



Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

VORLAGE
18/1967

A08

LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Nur per E-Mail

Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Herrn André Kuper MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-367
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Herr Siebers**
Durchwahl: 3896-376
Geschäftszeichen:
KuP-01.09.07-000001-2022-0002901

Datum **29** .11.2023

Aktualisierte Sachstandsdarstellung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

für die Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.12.2023

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

zur Vorbereitung der Sitzung des Ausschusses für Haushaltskontrolle am 12.12.2023 erhalten Sie eine aktualisierte Sachstandsdarstellung zu einem Beitrag aus dem Jahresbericht 2023 des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen über das Ergebnis der Prüfungen im Geschäftsjahr 2022 (Vorlage 18/1511):

- **Beitrag 10:** Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen

mit der Bitte um Weiterleitung an die Damen und Herren Abgeordneten des oben genannten Ausschusses.

Die aktualisierte Sachstandsdarstellung beruht auf einer Entscheidung des Großen Kollegiums.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, reading "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a blue ink pen.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlage

Aktualisierte Sachstandsdarstellung zu Abschnitt 10 des Jahresberichts 2023, S. 85 ff.

Die Ministerien brauchen klare, innovative und wirtschaftliche Strukturen

Sachbearbeitendes Mitglied: Leitender Ministerialrat Dr. Rohde

Der LRH untersuchte in der Prüfung der Aufbauorganisation der Staatskanzlei und der Ministerien die folgenden Themen: 1

1. Inwieweit halten die StK und die Ministerien die Vorgaben der Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Nordrhein-Westfalen (GGO) ein?
2. Ermöglicht die GGO ein wirtschaftliches, sparsames und zeitgemäßes Verwaltungshandeln? Für seine Impulse zur Weiterentwicklung der GGO zog der LRH aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse und weitere Maßstäbe heran. Dabei orientierte er sich auch an vergleichbaren Eckpunkten aus der Staatspraxis des Bundes oder anderer Bundesländer.
3. Zudem befasste sich der LRH mit Ansätzen zu innovativen Organisationsstrukturen.

Insbesondere stellte der LRH die folgenden Abweichungen von der GGO fest: 2

- Die vorgeschriebene Referatsmindestgröße wurde mehrfach nicht eingehalten,
- das Transparenzgebot wurde nur mangelhaft umgesetzt und
- Organisationsprüfungen wurden unzureichend durchgeführt.

Neben der Einhaltung dieser Anforderungen empfahl der LRH u. a. mehrere Änderungen bzw. Ergänzungen der GGO: 3

- Die Referatsgrößen sollten zukünftig nicht nach Köpfen, sondern nach Vollzeitäquivalenten¹ (VZÄ) gemessen und die Mindestgröße angehoben werden.
- Die Aufbauorganisation ist in den Organisationsplänen „übersichtlich und erschöpfend“ darzustellen. Dies schließt die Stellenausstattung (in VZÄ) der Referate ein.
- Die Vorgehensweise bei Organisationsprüfungen sollte konkretisiert sowie
- klare Kriterien für die Einrichtung von Stabsstellen eingeführt werden.

¹ Ein Vollzeitäquivalent entspricht der Arbeitszeit bzw. -kraft, die eine Person bei Vollzeitbeschäftigung erbringt.

- Hinsichtlich zukünftiger Innovationen empfahl der LRH den Abbau von bürokratischen Hürden in der GGO sowie die Erprobung neuer Organisationsstrukturen.

Verbesserte Strukturen können dazu beitragen, jährlich Millionen an Personalausgaben zu sparen. Diese belaufen sich in den Ministerien auf einen mittleren dreistelligen Millionenbetrag pro Jahr – Tendenz steigend. In Zeiten knapper Haushaltskassen braucht das Land mehr denn je wirtschaftliche und zukunftssichere Verwaltungsstrukturen! 4

Den Prüfungsmitteilungen vom Juni 2022 folgte ein reger Schriftwechsel mit den geprüften Stellen. Im Kontradiktorischen Verfahren gab es drei Stellungnahmen sowie vier Folgeentscheidungen, die in den Jahresberichtsbeitrag vom August 2023 eingeflossen sind. Im Folgenden werden die wesentlichen Aspekte thematisch gegliedert wiedergegeben. 5

Mindestgrößen auf sechs VZÄ anheben

Die Ministerien lehnten die geforderten Änderungen bei den Mindestgrößen der Referate ab. Dies betraf sowohl die Forderung, Referatsgrößen in VZÄ statt wie bisher nach Köpfen zu messen, als auch die Erhöhung von vier Beschäftigten auf sechs VZÄ. Einzig das FM zeigte sich offen für eine Anhebung der Mindestgröße bei gleichzeitiger Ablehnung der VZÄ-Betrachtung. Die geprüften Stellen führten u. a. folgende Argumente für ihre Haltung an. Es sei schwieriger, bei höheren Mindestgrößen thematische Passungen zu finden. Auch mache der erhöhte Führungsaufwand das Führen in Teilzeit schwieriger. Schließlich ginge eine VZÄ-Betrachtung mit deutlich höherem Aufwand einher. Denn Teilzeitanteile würden stärker schwanken. Dies sei zum einen schwieriger nachzuhalten. Zum anderen seien häufigere Personalverschiebungen erforderlich. Ein Ministerium äußerte die Befürchtung, dass durch die Zusammenlegung von Referaten wichtige Beförderungsstellen verloren gingen. 6

Der LRH kann den Argumenten der geprüften Stellen nicht folgen. Er erachtet die Anhebung und Messung der Mindestgröße in VZÄ aus den folgenden Gründen für geboten. 7

- Zunächst wird der Personalbedarf i. d. R. ebenfalls in VZÄ erfasst. Somit ist direkt ersichtlich, ob ausreichende Arbeitskraft für jedes Aufgabengebiet vorhanden ist. Der Gesamtpersonalbedarf entscheidet auch darüber, wie viele Führungsstellen

angemessen sind. Diese sollten nicht geschaffen werden, nur um Beförderungstellen zu kreieren.

- Zudem sollte eine Führungskraft durch Führungsaufgaben ausgelastet sein und nicht als „Edelsachbearbeiterin“ tätig werden. Da in obersten Landesbehörden vornehmlich kreativ-dispositive Aufgaben wahrgenommen werden, nimmt die fachliche Führung (Impulsgebung, Qualitätssicherung etc.) einen stärkeren Anteil ein als die personenabhängige Führung. Somit sollte die zu führende Arbeitskraft erfasst werden.
- Bei einer Zählung nach Köpfen bleibt z. B. Teilzeit unberücksichtigt. Die Referatsgröße (in Personen) ist weniger aussagekräftig.
- Auch befördert die VZÄ-Betrachtung das Führen in Teilzeit. So können die zu führenden Arbeitsanteile genauer an den Teilzeitanteil der Führungskraft angepasst werden als die Personenzahl.

Auch die Argumente der geprüften Stellen hinsichtlich des höheren Arbeitsaufwands kann der LRH nicht nachvollziehen. Zum einen liegen die Stellenanteile in den Personalreferaten bereits vor. Zum anderen müssen auch bei einer Betrachtung nach Köpfen Schwankungen in der Arbeitskraft ausgeglichen werden. Denn wenn eine Person bspw. in Teilzeit wechselt, ändert sich dadurch nicht die zu bewältigende Arbeit. VZÄ machen die Schwankungen – und damit Abweichungen von Arbeitskraftbedarf und tatsächlich vorhandener Arbeitskraft – erst sichtbar. 8

Klare Kriterien für die Einrichtung von Stabsstellen

Stabsstellen stellen derzeit eine in der GGO nicht geregelte Ausnahme dar. Dennoch identifizierte der LRH in der Prüfung 31 solcher Stellen. Daraufhin empfahl er, Kriterien für deren Einrichtung in der GGO zu etablieren. Die geprüften Stellen sagten zu, bei der Novellierung der GGO entsprechende Regeln diskutieren zu wollen. Der LRH begrüßt dies und regt eine zeitnahe Umsetzung an. 9

Transparenzgebot

Das Transparenzgebot besagt, dass die Aufbauorganisation der Ministerien „übersichtlich und erschöpfend“ darzustellen ist.² Der LRH hatte festgestellt, dass die Ministerien dies sehr unterschiedlich umsetzten. So wurden Stabsstellen nur teilweise auch als solche gekennzeichnet. Unbesetzte Stellen (sog. NN-Stellen) und Mehrfachzuweisungen wurden nicht von allen Häusern ausgewiesen. Zu den grundlegenden Elementen der Aufbauorganisation zählt auch die Anzahl der Stellen, die einer Einheit zugewiesen sind. Folglich sind diese auch auszuweisen. 10

Die Ministerien verwiesen darauf, dass my.NRW zu einer Harmonisierung der Organisationspläne führen werde. Allerdings nannten sie kein Datum, wann dies geschehen solle. Außerdem stellten sie infrage, ob die Stellenausstattung (in Gesamt-VZÄ) auf den Plänen auszuweisen sei. Dies beeinträchtigt die Übersichtlichkeit. Der LRH ist der Auffassung, dass so – ggf. nur verwaltungsintern – tatsächliche Transparenz über den Personaleinsatz geschaffen werden kann. Eine solche ist sowohl für die parlamentarische als auch die externe Finanzkontrolle unabdingbar. So kann z. B. der Landtag prüfen, ob Personalmittel wie vorgesehen für wichtige Themen verwendet werden. 11

Organisationsuntersuchungen

Mit Blick auf die Organisationsuntersuchungen gaben die Ministerien an, das empfohlene Vorgehen bereits im Wesentlichen umzusetzen. Auf weitere Konkretisierungen in der GGO könne daher verzichtet werden. Der LRH regt weiterhin an, die Bestandteile der Organisationsuntersuchungen (Zweckkritik, Vollzugskritik, Personalbedarfsermittlung) explizit zu nennen. Denn ein standardisiertes Vorgehen war in der Prüfung bisher nicht zu erkennen. Dabei sollte die systematische und kontinuierliche Verbesserung der Strukturen oberstes Ziel der Organisationsreferate sein. 12

Innovationen in den Strukturen wagen

Die Verwaltung bewegt sich in einem zunehmend digitalisierten, vernetzten und dynamischen Kontext. Krisen und unvorhergesehene Ereignisse traten in immer kürzeren zeitlichen Abständen auf. Gleichzeitig werden Aufgaben komplexer und Ergebnisse schneller 13

² § 4 Abs. 1 Satz 1 GGO.

gebraucht, um noch relevant zu sein. Zudem sieht sich die Arbeitswelt mit einem nie dagewesenen Mangel an Fachkräften konfrontiert. Um diesen neuen Herausforderungen gewachsen zu sein, müssen Strukturen auch neu gedacht und unbürokratisch modernisiert werden. Hierzu sollten die Ministerien mehr Innovationen wagen. Erste Schritte wurden von einzelnen Häusern bereits unternommen. Der LRH hatte daraufhin angeregt, dieses Wissen in allen geprüften Stellen zu verbreiten. Darüber hinaus sollten die hohen Hürden in der GGO für die Erprobung neuer Strukturen abgebaut werden. Gegenwärtig ist nach § 13 GGO das Einvernehmen von drei Häusern einzuholen.³ Dieser Weiterentwicklungsprozess sollte optimiert werden. Der LRH regte an, dies schon im ersten Schritt der GGO Novellierung umzusetzen.

Weiterer Schriftwechsel

Über den im Jahresberichtsbeitrag wiedergegebenen Schriftwechsel hinaus haben die 14 geprüften Stellen am 29.09.2023 erneut schriftlich Stellung genommen. Darin vertreten sie die Auffassung, dass die inhaltliche Auseinandersetzung hinreichend erfolgt sei. Entsprechend enthielt die Stellungnahme im Wesentlichen eine Übersicht über die geplante GGO Novellierung. So sollen in einem ersten Schritt („technische Novelle“) akute Änderungsbedarfe umgesetzt werden. Diese bezögen sich vornehmlich auf bereits praktizierte Verfahrensabläufe (§§ 18 bis 22 sowie die Anlage 2 aufgrund der Einführung der E-Laufmappe etc.).

Erst in einem zweiten Schritt soll eine umfassendere Überarbeitung der GGO erfolgen. 15 Dazu sei zunächst eine Evaluation des aktuellen Regelwerks vorzunehmen. Die Ministerien beabsichtigen, der Staatssekretärskonferenz Anfang 2024 einen Vorschlag zum weiteren Vorgehen und einen Zeitplan vorzulegen.

Der LRH erwiderte mit der fünften Folgeentscheidung vom 18.10.2023. Er hält darin an 16 seinen Empfehlungen und Hinweisen fest. Insbesondere betont er, dass er die Anhebung der Referatsmindestgröße auf fünf zu führende Vollzeitäquivalente als besonders wichtig ansehe. Darüber hinaus appelliert er an die geprüften Stellen, schon im ersten

³ Staatskanzlei, Ministerium des Innern und Ministerium der Finanzen.

Schritt der Novelle bürokratische Hürden in der GGO abzubauen. Dadurch würde die Erprobung neuer Strukturen erleichtert; Innovationen könnten schon vor der zweiten Stufe der Novellierung erprobt werden. Die Erkenntnisse könnten dann bereits in die Überarbeitung einfließen.

Letztlich bat der LRH darum, über den weiteren Prozess der GGO Novellierung informiert zu werden. 17

Fazit

Der LRH begrüßt, dass die geprüften Stellen viele seiner Empfehlungen bereits diskutiert haben und diese auch Bestandteil der Weiterentwicklung der GGO sein sollen. Er hält substantielle Änderungen an diesem Regelwerk für erforderlich. 18

Vor diesem Hintergrund weist der LRH insbesondere auf seine Ausführungen zur Mindestgröße der Referate hin. Die Anhebung auf fünf zu führende Vollzeitäquivalente pro Referat sieht er als besonders relevant an für die Schaffung wirtschaftlicher Strukturen. Daneben sind aus Sicht des LRH insbesondere die Vorgaben für Organisationsuntersuchungen in der GGO zu konkretisieren. Um im Rahmen der Novellierung auf möglichst viele Erprobungen neuer Organisationsformen zurückgreifen zu können, ist der Weiterentwicklungsprozess⁴ bereits im ersten Schritt zu vereinfachen. 19

Abschließend erinnert der LRH daran, dass es eine Daueraufgabe der Verwaltung ist, ihre Strukturen kontinuierlich zu modernisieren. Nur so kann sie mit aktuellen Veränderungen mithalten. Es muss einen klaren Willen zur Verbesserung geben. Die Ministerien müssen mehr Innovation wagen. 20

Das Prüfungsverfahren dauert an. 21

⁴ Vgl. § 13 GGO.