelne Aufgaben zeigten sich jedoch Unschärfen im Buchungsverhalten der Mitarbeiter. Die Detailauswertungen sind für vertiefende Analysen hilfreich. Zur Personalbemessung und für Kennzahlenvergleiche sind aber vorrangig Ergebnisse in aggregierter Form zu verwenden.

Im Einzelnen wurden von den Mitarbeitern der Regierungspräsidien folgende Ansätze für organisatorische Maßnahmen und Prozessoptimierungen erarbeitet. Die Auflistung stellt exemplarisch die wichtigsten Ergebnisse dar:

(1) Schreibdienst, Unterstützungs- und Hilfsdienste

Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat zum 15.11.2008 im Rahmen seines Assistenzkräftekonzepts die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Schreibdienst und den Registraturen den jeweiligen Abteilungen zur Dienstleistung zugewiesen und mit Aufgaben der qualifizierten Assistenz betraut.

(2) Technische Unterstützungsleistungen (Haustechnik, Hausdruckerei/Kopierstelle, Zentrale Fahrbereitschaft, Telekommunikationsstelle)

- Die Optimierungspotenziale im Bereich Haustechnik wurden ergänzend unter Berücksichtigung der Unterbringungsverhältnisse (Anzahl der Gebäude, deren Alter, Größe oder Nutzfläche, technischer Zustand) betrachtet.
- Das Regierungspräsidium Stuttgart erstellt derzeit eine Gesamtkonzeption „Druckerei“; das Regierungspräsidium Karlsruhe hat im September 2008 in diesem Bereich eine Wertanalyse durchgeführt.
- Im Bereich der Zentralen Fahrbereitschaft wurde beim Innenministerium eine Arbeitsgruppe gebildet, welche die Privatisierung des Fuhrparks und der zentralen Fahrbereitschaft untersucht. Zum 01.01.2009 übernahm die Oberfinanzdirektion die Kurierfahrten des Regierungspräsidiums Karlsruhe.
- Die Anzahl der betreuten Anschlüsse sollte bei der Kennzahlenbildung im Bereich Telekommunikation herangezogen werden. Das Regierungspräsidium Tübingen plant eine neue Telefonanlage am Standort Tübingen. Dadurch werden sich der Service und die Organisation der Telefonvermittlung für diesen Bereich verbessern.

(3) Sonstige Unterstützungsleistungen (Materialverwaltung, Zeiterfassung)

- Die Geschäftsprozesse der Materialverwaltung und der Materialbeschaffung sollen gemeinsam optimiert und neu gestaltet werden.
- Bei der Zeiterfassung sollte sich die Kennzahl auf die Zahl der in das Zeiterfassungssystem integrierten Personen beziehen. Optimierungspotenzial ist gegeben.

(4) Personalbetreuung, Personalgewinnung und Personaldeckung

- Nutzung von DV-Systemen (DIPSY, SAP-Organisationsmanagement, ISIS, Intranet).
- Optimierung der Personalauswahlprozesse, der Abstimmungserfordernisse mit Ministerien und der Zusammenarbeit mit Fachreferaten und Außenstellen/Dienstsitzen.
- Qualitätssicherung in den Personalreferaten im Bereich Aus- und Fortbildung, den internen Informationswegen und durch Bündelung von Spezialkompetenzen.

(5) Vermögens- und Gebäudeverwaltung

Berechnung der Optimierungspotenziale auf Basis der Bezugsgröße „Gebäudenutzfläche in m²“.

(6) Anwenderbetreuung

- Nutzung von elektronischen Formularen.
- Verlagerung der Mitarbeiterressourcen von den Abteilungen zu den Referaten 11.
- Vereinheitlichung der Hotline für den First-Level-Support in den Referaten 11 und Optimierung der Zusammenarbeit mit dem Informatikzentrum Landesverwaltung Baden-Württemberg durch Einsatz einer Software für die Benutzerbetreuung.

8 Detail-Analysen in den Poststellen und Registraturen

8.1 Vorgehensweise

Der Rechnungshof hat den bei den Regierungspräsidien angestoßenen Organisationsentwicklungsprozess durch eine vertiefende Untersuchung der kostenintensiven Bereiche Poststellen und Registraturen (zusammen rund 19 Mio. Euro jährlich) ergänzt und hierbei insbesondere

- die Vorgehensweise und die eingesetzten Instrumente einer solchen Organisationsuntersuchung transparent gemacht,
- die beim Kennzahlenvergleich aufgezeigten Auffälligkeiten und berechneten Optimierungspotenziale durch tiefer gehende Analysen verifiziert sowie
- Lösungsansätze für eine effizientere Aufgabenwahrnehmung und für einen optimierten, bedarfsgerechten Personaleinsatz aufgezeigt.

Das Instrumentarium hierzu wurde gemeinsam mit den Mitarbeitern der Regierungspräsidien erarbeitet.

Der Rechnungshof hat bereits in der Untersuchungsphase I bei den Poststellen die Postmengen nach einheitlichen Vorgaben von den Mitarbeitern im Detail erfassen lassen. Für die Registraturen wurden zusätzlich die Arbeitsvorgänge im Detail abgegrenzt, einheitlich beschrieben und auf dieser Basis die jeweiligen Fallzahlen und die Arbeitszeitanteile der Mitarbeiter erfasst. Für beide Bereiche wurden außerdem umfangreiche Daten zur Aufbau- und Ablauforganisation erhoben. Damit liegen erstmals fundierte Daten zur Beurteilung der Organisation, der Personalbemessung und des Personaleinsatzes für die Poststellen und Registraturen vor. Da alle Auswertungen und Bewertungen auf den Zeitschätzungen und Mengenerfassung der Mitarbeiter basieren und alle 251 Mitarbeiter dieser Aufgabenbereiche in die Befragungen einbezogen waren, haben die ausgewerteten Ergebnisse und hieraus abgeleiteten Kennzahlen eine hohe Aussagekraft.

Aufgrund des aufgabenbezogenen Ansatzes hatten in der Phase I alle Mitarbeiter unabhängig von ihrer organisatorischen Zuordnung die Möglichkeit, Zeitanteile für wahrgenommene Aufgaben im Bereich der Postbearbeitung bzw. für Registraturtätigkeiten anzugeben. Dies traf beispielsweise auf die Mitarbeiterinnen in den Abteilungssekretariaten zu. In die zweite Phase der Untersuchung wurden dagegen nur die Mitarbeiter einbezogen, die konkret den Organisationseinheiten Poststelle bzw. Registratur zugeordnet und dort tätig waren (organisationsbezogener Ansatz). Dadurch hat sich die Zahl der in die Untersuchung einbezogenen Mitarbeiter von 962 aus Phase I auf 415 reduziert. Der über die Zeitschätzungen abgeleitete Aufwand von 19 Mio. Euro hat sich auf 14 Mio. Euro verringert. Allein beim Regierungspräsidium Freiburg reduzierte sich die Zahl der VZÄ für die Postbearbeitung von 25,3 auf 6,9.

Die Unterschiede zeigen, dass bei den Regierungspräsidien viele Mitarbeiter, die außerhalb der offiziell eingerichteten Poststellen bzw. Registraturen arbeiten, Postbearbeitungs-/bzw. Registraturaufgaben wahrnehmen. Diese in Einzelfällen oft minimalen Zeitanteile summieren sich auf insgesamt 78 VZÄ mit einem Kostenvolumen von rund 5 Mio. Euro. Inwieweit die dezentrale Wahrnehmung dieser Aufgaben in diesem Umfang erforderlich ist oder nicht effizienter in den Poststellen bzw. Registraturen erledigt werden könnte, sollten die Regierungspräsidien bei der Fortsetzung des Organisationsentwicklungsprozesses thematisieren.

8.2 Grunddaten der Poststellen

Tabelle 15: Grunddaten der Poststellen (alle Abteilungen)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe
Anzahl Poststellen	4	11	9	16	40
Personal in VZÄ	6,9	10,4	19,3	14,1	50,7
Kosten in Euro/Jahr	433.254	653.332	1.212.201	885.647	3.184.434
Postfälle gesamt/Jahr	1.352.663	2.852.754	1.942.785	1.515.137	7.663.339

In den Poststellen der Regierungspräsidien werden jährlich 7,7 Mio. Poststücke bearbeitet. Das Regierungspräsidium Karlsruhe weist mit fast 3 Mio. Postfällen die höchste Postmenge auf. Dies ist mit auf die zentrale Bußgeldstelle zurückzuführen. Hier fallen jährlich 1/3 aller Postfälle (958.278) an.

In den jeweils vier größten Poststellen der Regierungspräsidien werden 94 % des Postaufkommens mit 81 % des Personals abgewickelt. Für das restliche Postaufkommen von 6 % sind in den übrigen 24 Poststellen 19 % der Personalkapazitäten gebunden. Die in den einzelnen Poststellen bearbeiteten Postfälle liegen weit auseinander und zwar zwischen 1.765 und 1.190.513 jährlich.

8.3 Kennzahlen zu den Poststellen

Aus den Grunddaten wurden Kennzahlen gebildet, die als Basis für Wirtschaftlichkeitsanalysen dienen. Nachfolgend sind die Kennzahlen beispielhaft in Form der Fallzahlen je VZÄ sowie der Kosten je Fall dargestellt. Außerdem wurden die Benchmarks für die Berechnungen des Optimierungspotenzials bestimmt. Das sind zum einen die jeweiligen besten Ergebnisse eines Regierungspräsidiums und zum anderen die sich aus den Spannweiten ergebenden besten Werte einer Poststelle bzw. Registratur. Beispielhaft zeigt Tabelle 16 eine Auswahl von Kennzahlen der Poststellen und deren Spannweiten, welche sich aus den jeweils höchsten und niedrigsten Werten einer Poststelle ergeben haben, sowie die daraus ableitbaren Benchmarks.

Tabelle 16: Kennzahlen und Benchmarks der Poststellen

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Durchschnitt
Postfälle je VZÄ	196.038	274.173 ¹⁾	100.634	107.420	151.105
Spannweiten der Postfälle je VZÄ	121.748 - 255.455	20.089 - 457.889	20.140 - 186.470	29.545 - 588.900	
Kosten je Fall in Euro	0,32	0,23 ¹⁾	0,62	0,58	0,42
Spannweiten der Kosten je Fall in Euro	0,25 - 0,52	0,14 - 3,13	0,34 - 3,12	0,11 - 2,13	

¹⁾ Benchmarks für die Berechnung der Optimierungspotenziale.

Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat den höchsten Durchschnittswert bei den Postfällen je VZÄ mit 274.173 Fällen und daher auch den niedrigsten Durchschnittswert bei den Kosten je Fall mit 0,23 Euro. Dies liegt daran, dass die neu konzipierte, gut organisierte zentrale Posteingangsstelle am Hauptsitz des Regierungspräsidiums in Karlsruhe mit 460.000 Fällen je VZÄ bzw. 0,14 Euro Kosten je Fall den Benchmark für alle Regierungspräsidien setzt. Gleichzeitig sind aber die Spannweiten beim Regierungs-

präsidium Karlsruhe am extremsten. So erreichen die kleinen Poststellen hier nur Werte von knapp mehr als 20.000 Fälle je VZÄ. Die Untersuchungsergebnisse zeigen eine klare Tendenz, dass größere Poststellen die Aufgabe wirtschaftlicher erledigen. Dort lassen sich die Arbeitsabläufe besser organisieren und durch Technikeinsatz optimaler unterstützen.

8.4 Grunddaten der Registraturen

Tabelle 17: Grunddaten der Registraturen (alle Abteilungen)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe
Anzahl Registraturen	19	13	22	15	69
Personal in VZÄ	42,6	43,0	66,0	29,8	181,3
Kosten in Euro	2.674.401	2.696.569	4.139.494	1.870.528	11.380.992
Fallzahlen im Jahr	893.112	1.054.128	1.559.304	769.428	4.275.972
Aktenmengen	551.078	494.939	941.853	262.341	2.250.211

Bei den Regierungspräsidien sind 69 Registraturen eingerichtet. Dort sind 181 VZÄ beschäftigt, die 4,3 Mio. Registraturfälle bearbeiten und 2,3 Mio. Akten führen. Die Kosten liegen bei knapp 11,5 Mio. Euro.

Die Strukturen und Aufgabenstellungen der Abteilungen 8 ff. sind unterschiedlich und daher nicht vergleichbar. Die Daten und Ergebnisse werden daher in den nachfolgenden Darstellungen und Vergleichen nicht mehr berücksichtigt. Dadurch verringert sich die Anzahl der einbezogenen Registraturen auf 60, der Personaleinsatz auf 157 VZÄ und die Jahreskosten auf knapp unter 10 Mio. Euro.

Tabelle 18: Grunddaten der Registraturen (Abteilungen 1 bis 7)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe/ Durchschnitt
Anzahl Registraturen	17	12	18	13	60
Personal in VZÄ	37,9	38,2	54,5	26,1	156,7
Kosten in Euro/Jahr	2.381.578	2.396.430	3.424.436	1.638.204	9.840.648
Fallzahlen/Jahr	799.716	908.664	1.233.768	657.468	3.599.616
Aktenmengen	349.318	382.391	710.828	238.493	1.681.030

8.5 Kennzahlen zu den Registraturen

Tabelle 19 zeigt ebenfalls beispielhaft eine Auswahl von Kennzahlen der Registraturen und deren Spannweiten, die sich aus den jeweils höchsten und niedrigsten Werten einer Registratur ergeben haben, sowie des zur Berechnung des Optimierungspotenzials ermittelten Benchmarks.

Tabelle 19: Kennzahlen und Benchmarks der Registraturen (Abteilungen 1 bis 7)

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Durchschnitt
Registraturfälle je VZÄ	21.085	23.809	22.622	25.200 ¹⁾	22.968
Spannweiten der Registraturfälle je VZÄ	11.003 - 30.424	14.844 - 37.312	9.430 - 54.000	9.442 - 36.240	
Kosten je Fall in Euro	2,98	2,64	2,78	2,49 ¹⁾	2,73
Spannweiten der Kosten je Fall in Euro	2,06 - 5,71	1,68 - 4,23	1,16 - 6,66	1,73 - 6,65	
Akten je VZÄ	9.210	10.018	13.034	9.141	10.726
Fälle je Akte	2,3	2,4	1,7	2,8	2,1
Mittlere Bearbeitungszeiten in Minuten	4,8	4,3	4,5	4,0	4,4
Spannweiten der mittleren Bearbeitungszeiten je Fall in Minuten	3,3 - 9,3	2,7 - 6,9	1,9 - 10,8	2,8 - 10,8	

¹ Benchmarks für die Berechnungen der Optimierungspotenziale.

Die Durchschnittswerte bei den Registraturfällen je VZÄ, den Kosten je Fall sowie bei den mittleren Bearbeitungszeiten auf Regierungspräsidiums-Ebene liegen relativ nahe beieinander. Gleichzeitig sind die Unterschiede zwischen den einzelnen Registraturen hoch. Die höchsten durchschnittlichen Registraturfälle mit 25.200 je VZÄ werden beim Regierungspräsidium Tübingen erzielt. Je Registraturfall entstehen dort Kosten in Höhe von 2,49 Euro, während sie in Freiburg mit 2,98 Euro zu Buche stehen. Größere Unterschiede zeigen sich auch bei den von den einzelnen Mitarbeitern verwalteten Akten. Hier liegen die Werte zwischen 9.141 Akten je VZÄ in Tübingen und 13.034 Akten je VZÄ in Stuttgart.

Die großen Spannweiten bei den Kennzahlen geben Hinweise auf notwendige organisatorische Änderungen in der Aufbau- und Ablauforganisation.

8.6 Optimierungspotenzial bei den Poststellen und Registraturen

Für die Berechnung möglicher Optimierungspotenziale wurden als Benchmarks die jeweils besten durchschnittlichen Dienststellenergebnisse verwendet.

Unter diesen Prämissen beträgt das gesamte Optimierungspotenzial bei den Poststellen und Registraturen 2,3 Mio. Euro bzw. 37 VZÄ. Auf die Poststellen entfallen 1,4 Mio. Euro bzw. 23 VZÄ und auf die Registraturen 0,9 Mio. Euro bzw. 14 VZÄ; das entspricht 16 % des bisherigen Aufwandes.

Dieses Ergebnis zeigt die Größenordnung möglicher Einsparpotenziale auf. Sie müssen im Laufe des Organisationsentwicklungsprozesses weiter verifiziert werden. Es ersetzt keinesfalls weitere Analysen zur Optimierung der Abläufe des Untersuchungsbereiches und damit zur Verbesserung der Effizienz des Ist-Zustandes. Hierzu könnten beispielsweise weitergehende Benchmarkingvergleiche zwischen den jeweiligen Abteilungen der Regierungspräsidien oder gar zwischen einzelnen gleichartigen Registraturen (z. B. Personalregistraturen oder VS-Registraturen) bzw. Poststellen hilfreich sein. Das nun vorhandene Datenmaterial lässt solche und weitere Analysen zu. Ziel muss sein, die großen Spannweiten bei den aufgezeigten Kennzahlen zu verringern.

8.7 Sonstige Feststellungen

Sowohl bei den Poststellen als auch bei den Registraturen wurden bisher keine vergleichbaren Untersuchungen zur Organisation und Wirtschaftlichkeit in der vorgelegten Form und dem Umfang durchgeführt.

Eine Steuerung im Sinne eines Controllings mit Zielvorgaben, Berichtswesen, Kontrolle der Zielerreichung und Quervergleichen mit den anderen Regierungspräsidien fand bisher nicht statt. Auch fehlen einheitliche Vorgaben zur Organisation der Poststellen/Registaturen, um deren Abläufe zu straffen, vergleichbar zu machen und den Personaleinsatz zu optimieren.

Bei den Registaturen werden die Abläufe teilweise von den Registraturmitarbeitern, den jeweiligen Abteilungsleitern oder auch nach den Wünschen der Sachbearbeiter/Referatsleiter der jeweiligen Abteilung sehr unterschiedlich gestaltet. Da einheitliche Vorgaben für die Aktenaufbewahrung (Ablagesysteme, Ablagetechniken usw.) fehlen, trifft man häufig unterschiedliche Ablagesysteme und Ablagetechniken, selbst innerhalb einer Registratur, an. Ebenso fehlen einheitliche Regelungen bzw. Vorgaben zum DV-Einsatz (Hardware und Software), zur Überwachung von Wiedervorlagen, zu Schlussverfügungen der Sachbearbeiter sowie zu Aktenaussonderungen. Diese Aufgaben werden daher uneinheitlich und oft nicht effizient wahrgenommen. Bei den vier Regierungspräsidien mit den insgesamt 38 Abteilungen gibt es im Bereich der Registaturen mindestens gleich viele unterschiedliche Abläufe mit noch mehr Varianten zur Erledigung der anfallenden Aufgaben.

8.8 Weitere Schritte

Auf Basis des Datenmaterials und der gebildeten Kennzahlen können die Regierungspräsidien zeitnah den Personaleinsatz in den einzelnen Poststellen und Registaturen prüfen, die Organisationsabläufe optimieren und transparent darstellen. Daneben müssen die Prozesse vom Posteingang bis zum Postausgang unter Einbeziehung der Registraturaufgaben insgesamt neu gestaltet werden. In diesen Optimierungsprozess sind Mitarbeiter aus den Aufgabenfeldern mit einzubeziehen. Hierzu bietet sich die Methode der Wertanalyse an. Der Rechnungshof ist bereit, den Prozess zu begleiten.

In die weiteren Untersuchungen sollten insbesondere folgende Punkte einbezogen werden:

- Regelungen zum Postlauf, zum Posttransport, zum Personaleinsatz, Vertretung usw.
- Festlegung von wirtschaftlichen Mindestgrößen bei den Registaturen und den Poststellen
- Definition und Vereinheitlichung von gleichartigen Abläufen
- Regelungen zur Aufbau- und Ablauforganisation (Registraturordnung)
- Vorgaben für einheitlichen DV-Einsatz und einheitliche Ablagesysteme
- Festlegungen zur Unterbringung (ortsnah, sicher, Platz sparend)
- Anpassung des landeseinheitlichen Aktenplans
- Regelung zum Abarbeiten und zur Vermeidung von Rückständen
- Maßnahmen zur Personalentwicklung, z. B. Fortbildungskonzept auch für Nutzer, Einrichtung eines Registraturbeauftragten
- Pflege des erhobenen und aufbereiteten Datenmaterials
- Einrichtung eines Controllings mit Festlegung der steuerungsrelevanten Kennzahlen
- Regelmäßiger Erfahrungsaustausch innerhalb der Regierungspräsidien und zwischen den Regierungspräsidien
- Regelmäßige Kennzahlenvergleiche zwischen gleichartigen Organisationseinheiten

9 Analyse der Aufgaben der Abteilung 7 Schule und Bildung

9.1 Vorbemerkung

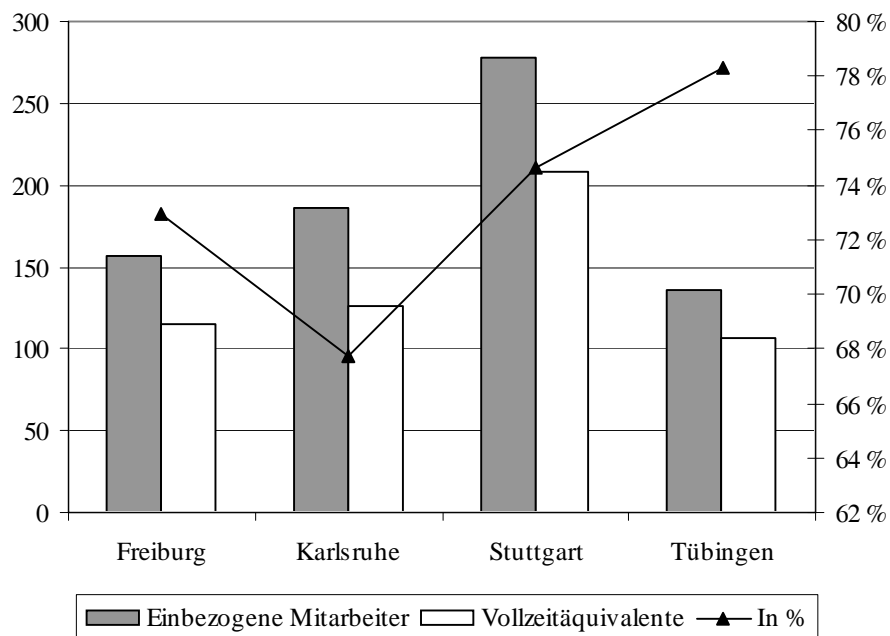
Der Rechnungshof hat in Abstimmung mit den Regierungspräsidien die für die Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen eingesetzte Methodik auch auf einen Fachbereich angewandt. Nach den vor Ort gewonnenen Erkenntnissen bot sich hier der Bereich der Abteilung 7 Schule und Bildung besonders an. Nach intensiven Gesprächen mit der Leitungsebene der Abteilungen 7 wurde festgelegt, alle Aufgaben dieser Abteilung flächendeckend zu erheben. Anhand eines Aufgabenkatalogs, der sowohl die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen als auch die Fachaufgaben beinhaltet, wurden die Daten bei den Mitarbeitern erhoben.

Die Untersuchung hatte folgende Schwerpunkte:

1. Wo bzw. von wem werden innerhalb der Abteilung 7 welche Aufgaben wahrgenommen?
2. Gibt es Parallelstrukturen, sind Redundanzen erkennbar?
3. Darstellung des Ressourceneinsatzes für die einzelnen Aufgaben.
4. Beurteilung der Angemessenheit der eingesetzten Personalkapazitäten.
5. Kennzahlenvergleich auf aktueller Datenbasis zwischen den Regierungspräsidien (Benchmarking).
6. Kennzahlenbildung als Grundlage für Aussagen zum Personalbedarf.

Der Kreis der einbezogenen Mitarbeiter lässt sich folgender Darstellung entnehmen:

Abbildung 4: Einbezogene Mitarbeiter der Abteilungen 7 Schule und Bildung



Insgesamt wurden 757 Mitarbeiter in die Untersuchung einbezogen, dies entsprach 554,6 VZÄ. Die Anzahl der einbezogenen Mitarbeiter differierte, da Teilzeitbeschäftigte eingesetzt sind und die Fachberater teilweise mit nur einem sehr geringen Anteil ihrer Arbeitszeit an das Regierungspräsidium abgeordnet sind. Insgesamt fallen in den Abteilungen 7 Kosten von rund 46 Mio. Euro jährlich an.

Die Ergebnisse der Untersuchung der Abteilung 7 Schule und Bildung wurden den Regierungspräsidien übermittelt. Mit Vertretern der Abteilungen 7 wurden Evaluierungsgespräche geführt. Einzelne Unstimmigkeiten wurden korrigiert. Den weiteren Auswertungen liegen die abgestimmten Daten zugrunde.

9.2 Darstellung und Analyse aller Aufgaben

Der Aufgabenkatalog für die in den Abteilungen 7 anfallenden Tätigkeiten gliederte sich in sechs Bereiche. Die Aufgabenbereiche 1 und 2 entsprachen dabei weitestgehend den aggregierten Inhalten der Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. Daneben wurden die zentralen, psychologischen und pädagogischen Fachaufgaben abgefragt. Weiterhin werden in jedem Regierungspräsidium zentrale Vor-Ort-Aufgaben für das ganze Land wahrgenommen. Die Aufgabenverteilung mit den entsprechenden VZÄ und prozentualen Gewichtungen stellt sich wie folgt dar:

Tabelle 20: Aufgabenverteilung in den Abteilungen 7

Aufgabenbereiche	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen		Gesamtergebnis	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
1 Gesamtsteuerung	1,7	2	1,0	1	1,9	1	0,4	0	5,1	1
2 Steuerung/Unterstützung	66,2	58	66,9	53	126,2	61	59,8	56	319,1	58
3 Zentrale Fachaufgaben	20,2	18	24,0	19	37,6	18	20,3	19	102,1	18
4 Psychologische Fachaufgaben	0,5	0	0,3	0	0,5	0	0,6	1	1,8	0
5 Pädagogische Fachaufgaben	24,9	22	31,0	25	31,4	15	21,1	20	108,4	20
6 Vor-Ort-Zuständigkeiten	1,1	1	2,8	2	9,9	5	4,3	4	18,2	3
Summe	114,6	100	126,0	100	207,5	100	106,5	100	554,6	100

Wie Tabelle 20 zeigt, gibt es im Aufgabenbereich 3 Zentrale Fachaufgaben kaum Verwerfungen. Der prozentuale Anteil dieser Aufgabe liegt bei 18 % bzw. 19 %. Auffallend ist jedoch Folgendes:

In der Addition der Aufgabenbereiche 1 und 2 (Gesamtsteuerung und Steuerung/Unterstützung) setzen die Regierungspräsidien Freiburg und Stuttgart 60 % bzw. 62 % ihrer Arbeitskapazitäten ein. Die Werte in Karlsruhe und Tübingen liegen dagegen bei 54 % bzw. 56 %. Der Rechnungshof hatte erwartet, dass die Abweichungen aufgrund der identischen Aufgabenstellung eher gering sein werden.

Psychologische Fachaufgaben, die auf ausdrücklichen Wunsch der Abteilungen 7 in einem extra Aufgabenbereich abgebildet wurden, werden mit insgesamt 1,8 VZÄ nur zu einem sehr geringen Umfang wahrgenommen.

Bei den Vor-Ort-Zuständigkeiten liegen die Werte in Stuttgart und in Tübingen deutlich über den Ergebnissen in Karlsruhe und Freiburg.

Die vorliegenden Zahlen müssen dazu genutzt werden, dass die Regierungspräsidien den Auffälligkeiten - wie bereits in Phase I der Untersuchung geschehen - zeitnah nachgehen und diese in selbst initiierten Vergleichsringen klären.

9.3 ABC-Analyse zur Lokalisierung der Aufgabenschwerpunkte

Analog zur Phase I wurden auch bei der Analyse der Aufgaben der Abteilung 7 die sogenannten Kostentreiber lokalisiert. Die unten aufgeführten 15 Aufgaben nehmen dabei $\frac{3}{4}$ aller Ressourcen in Anspruch.

Tabelle 21: Kostenintensive Aufgaben („Top 15“)

Top 15 der Aufgaben - Übersicht je Regierungspräsidium	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Aufgaben								
Personalverwaltung	20,8	23	20,8	23	33,6	22	15,1	19
Personalwirtschaft	8,9	10	11,4	12	20,1	13	8,9	11
Schreibtätigkeiten	6,6	8	6,1	7	13,3	9	7,2	9
Pädagogisch-fachliche Angelegenheiten der Lehrkräfte	6,3	7	8,9	10	9,1	6	3,8	5
Registartätigkeiten	9,6	11	6,3	7	9,7	6	5,7	7
Funktionsstellenbesetzungen	6,5	7	6,1	7	11,6	7	5,9	8
1. und 2. Phase der Lehrerbildung	7,3	8	5,2	6	7,8	5	6,5	8
Zuschüsse	3,5	4	5,3	6	6,6	4	4,5	6
Sonstige Unterstützungs- und Hilfstätigkeiten	2,6	3	3,1	3	9,5	6	4,5	6
Haushaltsvollzug	2,7	3	3,2	4	8,3	5	2,9	4
Qualitätssicherung und -entwicklung	3,2	4	4,1	4	5,1	3	2,1	3
Pädagogisch-fachliche Angelegenheiten an öffentlichen Schulen und Privatschulen	2,2	3	4,1	4	3,5	2	4,4	6
Postein- und -ausgang	3,4	4	2,1	2	6,3	4	2,1	3
Fortbildung	3,4	4	1,8	2	5,7	4	2,1	3
Leitungsaufgaben bezogen auf die Fachaufgaben	1,6	2	3,9	4	5,0	3	2,0	3
Teilergebnis Top 15	88,6	77	92,5	73	155,3	75	77,8	73
Gesamtergebnis alle Aufgaben	114,6	100	126,0	100	207,5	100	106,5	100

Innerhalb der Schwerpunktaufgaben zeigt sich einerseits bei vielen Aufgaben ein recht vergleichbares Bild. Andererseits sind die Spannweiten teilweise auffällig hoch. Dies gilt für die pädagogisch-fachlichen Angelegenheiten der Lehrkräfte, die 1. und 2. Phase der Lehrerbildung, aber auch für die Fortbildung. In den Abteilungen 7 sind in unterschiedlichem Umfang anderweitig verwendete Lehrkräfte eingesetzt.

Auf Vorschlag der Schulabteilungen hat der Rechnungshof ein Exzerpt von zusammenhängenden personellen, pädagogischen und psychologischen Aufgaben gefertigt.

Tabelle 22: Zusammengefasste personelle, pädagogische und psychologische Aufgaben

Pädagogischer und psychologischer Bereich	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Aufgaben								
Pädagogisch-fachliche Angelegenheiten der Lehrkräfte	6,3	7	8,9	10	9,1	6	3,8	5
Funktionsstellenbesetzungen	6,5	7	6,1	7	11,6	7	5,9	8
1. und 2. Phase der Lehrerbildung	7,3	8	5,2	6	7,8	5	6,5	8
Qualitätssicherung und -entwicklung	3,2	4	4,1	4	5,1	3	2,1	3
Pädagogisch-fachliche Angelegenheiten an öffentlichen Schulen und Privatschulen	2,2	3	4,1	4	3,5	2	4,4	6
Summe	25,6	22	28,4	23	37,1	18	22,8	21

Die Regierungspräsidien Freiburg, Karlsruhe und Tübingen erzielen hier nahezu identische Werte, die zwischen 21 % und 23 % des Gesamtaufwandes liegen. Der geringe Anteil von 18 % im Regierungspräsidium Stuttgart korrespondiert mit den in Tabelle 20 dargestellten erhöhten Aufwänden für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen. Diese Diskrepanz gilt es aufzuklären.

9.4 Aufgabenbereich Personal

Zu den Steuerungs- und Unterstützungsleistungen gehören die Personalaufgaben. 1/3 aller Mitarbeiter der Abteilungen 7 nehmen schwerpunktmäßig Personalaufgaben für die 120.000 Lehrer an öffentlichen Schulen und 17.500 Lehrer an Privatschulen wahr. Eine erste Bewertung zeigt, dass für personalwirtschaftliche Betreuung in den Regierungspräsidien Freiburg und Stuttgart mehr VZÄ eingesetzt sind als in den beiden anderen Regierungspräsidien.

Tabelle 23: Aufgabenbereich Personal

Aufgabenbereich Personal	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Personalwirtschaft	8,9	23	11,4	28	20,1	28	8,9	28
Funktionsstellenbesetzungen	6,5	16	6,1	15	11,6	16	5,9	18
Personalverwaltung	20,8	53	20,8	52	33,6	47	15,1	47
Fortbildung	3,4	8	1,8	4	5,7	8	2,1	7
Personal gesamt	39,6	35	40,2	32	71,0	34	32,0	30

Wie auch bei der Untersuchung der Steuerungs- und Unterstützungsleistungen hat der Rechnungshof den Mitarbeitern die Möglichkeit eröffnet, ihre Aufwände auf die folgenden Wirkungsbereiche zu verteilen: Regierungspräsidium, landesweite Zuständigkeiten, Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen, Gymnasien und Berufliche Schulen sowie Sonstige.

Aus Tabelle 24 sind die Aufwände für den Aufgabenbereich Personal nach Wirkungsbereichen getrennt ersichtlich.

Tabelle 24: Aufgabenbereich Personal nach Wirkungsbereichen

	Freiburg		Karlsruhe		Stuttgart		Tübingen	
	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %	In VZÄ	In %
Regierungspräsidium	0,6	2	1,8	4	3,7	5	1,1	4
Landesweit	0,1	0	0	0	0,1	0	0,1	0
Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen	22,2	56	18,0	45	32,1	45	15,5	49
Gymnasien und Berufliche Schulen	15,8	40	19,6	49	31,0	44	14,3	44
Sonstige	0,9	2	0,8	2	4,0	6	0,9	3
Summe	39,6	100	40,2	100	71,0	100	32,0	100

Die Personaldienstleistungen für die einzelnen Wirkungsbereiche streuen zwischen den Schulabteilungen erheblich. Die prozentualen Anteile für die Betreuung der Lehrer in den Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen liegen zwischen 56 % in Freiburg und 45 % in Karlsruhe und Stuttgart. Für die Gymnasien und Beruflichen Schulen liegen die Werte bei 40 % in Freiburg und 49 % in Karlsruhe. Nimmt man die Werte für die beiden Aufgabenfelder zusammen, liegen die Werte in Freiburg, Karlsruhe und Tübingen eng beieinander.

9.5 Kennzahlenbildung und Personalbedarfsbemessung

Die erhobenen Aufwände haben singular betrachtet nur eine eingeschränkte Aussagekraft. Steuerungsrelevanz entfalten die Daten nur dann, wenn man sie mit geeigneten Bezugsgrößen in Verbindung setzt. Eine einfach zu bildende Kennzahl ist die Kennzahl „Verwaltungskosten je Lehrer“ und „Verwaltungskosten je Schüler“. Dabei werden die Kosten der Abteilung 7 auf die Anzahl der Lehrer bzw. Schüler in den jeweiligen Regierungsbezirken umgelegt. Nicht berücksichtigt sind die rund 17.500 Lehrer an privaten Schulen.

Tabelle 25: Kennzahl Verwaltungskosten je Lehrer

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe/ Durchschnitt
Jahreskosten Abteilung 7	9.403.577 Euro	10.718.758 Euro	17.055.338 Euro	8.800.245 Euro	45.977.918 Euro
Anzahl Lehrer an öffentlichen Schulen	24.721	29.460	44.288	21.079	119.548
Verwaltungskosten je Lehrer	380 Euro	364 Euro	385 Euro	417 Euro	385 Euro

In den Regierungspräsidien Freiburg und Stuttgart fallen mit 380 Euro bzw. 385 Euro nahezu gleich hohe Verwaltungskosten je Lehrer an. Den günstigsten Wert erzielt Karlsruhe. Deutlich über dem Durchschnitt liegt das Regierungspräsidium Tübingen. In diesem Regierungsbezirk ist die höchste Dichte an Privatschulen vorhanden. Die Einbeziehung der Lehrer an den Privatschulen würde sich positiv auf deren Kennzahl auswirken.

Die Ergebnisse „Verwaltungskosten je Lehrer“ korrespondieren mit der Kennzahl „Verwaltungskosten je Schüler“. Die Werte liegen hier zwischen 28 Euro in Karlsruhe und 33 Euro in Tübingen. Bei der Bewertung der Kennzahlen fällt auf, dass die Abteilung 7 des Regierungspräsidiums Tübingen zwar die gerings-

ten Gesamtjahreskosten ausweist, aufgrund der kleineren Bezugsgrößen sich negativere Relationskennzahlen ergeben.

Tabelle 26: Kennzahl Verwaltungskosten je Schüler

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe/ Durchschnitt
Jahreskosten Abteilung 7	9.403.577 Euro	10.718.758 Euro	17.055.338 Euro	8.800.245 Euro	45.977.918 Euro
Anzahl Schüler an öffentlichen Schulen	319.031	380.602	584.736	269.974	1.554.343
Verwaltungskosten je Schüler	29 Euro	28 Euro	29 Euro	33 Euro	30 Euro

Auch die Betrachtungsweise des Verhältnisses zwischen den VZÄ der Abteilung 7 und den Lehrkräften insgesamt manifestiert den Eindruck, dass das Regierungspräsidium Karlsruhe hier am besten organisiert ist.

Tabelle 27: Betreuungsverhältnis VZÄ Regierungspräsidium/Lehrkräfte an öffentlichen Schulen

Betreuungsverhältnis VZÄ Regie- rungspräsidium/Lehrkräfte an öffentli- chen Schulen	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe
	In VZÄ				
Abteilung 7 VZÄ	114,6	126,0	207,5	106,5	554,6
Lehrkräfte im Regierungsbezirk	24.721	29.460	44.288	21.079	119.548
Verhältnis VZÄ/Lehrkräfte	216	234	213	198	216

Durch die Erhebung nach Wirkungsbereichen lassen sich schulartbezogene Kennzahlen für die von den Mitarbeitern der Abteilung 7 betreuten Lehrkräfte bilden.

Tabelle 28: Kennzahl Personalbetreuung für Lehrkräfte

	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe/ Durchschnitt
Personalbetreuung für die Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen in der Abteilung 7 in VZÄ	22,2	18,0	32,1	15,5	87,8
Lehrkräfte (Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen) im Regierungsbezirk	15.485	17.785	27.169	12.963	73.402
Verhältnis VZÄ/Lehrkräfte	1 : 698	1 : 990	1 : 846	1 : 834	1 : 836
Personalbetreuung für die Gymnasien und Beruflichen Schulen in der Abtei- lung 7 in VZÄ	15,8	19,6	31,0	14,3	80,7
Lehrkräfte (Gymnasien und Berufliche Schulen) im Regierungsbezirk	9.082	11.390	17.119	8.116	45.707
Verhältnis VZÄ/Lehrkräfte	1 : 575	1 : 580	1 : 551	1 : 569	1 : 566

Für die Lehrkräfte an den Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen ergibt sich in allen Regierungspräsidien eine deutlich höhere Kennzahl als für die Lehrkräfte an den Gymnasien und Beruflichen Schulen. Sie liegt im Durchschnitt bei 1 : 836. Dies bedeutet, dass ein Mitarbeiter der Abteilung 7 im Durchschnitt 836 Lehrkräfte betreut. Die Spannweiten liegen zwischen 1 : 698 in Freiburg und 1 : 990 in Karlsruhe.

Für die Betreuung der Lehrkräfte an den Gymnasien und Beruflichen Schulen liegt der Durchschnittswert bei 1 : 566. Die Spannweite ist hier minimal.

Bei näherer Betrachtung der schulartbezogenen Betreuungsaufwände zeigt sich, dass sich der verwaltungsmäßige Unterbau der Schulämter positiv auf die Betreuungsrelation im Bereich der Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschulen auswirkt. Ein Teil der personellen Dienstleistungen erledigen hier nachgeordnete Dienststellen.

Auf Basis der Zeitschätzungen der Mitarbeiter lassen sich vielfältige Kennzahlen bilden. Kennzahlenvergleiche machen deutlich, welche Aufgaben in welchem Regierungspräsidium mit dem geringsten Aufwand, also tendenziell am wirtschaftlichsten, erledigt werden. Die Kennzahlenvergleiche stehen auch hier unter der Prämisse, dass die Qualität der Aufgabenerledigung beim jeweils Besten gegenüber den anderen Fachabteilungen nicht abfällt. Tabelle 29 zeigt exemplarisch den Kennzahlenvergleich und das daraus abgeleitete Optimierungspotenzial für die Aufgaben der Personalbetreuung der Lehrkräfte auf. Setzt man dabei das Regierungspräsidium Karlsruhe als Vergleichsmaßstab und nimmt an, dass die anderen Schulabteilungen die Werte von Karlsruhe erreichen können, ergibt sich hieraus ein Optimierungspotenzial mit einem Volumen von 16 VZÄ.

Tabelle 29: Optimierungspotenziale

Betreuungsverhältnis VZÄ Regierungspräsidium/Lehrkräfte an öffentlichen Schulen	Freiburg	Karlsruhe	Stuttgart	Tübingen	Summe/ Durchschnitt
	In VZÄ				
Abteilung 7 VZÄ	38,0	37,6	63,2	29,8	168,5
Lehrkräfte im Regierungsbezirk	24.721	29.460	44.288	21.079	119.548
Verhältnis VZÄ/Lehrkräfte	1 : 651	1 : 784	1 : 701	1 : 707	1 : 709
Benchmark-Faktor		0,001275742			
Ergebnis VZÄ nach Benchmark	31,5	37,6	56,5	26,9	152,5
Optimierungspotenziale	6,5	0,0	6,7	2,9	16,1

9.6 Kennzahlenvergleich mit anderen Behörden des Landes

Der Rechnungshof hat in der Vergangenheit Landesbehörden mit gleicher Methodik untersucht. In Tabelle 30 ist der Vergleich dieser Behörden im Aufgabenbereich Personal dargestellt.

Tabelle 30: Vergleichende Darstellung im Aufgabenbereich Personal

	Jahr der Untersuchung	Mitarbeiter	Aufwand in Vollzeitstellen	Betreuungskennzahl
Ministerien	2000	3.052	55,2	1 : 55
Landesamt für Besoldung und Versorgung	2002	795	8,5	1 : 94
Landesoberkasse	2004	308	2,8	1 : 110
Regierungspräsidium Freiburg	2007	2.117	37,1	1 : 57
Regierungspräsidium Karlsruhe	2007	2.071	29,7	1 : 70
Regierungspräsidium Stuttgart	2007	3.065	51,7	1 : 59
Regierungspräsidium Tübingen	2007	2.018	30,1	1 : 67
Regierungspräsidium Freiburg - Abteilung 7	2008	24.721	38,0	1 : 651
Regierungspräsidium Karlsruhe - Abteilung 7	2008	29.460	37,6	1 : 784
Regierungspräsidium Stuttgart - Abteilung 7	2008	44.288	63,2	1 : 701
Regierungspräsidium Tübingen - Abteilung 7	2008	21.079	29,8	1 : 707

Hier wird deutlich, dass die vier Regierungspräsidien bessere Betreuungsrelationen aufweisen als der Durchschnittswert bei den Ministerien. Behörden mit einem homogeneren Personalkörper bzw. spezieller Aufgabenstellung wie das Landesamt für Besoldung und Versorgung und die Landesoberkasse können im Personalbereich die Aufgaben jedoch mit deutlich weniger Mitarbeitern erledigen. Bei der Untersuchung der Regierungspräsidien konnten erstmals auch Betreuungskennzahlen für den nachgeordneten Bereich, konkret für die Polizei (siehe Tabelle 13) und die Lehrer gebildet (siehe Tabelle 28) werden. Diese Kennzahlen sind hoch. Im Durchschnitt betreut ein Mitarbeiter der Schulabteilung 709 Lehrer. Die Kennzahlenwerte liegen um das 10-fache über den bisher gebildeten Kennzahlen im Personalbereich. Dem Rechnungshof ist bewusst, dass sich die Kennzahlen nicht eins zu eins vergleichen lassen. Für die Lehrer werden nicht alle Personalangelegenheiten umfassend in den Abteilungen 7 wahrgenommen. Die personellen Dienstleistungen, die in den Schulämtern und vor allem auch in den Schulen vor Ort erledigt werden, dürfen nicht außer Acht bleiben. Auch die vielfach standardisierten Abläufe tragen ganz offensichtlich zu einer rationellen Aufgabenerledigung bei. Bei den Personalverwaltungen der Dienststellen muss berücksichtigt werden, dass die Zubuchungen aus den Fachabteilungen deren Kennzahlen verschlechtern. Gleichwohl müssen die hohen Abweichungen bei den Betreuungskennzahlen einer näheren Analyse unterzogen werden. Dabei sind die spezifischen Unterschiede bei der Personalverwaltung der Lehrer einerseits und der Verwaltungsmitarbeiter andererseits zu berücksichtigen.

9.7 Weitere Schritte

Die Ergebnisse der Aufgabenanalyse wurden mit den Leitungsebenen der vier Fachabteilungen einer ersten Bewertung unterzogen. Die Zeitschätzungen der Mitarbeiter insgesamt sind plausibel, in sich schlüssig und nachvollziehbar. Damit liegen auch für die Abteilungen 7 der Regierungspräsidien fundierte Daten und steuerungsrelevante Kennzahlen insbesondere zum Personaleinsatz vor. Weitere Kennzahlen können zu den Wirkungsbereichen gebildet werden. Dies ist insofern von Interesse, als hieraus differenzierte Kennzahlen für die Betreuung von Lehrern an Grund- und Hauptschulen, Realschulen bzw. an Gymnasien und Berufsschulen abgeleitet werden können. Mit diesen Kennzahlen lässt sich der Personaleinsatz noch präziser beurteilen. Auf Veränderungen kann zeitnah und bedarfsgerecht reagiert werden.

Nachdem die politischen Entscheidungen im Blick auf die Aufbauorganisation der Schulverwaltung gefallen sind, müssen nun auch die Abläufe und Strukturen den Veränderungen angepasst werden. Für die weitere Organisationsentwicklung bieten die jetzt vorliegenden Daten eine gute Grundlage. Im Blick auf die hohen Aufwände für die Aufgaben des Inneren Dienstes wird der Rechnungshof gemeinsam mit den Schulabteilungen Vorschläge für eine effizient arbeitende Assistenzeinheit entwickeln. Dadurch sollen die

Fachkräfte stärker als bisher von Hilfstätigkeiten entlastet und die Qualität der Fachaufgaben gestärkt werden.

10 Stellungnahme des Innenministeriums und des Kultusministeriums

Das Innenministerium stimmt der Schlussbetrachtung des Rechnungshofs zu. Die vom Rechnungshof bestätigte „vergleichsweise gute“ Aufstellung der Regierungspräsidien entspreche der seitherigen tatsächlichen Wahrnehmung in den genannten Behörden. Der Rechnungshof unterstreiche, dass die Regierungspräsidien die Integration der Landesdienststellen konstruktiv und Ziel führend angegangen seien. Es sei zu wünschen, dass Politik und Öffentlichkeit von den Anstrengungen der Regierungspräsidien positiv Kenntnis nähmen. Sie seien letztlich Ergebnis der Anstrengungen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie deren Bereitschaft, sich im Interesse des Ganzen noch stärker einzusetzen.

Das Innenministerium hält den verwendeten Begriff Optimierungspotenzial für nicht sachgerecht, weil er letztlich auch zu dem vom Rechnungshof nicht beabsichtigten Schluss führen könne, die Optimierungspotenziale ließen sich eins zu eins in Stelleneinsparungen umwandeln. Für das Innenministerium wäre konsequent und richtig, von Untersuchungspotenzialen zu sprechen. Der Rechnungshof hält am Begriff „Optimierungspotenzial“ fest. Das aufgezeigte Optimierungspotenzial gibt Hinweise für einen effizienteren Personaleinsatz. Über das Lernen vom „Besten“ und Detailanalysen können die Organisationsstrukturen verbessert, Prozessabläufe optimiert werden. Hiernach kann der konkret notwendige Personalbedarf ermittelt werden. Die jetzt dargestellten Optimierungspotenziale können sich dadurch noch erhöhen oder verringern.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass die Aufgabe „Personalverwaltung“ in den Abteilungen 7 der Regierungspräsidien keine Steuerungs- bzw. Unterstützungsleistung darstelle. Vielmehr sei die Personalverwaltung der Lehrkräfte eine Fachaufgabe der oberen Schulaufsichtsbehörde, die zu deren Kerngeschäft gehöre. Für den Rechnungshof ist dies unerheblich; eine andere Zuordnung hätte keine Auswirkung auf Ergebnisse und Konsequenzen.

Die sonstigen Hinweise und Anregungen des Innen- und Kultusministeriums wurden weitgehend berücksichtigt.

11 Schlussbetrachtung

Die Regierungspräsidien haben die Integration von Landesdienststellen im Zuge der Verwaltungsstrukturreform konstruktiv und Ziel führend angegangen und sind vergleichsweise gut aufgestellt. Die Stelleneinsparprogramme und Vorgaben aus der Vergangenheit haben Wirkung gezeigt.

Die durch die Verwaltungsstrukturreform vorgegebene Effizienzrendite hat die Regierungspräsidien zu einem konsequenten Handeln gezwungen. Die Dienstleistungsbereiche der eingegliederten Dienststellen mussten abgebaut und die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen in der Abteilung 1 gebündelt werden. Dadurch konnte auf noch stärkere Eingriffe in den Fachabteilungen verzichtet werden.

Die zu erbringenden Stelleneinsparauflagen und die hohe Bereitschaft der Verantwortlichen, die Verwaltungsaufgaben besser zu erledigen und die Abläufe zu optimieren, hatten auf das Untersuchungsprojekt des Rechnungshofs entscheidenden Einfluss. Von Anfang an haben die Verantwortlichen und Mitarbeiter das Projekt unterstützt und als hilfreich für die weitere Organisationsentwicklung angesehen. So wurden die aus den Mitarbeiterbefragungen gewonnenen Daten nicht vorrangig auf Unstimmigkeiten und fehlende Vergleichbarkeit hin analysiert. Vielmehr wurden die Daten konstruktiv aufgenommen, auf ihre Steuerungsrelevanz hin geprüft und zeitnah in die teilweise bereits laufenden eigenen Optimierungsprozesse eingespeist. Auch die eigenen Arbeitsgruppen, die zur Datenvalidierung und dem „Lernen von einander“

initiiert wurden hatten diese Zielsetzungen im Blick. Der Rechnungshof hat dieses konstruktive Miteinander positiv aufgenommen. Die mit den Kennzahlenvergleichen und Detailanalysen in allen Regierungspräsidien deutlich gewordenen Optimierungspotenziale bieten den Regierungspräsidien die Möglichkeit, die Stelleneinsparungen gezielter zu erbringen.

Mit den für die Steuerungs- und Unterstützungsleistungen, die Poststellen, Registraturen und einer ersten Fachabteilung erarbeiteten Kennzahlen lässt sich der „Tanker Regierungspräsidium“ in Zukunft besser und effizienter steuern. Ziel bleibt, für alle Fachabteilungen der Regierungspräsidien valide und aussagekräftige Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes zu erarbeiten und weitere Optimierungen durch Prozess- und Aufgabenanalysen zu erreichen.

gez. Günter Kunz

gez. Prof. Dr. Dieter Kiefer