

ORH-Bericht 2018 TNr. 35

Personalverwaltung im Schulbereich

Jahresbericht des ORH

Der ORH empfiehlt, Zuständigkeiten des Kultusministeriums für die Personalverwaltung beamteter Lehrer als Einheit auf nachgeordnete Ebene zu verlagern und die Wirtschaftlichkeit der Schulpersonalverwaltung bei den Regierungen zu verbessern.

Beschluss des Landtags

vom 6. Juni 2018

(Drs. 17/22599 Nr. 3)

Die Staatsregierung wird aufgefordert, in einer Organisationsuntersuchung die Frage der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Organisationsreform in der Schulpersonalverwaltung für die Gymnasien, die Realschulen und die Beruflichen Oberschulen unter Einbeziehung der Feststellungen und Empfehlungen des Bayerischen Obersten Rechnungshofs und in Kenntnis der geplanten Verlagerung von Zuständigkeiten auf das Landesamt für Schule sowie allen weiteren Aspekten detailliert zu prüfen. Außerdem ist zu prüfen, wie die Wirtschaftlichkeit der Schulpersonalverwaltung bei den Regierungen, unter anderem durch Benchmarking, konsequenteren Einsatz der Massenerfassung und gegebenenfalls andere Maßnahmen, weiter verbessert werden kann. Dem Landtag ist bis zum 30.06.2019 zu berichten.

Stellungnahme des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus

vom 4. Juni 2019

(I.1 - BH4002 - 6a.46 486)

Das Kultusministerium teilt in seinem Zwischenbericht mit, dass im Herbst 2018 eine Markterkundung für eine Vergabe an einen externen Anbieter durchgeführt worden sei. Das Ergebnis habe ein sehr heterogenes Bild ergeben. Die Bandbreite der Kostenschätzungen für die Durchführung der Organisationsuntersuchung reiche von einer pauschalen Gesamtvergütung von 200.000 € bis 1,9 Mio. €. Eine valide Grundlage für die Beauftragung eines externen Spezialisten habe leider nicht gewonnen werden können. Für die teilnehmenden Unternehmen sei es nicht unproblematisch gewesen, parallel auch im Bereich der Regierungen Optimierungsvorschläge zu erarbeiten.

Entsprechend einem Landtagsbeschluss von 2005 und Anregungen des ORH folgend seien in den

letzten Jahren vielfache organisatorische und personelle Maßnahmen ergriffen worden, deren sukzessive Umsetzung mittlerweile gut gelungen sei (z. B. Straffung der Schulverwaltungsstruktur vor allem im Bereich der Förderschulen mit ihrer Konzentration bei den Regierungen). Auch im Ministerium selbst seien weitere strukturelle Änderungen, z. B. Zusammenfassung von Organisationseinheiten für die Bearbeitung der Personalfälle verschiedener Schularten und Bündelung entsprechender Vollzugsstellen, vorgenommen worden.

Gerade in Umsetzung der Prüfungsfeststellungen des ORH seien zur Verlagerung geeignete Aufgaben der Personalverwaltung definiert, neu strukturiert und schrittweise an das neu gegründete Landesamt für Schule verlagert worden und würden dies auch zukünftig. Dabei seien u. a. Aufgaben, die bislang dezentral an den Regierungen im Bereich Personalverwaltung und der Gleichwertigkeitsprüfung ausländischer schulischer Berufsqualifikationen angesiedelt waren, nach Gunzenhausen verlagert worden. Dies betreffe 30 Vollzeitkapazitäten, wovon bislang im Umfang von 20 Vollzeitkapazitäten die damit verbundenen Dienstleistungen und Arbeitsplätze schrittweise auf das Landesamt verlagert worden seien.

Um dem Landtagsbeschluss Rechnung zu tragen, werde eine interne Organisationsuntersuchung vorbereitet, für die das Kultusministerium auf der Grundlage eines befristeten Arbeitsvertrags betriebswirtschaftliches Know-how einkaufen werde. Unter Einbeziehung der Feststellung des ORH und der nunmehr vorliegenden Erfahrungen im Zuge der Umsetzung der Heimatstrategie werde eine entsprechende Wirtschaftlichkeitsberechnung erstellt werden.

Erfahrungen des Kultusministeriums bei der Errichtung des Landesamtes für Schule in den letzten Jahren würden deutlich machen, welche rechtlichen und verfahrensökonomischen Herausforderungen einen Verlagerungsprozess begleiten. Allein bei Betrachtung der für das Gelingen einer Verlagerung erforderlichen Personalkapazitäten trete ein erheblicher finanzieller Aufwand zutage. Personelle Doppelstrukturen, um die bisherige Qualität bei der Aufgabenerledigung zu

gewährleisten, würden erhebliche Kapazitäten sowohl an der neuen Dienststelle als auch beim abgebenden Mutterhaus binden. Betrachtet werden müsse auch die räumliche Situation. Der für das Landesamt für Schule zu errichtende Neubau sei mit einem Investitionsvolumen von 30 Mio. € bis 35 Mio. € angesetzt; die Baufertigstellung solle 2025 erfolgen.

Bei einer Verlagerung der gesamten Personalverwaltung im Kultusministerium an eine nachgeordnete Behörde, wäre schon bei einer ersten Grobeinschätzung mit deutlich höheren Personal- und Investitionskosten zu rechnen.

Die enge Verflechtung von Personalplanung und -verwaltung sowie mögliche Auswirkungen auf die bayernweite fristgerechte Personal- und damit Unterrichtsversorgung an Schulen dürften beim Vollzug eines möglichen Verlagerungsprozesses nicht außer Betracht bleiben. In einen sensiblen Bereich wie der Personalverwaltung der Lehrkräfte mit Spitzen zu Zeiten der Lehrereinstellung bedürfe es eines gut funktionierenden und gut ausgebildeten Personalstamms, insbesondere zum Schuljahresbeginn.

Stellungnahme des Staatsministeriums für Unterricht und Kultus

vom 22. Oktober 2020

(I.1 - BH4002 - 6a.46 486)

Um der Aufforderung zur Untersuchung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Organisationsreform in der Schulpersonalverwaltung nachzukommen, habe das Kultusministerium betriebswirtschaftliche Fachexpertise in Form eines befristeten Arbeitsvertrages eingekauft und unter deren Federführung die Organisation am Beispiel des Einstellungsverfahrens im Bereich der staatlichen Realschulen intern untersucht. Analysiert worden sei, ob eine Verlagerung der entsprechenden Schulpersonalverwaltung (Sachgebiet II-6) aus dem Kultusministerium heraus ablauforganisatorisch möglich sei oder ob Verzahnungen mit anderen zentralen Arbeits- und Aufgabenbereichen des Kultusministeriums (insbesondere Referat IV.3; Realschulpersonalplanung) einer Verlagerung entgegenstünden. Zudem sei geprüft worden, ob eine Verlagerung wirtschaftlich sinnvoll erscheine. Damit stelle der Bericht insofern einen Zwischenbericht dar, als dass er sich auf eine Schulart

(Realschule) und hierin auf einen zentralen Prozess (Einstellungsverfahren) beschränke.

Das Kultusministerium weist darauf hin, dass neben der Zielsetzung, die Verlagerbarkeit der Personalverwaltung aus dem Wirkungsbereich des Kultusministeriums heraus zu bewerten, der Bericht so auch der Maxime der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung trage, indem er sich auf die Analyse jenes Schulpersonalverwaltungsprozesses konzentriert, welcher die höchste Verzahnung zwischen der Schulpersonalverwaltung und anderen Arbeitsbereichen des Kultusministeriums aufweise und damit einer Standortverlagerung entgegenstehe.

Wesentliche Ergebnisse des Berichts fasst das Kultusministerium wie folgt zusammen:

1. Standortverlagerbarkeit der Personalverwaltung

Die Verzahnung der Arbeitsprozesse der Realschulpersonalverwaltung (Sachgebiet II-6) mit anderen Arbeitsbereichen (insbesondere Referat IV.3, Realschulpersonalplanung) werde v. a. durch Aktentransfer zwischen den Bereichen und hohen Termindruck bedingt. Dem Kultusministerium lägen Schulpersonalakten bisher nur in Papierform vor. Alle Bewerberunterlagen der einzustellenden Lehrkräfte müssten daher nach Einstellungsplanung durch Referat IV.3 und mündlicher Stellenannahme durch den Bewerber zum Einstellungsvollzug an Sachgebiet II-6 weitergereicht werden. Bei einer Absage liege es an Referat IV.3 die freigewordene Stelle nachzubesetzen und die Bewerbungen aller in der Einstellungsreihung nachfolgenden Lehrkräfte auf Ortsaufbesserung zu prüfen. Dazu benötige Referat IV.3 alle diesbezüglichen Personalakten. Wie stark Referat IV.3 und Sachgebiet II-6 verzahnt seien, hänge davon ab, wie oft und wie viele Personalakten zwischen ihnen hin- und hergegeben werden müssten. 2019 sei es in ca. 26 Fällen zu Nachbesetzungsverfahren mit Verzahnungen gekommen, d. h. bis zu 26-mal hätten Akten von Sachgebiet II-6 an Referat IV.3 zurückgegeben, geprüft, bearbeitet und wieder an das Sachgebiet gegeben werden müssen. Abhängig von der Fächerverbindung seien

dabei bis zu 20, im Durchschnitt etwa 10, Bewerbungen je Absage auf Ortsaufbesserung zu prüfen; d. h. 260 Ortsaufbesserungsprüfungen bzw. 260 Akten, die zusätzlich zwischen Sachgebiet II-6 und Referat IV.3 transferiert werden müssten. Die Bearbeitung aller Einstellungen müsse innerhalb von 7 Wochen erfolgen (Mitte Juli bis Anfang September). Dieser Zeitraum sei durch die Einspielung der Prüfungsnoten des aktuellen Prüfungsjahrgangs und den Unterrichtbeginn im neuen Schuljahr begrenzt und nicht ohne Weiteres veränderbar. Die Situation verschärfe sich zudem durch die Regelung, dass die Vergabe der übrigen Stellen innerhalb einer Fächerverbindung erst fortgeführt werden könne, wenn ein etwaiges Nachrückverfahren abgeschlossen sei. Bereits jetzt sei der Zeitraum von 7 Wochen mit Blick auf die Vielzahl an Einstellungen knapp bemessen (2019: 944 Stellenangebote und 2020: 917 Stellenangebote). Würde die Personalverwaltung an einen anderen Standort verlagert und somit ein Postversand der Bewerberakten zwischen Sachgebiet und Referat notwendig werden, könnte sich der Prozess aufgrund der Nachrückverfahren um ca. 4 Wochen bzw. um bis zu 12 Wochen verzögern. Nach derzeitigem Stand sei daher anzunehmen, dass eine Standortverlagerung der Personalverwaltung nicht zweckdienlich sei, da sie die frühzeitige und fristgerechte Unterbreitung aller Stellenangebote (inkl. Nachrückverfahren) sowie den fristgerechten Abschluss des Einstellungsverfahrens in Gefahr bringen könnte. Eine Gefährdung der Unterrichtsversorgung aller staatlichen Realschulen in Bayern zu Unterrichtsbeginn, deutliche Probleme für die neu eingestellten Lehrkräfte (z. B. bei der Wohnungssuche am neuen Dienort) sowie die Gefährdung des rechtzeitigen Versands der Ernennungsurkunden zum Unterrichtsbeginn und damit beamtenrechtliche Folgen Nachteile für die neu eingestellten Lehrkräfte würden zu den möglichen Folgen zählen. Mit Blick auf das Ziel und die Aufgabe des Kultusministeriums - die Sicherstellung der Lehrkräfteversorgung zum Unterrichtsbeginn - stelle eine derartige Standortverlagerung zum jetzigen Zeitpunkt eine zu befürchtende Zielverfehlung dar. Von einer Verlagerung

der Prozesse der Schulpersonalverwaltung zum jetzigen Zeitpunkt werde daher abgeraten.

Eine Verlagerung in der Zukunft wäre denkbar, wenn die Ursachen der Verzahnung beseitigt werden würden, wobei derzeit nur die Einführung der Personal-eAkte die Verzahnung zwischen Personalverwaltung und -planung effektiv löse. Damit sei nicht vor 2025 zu rechnen. Erst wenn die Digitalisierung der Personalakten vollständig abgeschlossen sei, die Bearbeitung der Bewerbungen rein auf Basis digitaler Unterlagen vollzogen werden könne und sich die Bearbeitungsprozesse auf Basis der eAkte etabliert hätten, könne tatsächlich eruiert werden, ob eine räumliche Trennung der Aufgabenbereiche möglich wäre. Eine Re-Evaluation der Prozesse der Personalverwaltung vor dem Hintergrund von Verlagerungsüberlegungen erscheine damit erst nach Einführung der eAkte und Etablierung der neuen Arbeitsabläufe sinnvoll.

2. Wirtschaftlichkeit einer Standortverlagerung

Der ORH habe in seinem Bericht empfohlen, gleichgelagerte Bearbeitungsfälle (bez. Schul- und Anstellungsart) an einem Standort zusammenzufassen. Dies würde am Beispiel der Realschulen eine geschlossene Verlagerung der Personalverwaltung für beamtete Realschullehrkräfte an einen anderen Standort außerhalb des Kultusministeriums bedeuten. Erste Einschätzungen hätten ein bestenfalls geringes Einsparungspotenzial ergeben: Selbst, wenn eine Auslagerung der Schulpersonalverwaltungen nach Einführung und Etablierung der Personal-eAkte ablauforganisatorisch machbar wäre, würde sich rechnerisch nur eine Ersparnis in der Größenordnung der nicht mehr zu zahlenden Ministerialzulagen bei vergleichbarem Output ergeben. Basierend auf der Teamkonstellation in 2019 wäre damit eine jährliche Ersparnis im Umfang einer 24 %-Stelle in A11 möglich (17.796 €).

Das Kultusministerium bezweifelt, dass eine Standortverlagerung des Sachgebiets „1 : 1“ (d. h. mit gleichem Personaleinsatz, etc.) - und damit eine Realisierung des Einsparungspotenzials - möglich sei. Veränderungen im Arbeitsanreizsystem für Mitarbeiter, Fluktuationsgefahr im Vorfeld

einer möglichen Verlagerung sowie Kosten der Neuorganisation ließen vielmehr eine Personalkostensteigerung denn eine -einsparung befürchten.

Vor einer Verlagerungsentscheidung und nach Etablierung der Personal-eAkte wären Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen durchzuführen, die mögliche infrage kommende alternative Standorte einbeziehen und wegen der Ressortzuständigkeit für die Regierungen ggf. der Zusammenarbeit mit dem Innenministerium bedürften, um unterschiedliche Behördenstrukturen berücksichtigen zu können.

Im Hinblick auf diese Ergebnisse bittet das Kultusministerium, die Aufforderung zur Organisationsuntersuchung durch diesen Bericht als erledigt zu betrachten.

Anmerkung des ORH

Ein vom Kultusministerium beauftragter externer Berater hatte in der Organisationsuntersuchung 1998 vier Varianten für organisatorische Änderungen bei der Schulverwaltung aufgezeigt. Der Landtag hatte dann 2005 beschlossen, dass nichtministerielle Verwaltungsaufgaben des Kultusministeriums, wie Personalverwaltung, auf nachgeordnete Behörden zu übertragen sind und die Schulverwaltungsstruktur zu straffen ist.

Der Beschluss des Landtags vom 06.06.2018 umfasst zwei Aspekte:

- detaillierte Organisationsuntersuchung zur Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit einer Organisationsreform in der gesamten Schulpersonalverwaltung des Kultusministeriums sowie
- Untersuchung, wie die Wirtschaftlichkeit der Schulpersonalverwaltung bei den Regierungen, u. a. durch Benchmarking, konsequenteren Einsatz der Massenerfassung und ggf. andere Maßnahmen, weiter verbessert werden kann.

Das Kultusministerium hat sich lediglich auf eine interne Untersuchung eines befristet eingestellten Beschäftigten und auch nur im Teilbereich der Personalverwaltung von Realschullehrern und dabei

auf die Einstellungen beschränkt. Nach den eigenen Ausführungen des Kultusministeriums ist dies der am wenigsten für eine Verlagerung geeignete Bereich.

Die Ausführungen des Kultusministeriums zu Nachbesetzungsverfahren in 26 Fällen deuten auf historisch gewachsene Strukturen mit verschachtelten Abläufen hin. Diese hätten hinterfragt werden sollen. Gerade das vom Kultusministerium als arbeitsaufwendig herausgestellte Beispiel der Ortsaufbesserung ist nach organisatorischen Gesichtspunkten keine Aufgabe einer obersten Dienstbehörde. Die Erledigung vergleichbarer Aufgaben der Personalverwaltung von Lehrern aller Schularten durch die Regierungen belegt im Grundsatz, dass Verlagerungen organisatorisch möglich sind.

Zudem sind die Aussagen des Kultusministeriums nicht näher belegt und damit nicht nachvollziehbar. Aus Sicht des ORH bleibt unklar, warum der Versand von Akten zu Verzögerungen von vier bzw. zwölf Wochen führen sollte.

Nach Auffassung des ORH hat das Kultusministerium den Beschluss des Landtags vom 06.06.2018 bisher nicht hinreichend umgesetzt.

**Beschluss des Ausschusses
für Staatshaushalt und Finanz-
fragen**
vom 17. Juni 2021

Kenntnisnahme.