

Vorlage

der Kommission zur Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs NRW gemäß
§ 101 LHO

an den Ausschuss für Haushaltskontrolle

Berichterstatter: Marc Blondin MdL

Prüfung des Einzelplans 13 (Haushaltsjahre 2020 und 2021)

Das Ergebnis der Verhandlung über den Bericht über die vorbereitende Prüfung des Einzelplans 13 für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 ergibt sich aus dem als Anlage beigefügten Ergebnisvermerk.

Anlage

Ergebnisvermerk
über die Verhandlung der Kommission
zur Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs nach § 101 LHO
für die Haushaltsjahre 2020 und 2021
am 16. Mai 2024 und am 25. Juni 2024

Teilnehmer/-innen:

Rainer Schmeltzer	SPD - ausschließlich am 16. Mai 2024 zeitweise -
Marc Blondin MdL	CDU - am 16. Mai 2024 lediglich zeitweise -
Frank Börner MdL	SPD
Dr. Gregor Kaiser MdL	BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Dirk Wedel MdL	FDP
Dr. Harmut Beucker MdL	AfD
Professorin Dr. Brigitte Mandt	Landesrechnungshof
LMR Dr. Jörg Rohde	Landesrechnungshof
ORR'in Sabine Koblit	Landesrechnungshof
MR'in Barbara Ulland	Landesrechnungshof
RR Julian Kreu	Landesrechnungshof - ausschließlich am 25. Juni 2024 -
LMR Dr. Jörg Rohde	Landesrechnungshof
MR Dr. Claus Friesner	Landesrechnungshof
ORR Dr. Alexander Merz	Landesrechnungshof
RR'in Anne-Constance Knappe	Landesrechnungshof
Marie Rommersbach	Landesrechnungshof - ausschließlich am 16. Mai 2024 -
RR'in Jana Müller	Landesrechnungshof - ausschließlich am 25. Juni 2024 -
Sabine Arnoldy	Verwaltung

Ergebnisse:

Der „Bericht über die vorbereitende Prüfung des Einzelplans 13 (Haushaltsjahre 2020 und 2021)“ (Anlage) ist den Mitgliedern der Kommission zur Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs gemäß § 101 LHO im Vorfeld der Verhandlung zugegangen. Auf der Grundlage dieses Berichts hat die Kommission am 16. Mai 2024 beraten.

Gemäß § 101 LHO hat der Landtag die Rechnung des Landesrechnungshofs zu prüfen und dessen Entlastung zu erteilen.

Der vorbereitende Bericht wird ohne Empfehlungen oder Beanstandungen einstimmig zur Kenntnis genommen.

Die Entlastung für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 wird **einstimmig erteilt.**

Die Kommission erwartet die Behandlung in einer der nächsten Sitzungen des Ausschusses für Haushaltskontrolle und votiert für die Abgabe einer entsprechenden Beschlussempfehlung an das Plenum.

gez. Marc Blondin

Anlagen

Bericht über die vorbereitende Prüfung des Einzelplans 13 (Haushaltsjahre 2020 und 2021)
Schreiben Präsidentin LRH nebst Anlagen (3)

V C-03.08.01-002391/2023-0003448



**Bericht über die vorbereitende
Prüfung des Einzelplans 13
(Haushaltsjahre 2020 und 2021)**

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	7
2	Vorbemerkungen	8
3	Übersicht über die Haushaltsrechnung	8
3.1	Einnahmen	8
3.2	Erstattungen	9
3.3	Ausgaben	10
3.3.1	Personalausgaben	12
3.3.2	Sächliche Verwaltungsausgaben	15
3.4	Verpflichtungsermächtigungen	15
4	Prüfung der Haushaltsrechnung	16
4.1	Vollständigkeit der Haushaltsrechnung	16
4.2	Internes Kontrollsystem des LRH	17
4.3	Einzelfallprüfungen aus den Buchungsdaten des LRH	17
4.3.1	Verbuchung eines Postens zu Telefonkosten	18
4.3.2	Verbuchung von Investition als sächliche Verwaltungsausgabe	19
4.3.3	Verbuchung von Lizenzen als Investition	19
4.4	Stellungnahme der Präsidialabteilung	20
5	Verwaltung der Personalausgaben des LRH beim LBV	21
5.1	Vollständigkeit der Personalausgaben	21
5.2	Nachvollziehbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle anhand von Einzelfallprüfungen	24
5.3	Stellungnahme des LBV	24
5.4	Erläuterungen des LRH zur Stellungnahme des LBV	25
6	Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH	26
6.1	Warum sollte der Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft werden?	26
6.2	Welche Auswirkungen bringen Langzeiterkrankungen mit sich?	27

6.3	Wie können Dienststellen im Umgang mit langzeiterkrankten Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten reagieren?	29
6.4	Was wurde im Hinblick auf den Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft?	33
6.5	Wie wurde der Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft?	33
6.6	Welche Feststellungen und Empfehlungen leiten sich aus der Prüfung ab?	37
6.6.1	Verfahrensdauer und -dokumentation beibehalten	37
6.6.2	Softwaregestütztes Datenmanagement für den Gesundheitsbericht der Landesregierung verbessern	40
6.6.3	Prozesse der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit stärken	42
6.6.4	Feststellungen und Empfehlungen, die ressortübergreifend umzusetzen sind	45
6.7	Stellungnahme im Fokus: Bewertung der Replik der Präsidialabteilung	49
6.7.1	Stellungnahme zur Softwareproblematik	49
6.7.2	Stellungnahme zur Verschriftlichung des Prozesses der Prüfung der Arbeits- und Dienstfähigkeit	50
7	Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH	55
7.1	Warum sollte das Verfahren der Stellenbesetzung des LRH geprüft werden?	55
7.2	Was wurde im Hinblick auf das Stellenbesetzungsverfahren geprüft?	56
7.3	Wie wurde das Stellenbesetzungsverfahren geprüft?	57
7.4	Welche Feststellungen und Empfehlungen leiten sich aus der Prüfung ab?	58
7.4.1	Quote des LRH schon verbessert – weitere Anstrengungen nötig	58
7.4.2	Stellschrauben identifizieren: Einflussfaktoren im Stellenbesetzungsverfahren	62
7.4.3	Stellschrauben drehen: Hindernisse im Stellenbesetzungsverfahren	67
7.4.4	Stellschrauben festziehen: Was der LRH tun kann	75
7.4.5	Übergeordnete Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen	77
7.5	Stellungnahme im Fokus: Bewertung der Replik der Präsidialabteilung	79
7.5.1	Stellungnahme zur Stellenbesetzungsquote	79
7.5.2	Stellungnahme zur Prozessbeschreibung	80
7.5.3	Stellungnahme zu Prozessoptimierungen bei Interamt	82

7.5.4	Stellungnahme zu Kennzahlen	84
7.5.5	Stellungnahme zu übergeordneten Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen	86
8	Anlage: Verwaltung der Personalausgaben des LRH beim LBV: Nachvollziehbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle – Prüfung mittels Stichproben	88

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Einnahmen des EPL 13 in 2020 und 2021	9
Tabelle 2: Übersicht über die Erstattungen des EPL 13 in 2020 und 2021	9
Tabelle 3: Übersicht über die Ausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021	10
Tabelle 4: Übersicht über die Personalausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021	12
Tabelle 5: Stellensoll und -ist LRH und RPÄ in 2020 und 2021	14
Tabelle 6: Übersicht über die sächlichen Verwaltungsausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021	15
Tabelle 7: Anzahl an ausgewerteten Krankheitszeiträumen (Januar 2020 bis August 2023).....	36
Tabelle 8: Verfahrenszeiträume bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im Geschäftsbereich des LRH sowie bei den geprüften Stellen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“	39
Tabelle 9: Anzahl ausgeschriebener Stellen von 2020 bis 1. Halbjahr 2023	61
Tabelle 10: Durchschnittliche Bewerbungen pro ausgeschriebene Stelle	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufschlüsselung der Ist-Ausgaben des EPL 13 in 2020	11
Abbildung 2: Aufschlüsselung der Ist-Ausgaben des EPL 13 in 2021	11
Abbildung 3: Aufteilung der Personalausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021	13
Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in 2020 und 2021.....	14
Abbildung 5: Übersicht zu den Erhebungen im Umgang mit Langzeiterkrankten	34
Abbildung 6: Übersicht zu den Erhebungen im Stellenbesetzungsverfahren.....	57
Abbildung 7: Systematik der Verbesserungspotenziale.....	76

Abkürzungsverzeichnis

BeamtStG	Beamtenstatusgesetz
BLB	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BMI	Bundesministerium des Innern und für Heimat
EGovG	Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltungsarbeit in Nordrhein-Westfalen
EPL	Einzelplan
FM	Finanzministerium
IM	Ministerium des Innern
LBG NRW	Landesbeamtengesetz Nordrhein-Westfalen
LBV	Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW
LHO	Landeshaushaltsordnung
LRH	Landesrechnungshof
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
ÖGDG NRW	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen
RPÄ	Rechnungsprüfungsämter, Staatliche Rechnungsprüfungs- ämter
TV-L	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder
VO-Begutachtung	Verordnung über die amtliche Begutachtung der unteren Ge- sundheitsbehörde für den öffentlichen Dienst

1 Zusammenfassung

Im Auftrag des Landtags hat der Unterzeichner die Prüfung des Einzelplans (EPL) 13 für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 vorbereitet. 1

1. Prüfung der Haushaltsrechnung des EPL 13 und Verwaltung der Personalausgaben beim Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW (LBV)

Die Buchhaltungsdaten des Landesrechnungshofs (LRH) sind beanstandungsfrei. Lediglich bei wenigen Einzelfällen gab es geringe Beanstandungen. 2

Die Einzelfallprüfungen der Personalausgaben beim LBV sind ebenfalls beanstandungsfrei. Indes konnte die Vollständigkeit bei den Bezügen, Entgelten und Versorgungsbezügen nicht festgestellt werden. Denn das Buchhaltungssystem war nicht dazu in der Lage, die benötigten Datensätze zur Verfügung zu stellen. Dies ist keine spezielle Thematik des EPL 13. Etwaige Lösungen dieses Problems können daher nur übergeordnet und umfassend konzipiert werden. 3

2. Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH

Die Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit wurden zügig durchgeführt und angemessen dokumentiert. Es fehlte an einer Prozessbeschreibung und Formularsammlung. Weiterhin stellte sich heraus, dass falsche Daten – aufgrund einer fehlerhaften Software – für den Gesundheitsbericht übermittelt worden sind. Diese Problematik befindet sich gegenwärtig in der Klärung. 4

3. Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH

Der LRH verzeichnete zuletzt eine positive Entwicklung seiner Stellenbesetzungsquote. Das Personalreferat führte die Stellenbesetzungsverfahren in der Regel zügig durch. Gleichwohl fehlt es an einem strategischen Rahmen und einem etablierten Prozess- und Kennzahlenmanagement. Dies ist das Fundament für Optimierungen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess. Für das Personalreferat bedeutet dies: aktiver gestalten statt passiv verwalten. 5

2 Vorbemerkungen

Die Rechnung des LRH wird gemäß § 101 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom Landtag geprüft, der auch die Entlastung des LRH erteilt. Dem LRH und seinem Geschäftsbereich, den staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (RPÄ), ist der EPL 13 zugeordnet. Der Präsident des Landtags übertrug 2020 die vorbereitende Prüfung der Rechnung des EPL 13 für den Landtag dem Unterzeichner dieses Berichtes. Die Prüfung umfasst jeweils zwei Haushaltsjahre und wird dementsprechend alle zwei Jahre durchgeführt. 6

Die Prüfungsgegenstände werden mit den Mitgliedern der „Kommission zur Prüfung der Rechnung des LRH nach § 101 LHO“ des Landtags abgestimmt. Für die vorliegende Prüfung der Haushaltsjahre 2020 und 2021 wurden folgende Prüfungsgegenstände festgelegt: 7

- formale Kontrolle der Haushaltsrechnung des EPL 13 (Kapitel 4),
- Verwaltung der Personalausgaben des LRH beim LBV (Kapitel 5),
- Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH (Kapitel 6) sowie
- Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH (Kapitel 7).

3 Übersicht über die Haushaltsrechnung

Zunächst erfolgt ein Überblick über die Haushaltsrechnungen der Jahre 2020 und 2021. Der EPL 13 umfasst folgende Kapitel: 8

- 13 010 (Landesrechnungshof)
- 13 020 (Allgemeine Bewilligungen)
- 13 030 (Staatliche Rechnungsprüfungsämter) und
- 13 900 (u. a. Versorgung der Beamtinnen und Beamten).

3.1 Einnahmen

Die Einnahmen stellten sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wie folgt dar: 9

Einnahmen in T€			
Kapitel	Bezeichnung	2020	2021
13 010	Landesrechnungshof	2,65	2,28
13 030	Staatliche Rechnungsprüfungsämter	0,00	0,60
	Gesamt	2,65	2,88

Tabelle 1: Übersicht über die Einnahmen des EPL 13 in 2020 und 2021

Bei den Einnahmen handelte es sich bei Kapitel 13 010 in 2020 im Wesentlichen um Mieten und Pachten, die aus der Vermietung einer Dienstwohnung resultierten. In 2021 handelte es sich im Wesentlichen um vermischte Einnahmen.

3.2 Erstattungen

Die Erstattungen (auch übrige Einnahmen genannt) stellten sich in den Haushaltsjahren 2020 und 2021 wie folgt dar:

Erstattungen in T€			
Kapitel	Bezeichnung	2020	2021
13 010	Landesrechnungshof	58,88	8,39
13 900	u. a. Versorgung der Beamtinnen und Beamten	726,49	1.473,31
	Gesamt	785,38	1.481,70

Tabelle 2: Übersicht über die Erstattungen des EPL 13 in 2020 und 2021

Die Erstattungen in Kapitel 13 010 ergeben sich aus der Tätigkeit des LRH als Geschäftsführung der Gemeinschaftsstelle der Rechnungshöfe für Fortbildung. Die Gemeinschaftsstelle organisiert Fortbildungsveranstaltungen bzw. Arbeitstagungen zentral. Die teilnehmenden Rechnungshöfe erstatten dem LRH dabei die auf sie entfallenden Kosten. Die Erstattungen im Kapitel 13 900 resultieren aus Personalwechseln von Beamteten aus anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) zum LRH. Das Land NRW als aufnehmende Gebietskörperschaft ist bei Pensionseintritt dann allein für die Pensionslasten zuständig. Dementsprechend werden dem Land NRW die erworbenen Versorgungslasten/-bezüge bei den anderen Gebietskörperschaften von ebendiesen erstattet.

3.3 Ausgaben

Die Gesamtausgaben erhöhten sich von 2020 auf 2021 um ca. 4,7 %¹:

13

Ausgaben in T€			
Kapitel	Bezeichnung	2020	2021
13 010	Landesrechnungshof	16.950,59	17.879,15
13 020	Allgemeine Bewilligungen	0	0
13 030	Staatliche Rechnungsprüfungsämter	12.628,16	12.170,56
13 900	u. a. Versorgung der Beamtinnen und Beamten	16.685,40	18.409,61
	Gesamt	46.264,15	48.459,33

Tabelle 3: Übersicht über die Ausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021

Die Ausgaben im EPL 13 betrafen weit überwiegend die Personalausgaben (ca. 90 %) 14 und in geringerem Anteil die sächlichen Verwaltungsausgaben (ca. 7 %). Die Ausgaben für Investitionen betrugen in den geprüften Kapiteln in 2020 ca. 224 T€. In 2021 sanken diese Ausgaben auf ca. 62 T€. Die Zuweisungen und Zuschüsse beliefen sich im Jahr 2020 auf ca. 142 T€. In 2021 stiegen sie auf 1.646 T€. Dabei handelt es sich um Erstattungen von Versorgungsbezügen. Diese werden gezahlt, wenn Bedienstete vom LRH zu anderen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Kommunen) wechseln (zum umgekehrten Fall siehe Rn. 12).

Die Ist-Ausgaben schlüsselten sich für die Haushaltsjahre 2020 (Abbildung 1) und 2021 15 (Abbildung 2) wie folgt auf:

¹ Im vorliegenden Bericht werden Prozentangaben mathematisch auf eine Nachkommastelle gerundet.

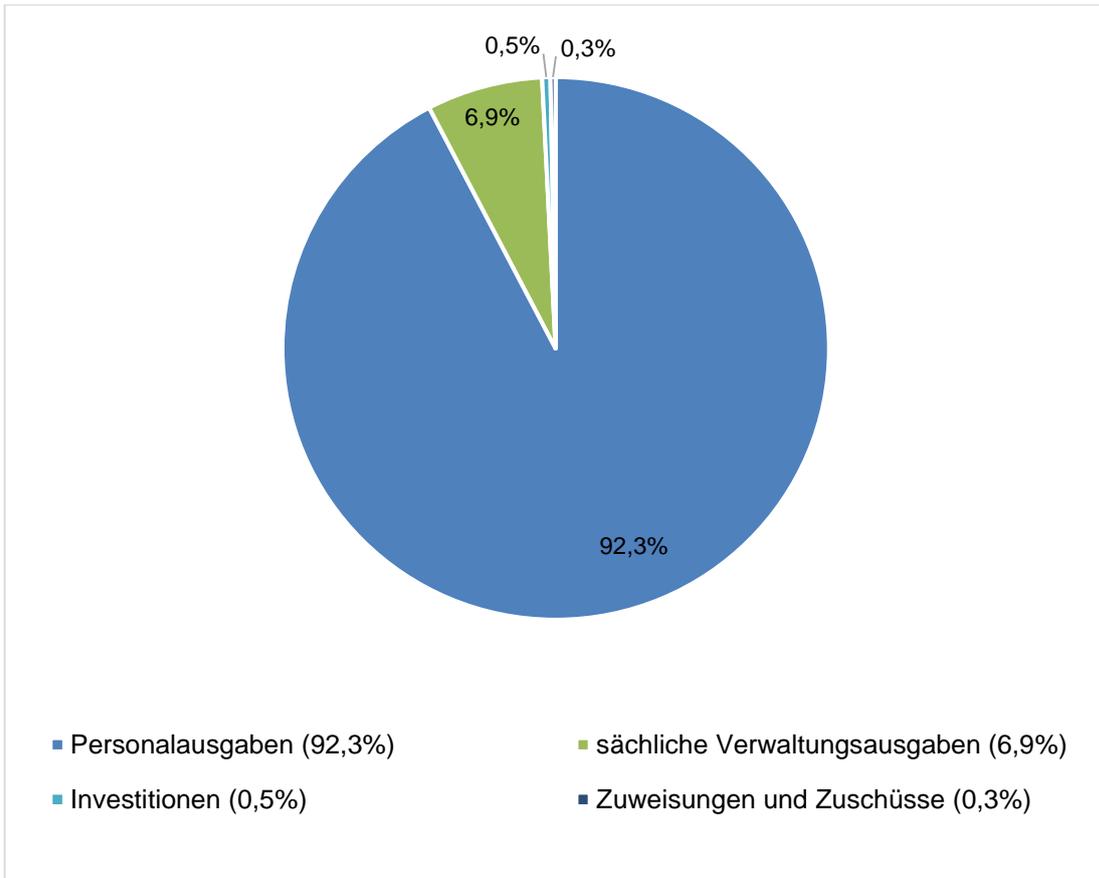


Abbildung 1: Aufschlüsselung der Ist-Ausgaben des EPL 13 in 2020

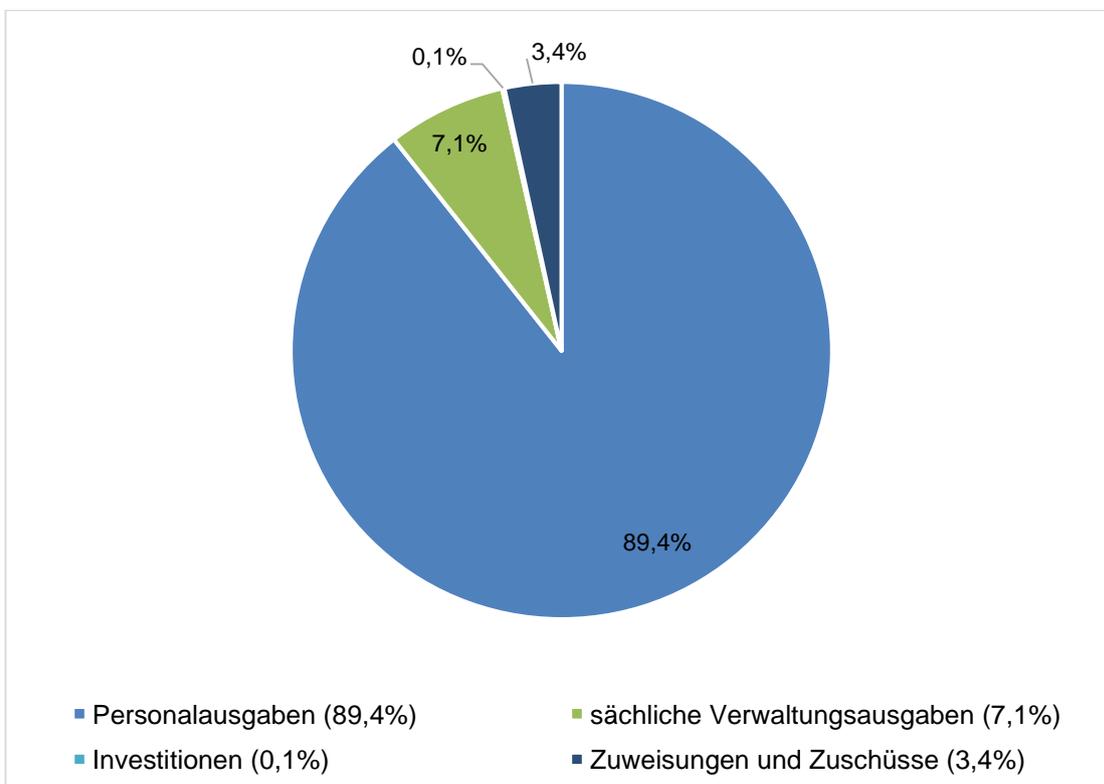


Abbildung 2: Aufschlüsselung der Ist-Ausgaben des EPL 13 in 2021

3.3.1 Personalausgaben

Die Personalausgaben erhöhten sich von 2020 auf 2021 um 1,4 %:

16

Personalausgaben in T€			
Kapitel	Bezeichnung	2020	2021
13 010	Landesrechnungshof	14.461,94	15.240,68
13 020	Allgemeine Bewilligungen	0	0
13 030	Staatliche Rechnungsprüfungsämter	11.714,42	11.314,46
13 900	u. a. Versorgung der Beamtinnen und Beamten	16.543,65	16.763,71
	Gesamt	42.720,02	43.318,85

Tabelle 4: Übersicht über die Personalausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021

Die Personalausgaben teilen sich im Wesentlichen auf in

17

- die Bezüge der Beamtinnen und Beamte,
- die Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
- die Versorgungsbezüge/Pensionen,
- die Beihilfezahlungen im Krankheits- bzw. Pflegefall,
- und die Erstattungen von Versorgungslasten/-bezügen bei Personalwechseln.

Quantitativ verteilen sich die Haushaltsmittel auf die genannten Posten wie folgt:

18

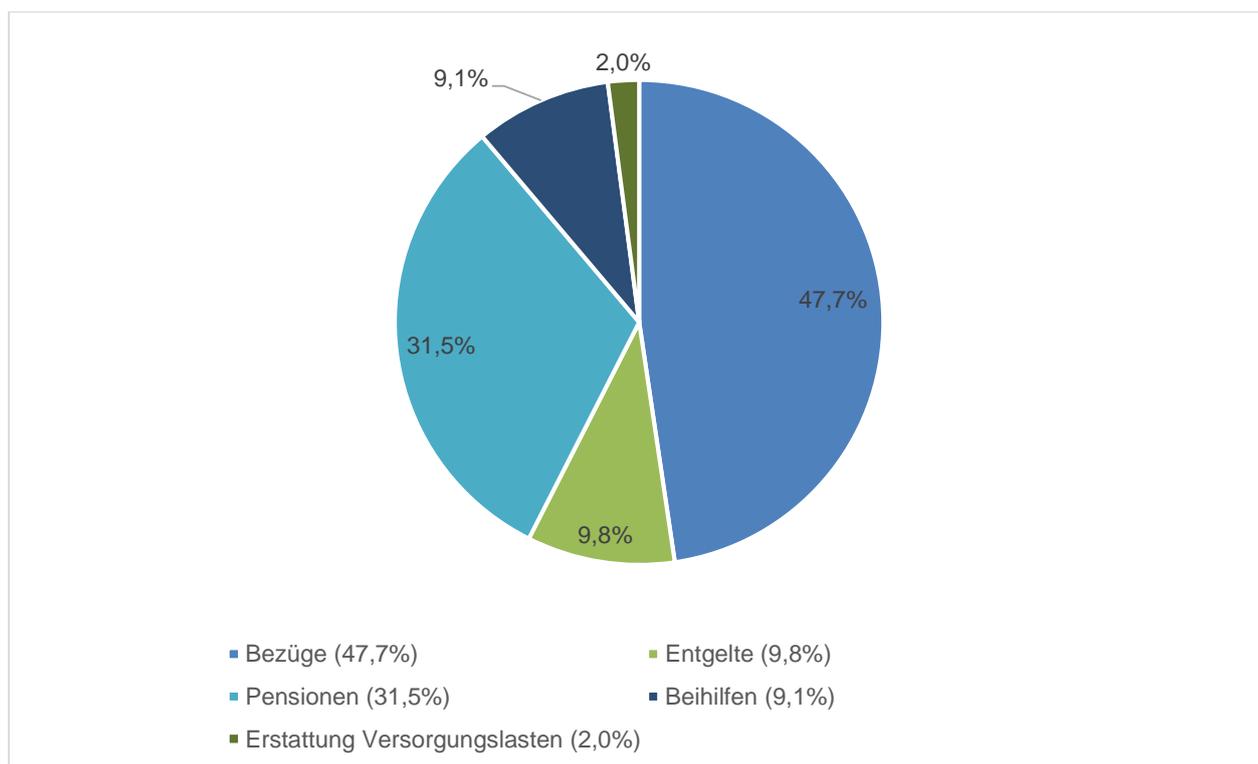


Abbildung 3: Aufteilung der Summe der Personalausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021

Im Geschäftsbereich des LRH waren insgesamt 381 Planstellen in 2020 und 387 Planstellen in 2021 veranschlagt. Für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer waren insgesamt 47 Stellen jeweils in 2020 und 2021 angesetzt. **19**

Für die Personalausgaben maßgeblich sind die tatsächlich besetzten (Plan-)Stellen. Bei den Planstellen waren zu den Stichtagen 01.01.2021 und 01.01.2022 ca. 15 % nicht besetzt. Bei den Stellen für Tarifbeschäftigte waren zum 01.01.2021 ca. 12 % und zum 01.01.2022 ca. 7 % nicht besetzt.² Bei der Bewertung dieser Kennzahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass bspw. Elternzeiten zu einer Erhöhung dieser Kennzahlen geführt haben. So sind diese Stellen zwar temporär unbesetzt. Jedoch ist es quasi unmöglich, diese Stellen befristet neu zu besetzen und deren „Wiederbesetzung“ durch die Stelleninhaberin bzw. den Stelleninhaber ist absehbar. Dementsprechend sind diese Stellen nicht wirklich unbesetzt (siehe Rn. 163). **20**

² Vorlage 17/4678, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 01.01.2021, 19.02.2021 sowie Vorlage 17/6405, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2022, 04.02.2022.

Stellensoll und -ist				
Bezeichnung	Soll 2020	Ist 31.12.2020	Soll 2021	Ist 31.12.2021
LRH: Beamtinnen und Beamte	190	172,07	197	181,74
LRH: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	29	25,14	29	26,98
RPÄ: Beamtinnen und Beamte	191	153,74	190	147,00
RPÄ: Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	18	16,32	18	16,67
Gesamt Beamtinnen und Beamte	381	325,81	387	328,74
Gesamt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	47	41,46	47	43,65
Gesamt	428	367,27	434	372,39

Tabelle 5: Stellensoll und -ist LRH und RPÄ in 2020 und 2021

Die Erläuterungen zum Haushaltsplan 2020 gingen davon aus, dass sich die Zahl der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in dem Jahr um neun Personen auf 292 erhöhen werde. Im Folgejahr gingen die Erläuterungen von einer erneuten Steigerung auf 299 Personen aus. Im Ist zeigt sich, dass die Zahlen etwas höher waren als die Prognosen. Die Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger hat sich über die beiden Jahre wie folgt entwickelt:

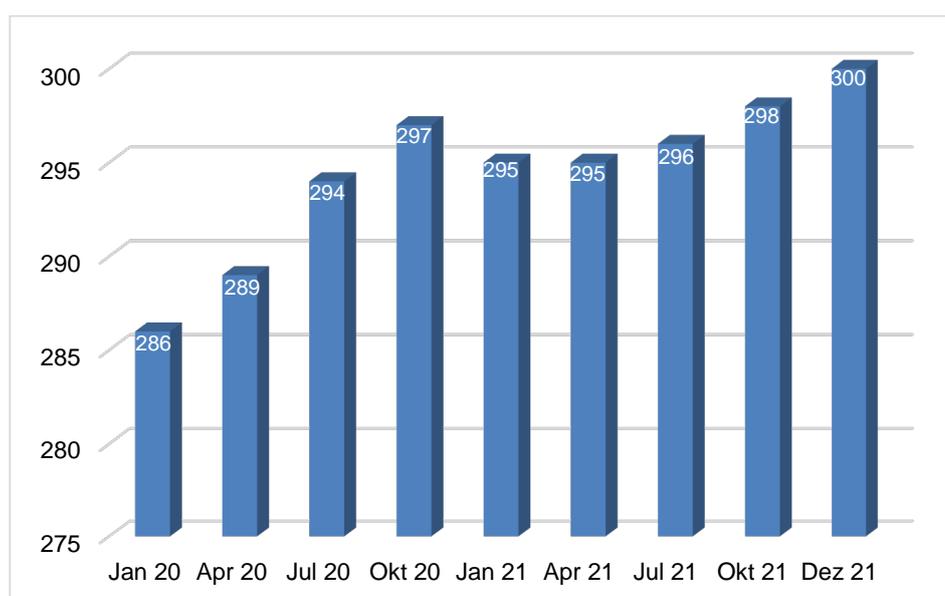


Abbildung 4: Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger in 2020 und 2021

Beihilfezahlungen ergeben sich sowohl für aktive Beamtinnen und Beamte sowie deren berücksichtigungsfähigen Angehörigen (bspw. Ehepartner, Kinder) als auch für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und deren berücksichtigungsfähigen Angehörigen. **22**

3.3.2 Sächliche Verwaltungsausgaben

Die Ausgaben für sächliche Verwaltungsaufgaben erhöhten sich von 2020 auf 2021 um 8 %. Berücksichtigt man aber, dass die Kosten in 2020 im Vergleich zum Vorjahr 2019 um über 6 % sanken, ergibt sich über diese zwei Jahre lediglich eine Steigerung von 1 %): **23**

Sächliche Verwaltungsausgaben in T€			
Kapitel	Bezeichnung	2020	2021
13 010	Landesrechnungshof	2.264,86	2.576,13
13 030	Staatliche Rechnungsprüfungsämter	913,74	856,10
	Gesamt	3.178,59	3.432,23

Tabelle 6: Übersicht über die sächlichen Verwaltungsausgaben des EPL 13 in 2020 und 2021

Wesentlicher Posten der sächlichen Verwaltungsausgaben waren insbesondere die Mieten und Pachten für Räumlichkeiten. In 2020 waren dies in den Kapiteln 13 010 und 13 030 insgesamt 1.373,05 T€. 2021 wurden in denselben Kapiteln für Mieten und Pachten 1.608,96 T€ verausgabt. **24**

3.4 Verpflichtungsermächtigungen

Für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 sind Verpflichtungsermächtigungen für Mieten und Pachten mit einer Gesamtsumme von 24,7 Mio. € veranschlagt. Diese ergeben sich aus der Entscheidung, zukünftig einen vom Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB) noch zu errichtenden Neubau anzumieten und bis zum Zeitpunkt der Errichtung den bisherigen Hauptstandort Konrad-Adenauer-Platz 13 sowie die Räumlichkeiten im Konrad-Adenauer-Platz 12 weiterhin zu nutzen. Der BLB hat die Fertigstellung des Neubaus für Ende 2024 in Aussicht gestellt. **25**

4 Prüfung der Haushaltsrechnung

Nach der Gesamtrechnungslegung durch die Landeshauptkasse stellt das Ministerium der Finanzen (FM) die Haushaltsrechnung auf. Hierin werden die im Haushaltsplan veranschlagten Einnahmen und Ausgaben den tatsächlich geleisteten gegenübergestellt. Die Haushaltsrechnung des EPL 13 wurde in Bezug auf ihre Vollständigkeit, das Vorliegen interner Kontrollmechanismen sowie in Form einer Belegprüfung stichprobenweise untersucht. 26

4.1 Vollständigkeit der Haushaltsrechnung

In Bezug auf die Vollständigkeit wurde geprüft, ob die Haushaltsrechnung betragsmäßig mit den Buchhaltungsdaten übereinstimmt. Die Buchhaltungsdaten des LRH befinden sich in einer für den Geschäftsbereich des LRH angelegten Instanz von EPOS.NRW, dem Buchhaltungssystem des Landes. Es ist zu beachten, dass Personal-, Versorgungs- sowie Beihilfeaufwendungen in einem eigenen Buchhaltungssystem des LBV ohne Mitwirkung des LRH gebucht werden. Über entsprechende Schnittstellen werden die Buchungsdaten zu einem Stichtag des jeweiligen Jahres an die Haushaltsrechnung des LRH übertragen. Die Verwaltung der Personalausgaben beim LBV wurde erstmalig geprüft (zu den Einzelfeststellungen siehe Kap. 5.1). Da die Beihilfen für die Beamtinnen und Beamten der Rechnungsprüfungsämter von den jeweiligen Bezirksregierungen verausgabt werden, waren Abstimmungen mit den Beihilfestellen in den Bezirksregierungen notwendig. 27

Im Ergebnis konnte die Vollständigkeit der Buchhaltungsdaten des LRH festgestellt werden. Die Vollständigkeit der Personalausgaben konnte indes nicht festgestellt werden (siehe Ausführungen in Rn. 54 ff.). 28

4.2 Internes Kontrollsystem des LRH

Zudem wurde das interne Kontrollsystem³ im LRH untersucht. Dabei ist als präventive Kontrolle insbesondere das Vier-Augen-Prinzip bei Anordnungen hervorzuheben. Dieses wird im LRH konsequent angewandt. Des Weiteren wird bei den meisten zahlungsrelevanten Geschäftsprozessen das Vier-Augen-Prinzip bereits vor der eigentlichen Zahlung umgesetzt. Als Beispiel hierfür kann die Abrechnung von Reisekosten herangezogen werden. Reisekosten können nur beantragt werden, wenn die jeweils vorgesetzte Person den Antrag zur Kenntnis genommen hat. Betrügerische Handlungen werden so erschwert. Eine weitere Kontrolle stellen die Geschäftsprüfungen in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern dar. Das vorliegende interne Kontrollsystem im LRH ist daher als funktionierend zu bewerten.⁴ 29

Dies beeinflusste die weitere Vorgehensweise. Denn bei einem funktionierenden internen Kontrollsystem können die anschließenden stichprobenartigen Einzelfallprüfungen in einem geringeren Umfang als sonst durchgeführt werden (siehe Rn. 33). 30

4.3 Einzelfallprüfungen aus den Buchungsdaten des LRH

Die Einzelfallprüfungen erfolgten im nächsten Schritt in Form einer gezielten Stichprobe über die Miet- und Nebenkostenzahlungen und zweier zufälliger Stichproben für 2020 und 2021. Die Einzelfallprüfungen bezogen sich auf die im LRH getätigten Buchungen. 31

Die gezielte Stichprobe diente dazu, finanziell relevante Geschäftsvorfälle zu betrachten. Hierbei wurden die Miet- und Nebenkostenzahlungen der Jahre 2020 (Gesamtsumme: 1,67 Mio. €; 151 Buchungen) und 2021 (Gesamtsumme: 1,95 Mio. €; 167 Buchungen) gezielt untersucht. Mieten und Nebenkosten werden für den Hauptstandort am Konrad-Adenauer-Platz 13 in Düsseldorf sowie für die fünf Standorte der Rechnungsprü- 32

³ Durch das interne Kontrollsystem soll die Sicherheit und Ordnungsmäßigkeit von Zahlungen sichergestellt werden, bevor diese tatsächlich geleistet werden.

⁴ Hinweis: Es wurde keine abschließende systematische Prüfung des internen Kontrollsystems im Rahmen der Prüfung vorgenommen. Vielmehr wurde im Rahmen der Einzelfallprüfungen bspw. geprüft, ob bei Belegen (bspw. Rechnungen) die sachliche und rechnerische Richtigkeit im Vier-Augen-Prinzip bestätigt wurde.

fungsämter (Düsseldorf, Münster, Köln, Arnsberg, Detmold) gezahlt. Die gezielte Stichprobe hat zu keinen Beanstandungen geführt.

Die zufälligen Stichproben wurden mithilfe einer Datenanalyse-Software gezogen. Dabei wurde das Stichprobenverfahren „Monetary Unit Sampling“ verwendet. Dieses Verfahren findet auch in der Betriebsprüfung sowie der Wirtschaftsprüfung Anwendung.⁵ Durch die Verwendung eines solchen Stichprobenverfahrens lässt sich eine statistische Aussage über die zugrunde liegende Grundgesamtheit⁶ treffen. Nach Abzug der gezielten Stichprobenelemente betrug die Grundgesamtheit für die Haushaltsrechnung 2020 1,92 Mio. € und für die Haushaltsrechnung 2021 1,73 Mio. €. Für 2020 bzw. 2021 umfassten die Stichproben 41 von insgesamt 3.679 bzw. 37 von insgesamt 3.039 Geschäftsvorfällen. Die Stichproben deckten betragsmäßig in 2020 ca. 26 % und in 2021 ca. 20 % der Grundgesamtheit ab. **33**

Ergebnis

Aufgrund der bei der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse vermittelt die Haushaltsrechnung 2020 und 2021 im Rahmen des Stichprobenverfahrens ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Einnahmen und Ausgaben. **34**

Die insgesamt geringen Beanstandungen, die bei wenigen Einzelfällen im Rahmen der Stichprobe aufgefallen sind, werden im Folgenden dargestellt. **35**

4.3.1 Verbuchung eines Postens zu Telefonkosten

Eine Buchung von monatlichen Telefonkosten über 219 € wurde im Titel 511 01 des Kapitels 030 verbucht, während alle anderen dahingehenden Buchungen des Haushaltsjahrs unter Titel 511 60 des Kapitel 010 verbucht worden waren. Dabei handelte es sich offensichtlich um ein Versehen. Gleichartige Geschäftsvorfälle sind grundsätzlich im selben Haushaltstitel zu verbuchen. **36**

⁵ Vgl. Giezek/Wähnert, Wahrscheinlichkeitstheorie in der Betriebsprüfung, DB 2018, S. 470 ff.

⁶ Die Grundgesamtheit ist die Menge der Objekte, über die mit der Stichprobe eine Aussage getroffen wird.

4.3.2 Verbuchung von Investition als sächliche Verwaltungsausgabe

Nach dem derzeit gültigen Gruppierungsplan⁷ ist beim Erwerb von Geräten, Ausstattungs- und Ausrüstungsgegenständen zu unterscheiden, ob es sich um eine sächliche Verwaltungsausgabe (Titel 511) oder um eine Investition (Titel 812) handelt. Um eine Investition handelt es sich, wenn der Wert der Beschaffung über 5.000 € (einschließlich Umsatzsteuer) für den Einzelfall (je Stück oder beim Erwerb einer größeren Menge je Kauf) beträgt. 37

Im vorliegenden Fall wurde der Kauf eines Servers in Höhe von 5.600 € im Titel 511 60 verbucht. Der Geschäftsvorfall hätte jedoch entsprechend vorgenannter Regelung im Titel 812 60 verbucht werden sollen. 38

Beide Titel sind in der Titelgruppe 60 „Ausgaben für Informationstechnik“ zusammengefasst. Im Haushaltsplan ist dabei geregelt, dass die Ausgaben dieser Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig sind. Insofern wird der Geschäftsvorfall lediglich falsch ausgewiesen. 39

4.3.3 Verbuchung von Lizenzen als Investition

Aufgrund der vorgenannten Problematik wurde die korrekte Verbuchung von Geschäftsvorfällen über 5.000 € als Investition bzw. unter 5.000 € als sächliche Verwaltungsausgabe in der Titelgruppe 60 „Ausgaben für Informationstechnik“ betrachtet. Hieraus ergaben sich drei Geschäftsvorfälle in Zusammenhang mit Software, die in Titel 812 60 verbucht worden waren, obwohl jeweils keine Investition vorlag. 40

Zwar war der Betrag bei den drei Geschäftsvorfällen jeweils über 5.000 €. Allerdings war die Software nicht erworben worden. Vielmehr lagen jährliche Lizenzkosten vor, die mit dem Recht auf Nutzung der Software einhergingen. Insofern schließt sich eine Verbu- 41

⁷ Vgl. Verwaltungsvorschriften zur Haushaltssystematik des Landes Nordrhein-Westfalen (VV-HS) hier: [Gruppierungsplan](#) mit Zuordnungshinweisen zu § 13 Abs. 2 und 3 LHO, 25.07.2024, zuletzt abgerufen: 19.03.2024

chung auf dem Titel 812 aus. Allerdings sind die Ausgaben der Titelgruppe gegenseitig deckungsfähig, sodass die Geschäftsvorfälle lediglich falsch ausgewiesen werden.

Im Übrigen hat sich das „Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens“ am 23.11.2022 auf einen aktualisierten Gruppierungsplan geeinigt. In diesem wird bei dem Titel 518 auf die Nutzung von Vermögensgegenständen abgezielt, insbesondere werden dabei auch Lizenzgebühren genannt: *„Ausgaben für die Nutzung von Vermögensgegenständen, wie z. B. Mieten, Pachten, Erbbauzinsen, Leasingraten, Lizenzgebühren“*. 42

Zukünftig – sobald der Gruppierungsplan auch in NRW gültig ist⁸ – sollten derartige Lizenzgebühren auch darunter gefasst werden. 43

4.4 Stellungnahme der Präsidialabteilung

Mit Schreiben vom 13.07.2023 nahm die Präsidentin des LRH zu den Zwischenergebnissen der formalen Prüfung Stellung. Sie teilte mit, dass es sich bei den fünf falsch ausgewiesenen Buchungen um Einzelfälle handle. Vor einer Buchung würden grundsätzlich einzelne fehlerhafte Kontierungen mit den Bedarfsstellen abgestimmt, sodass die zuständigen Mitarbeitenden regelmäßig sensibilisiert würden. 44

Zudem seien die Ergebnisse zur Titelgruppe 60 mit dem zuständigen Referat der Präsidialabteilung gesondert besprochen worden. Die festgestellten Fehlbuchungen seien dabei zum Anlass genommen worden, die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, dass auf die sorgfältige Bearbeitung der Anordnungen ein besonderes Augenmerk zu richten sei. 45

Für den Hinweis zum aktualisierten Gruppierungsplan (siehe Rn. 42 f.) dankte die Präsidentin. Sobald der Gruppierungsplan auch für NRW gültig sei, werde der Hinweis entsprechend umgesetzt. 46

⁸ Grundsätzlich werden die vom Gremium erarbeiteten Standards jeweils durch Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder umgesetzt. Diese hat das Land NRW bis jetzt noch nicht umgesetzt.

Die Empfehlungen sind damit aus Sicht des Unterzeichners erledigt.

47

5 Verwaltung der Personalausgaben des LRH beim LBV

Die Personalausgaben haben einen Anteil von ca. 90 % an den Gesamtausgaben des EPL 13 (siehe dazu auch Rn. 15 f.). Jedoch sind diese in bisherigen vorbereitenden Prüfungen des EPL 13 noch nie geprüft worden. Mit der nun vorgenommenen Prüfung wurden erstmalig die Gesamtausgaben des EPL 13 in den Blick genommen.

Folgende Personalausgaben wurden untersucht:

49

1. Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten,
2. Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer,
3. Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten und deren Hinterbliebenen,
4. Beihilfen sowohl für Beamtinnen und Beamte als auch für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie
5. Erstattungen des Landes NRW an bzw. von anderen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Versorgungslastenteilung.

Für die Verbuchung der Personalausgaben ist im Wesentlichen das LBV zuständig.⁹ Die dortige Verwaltung der Personalausgaben wurde in zwei Schritten untersucht:

- a) *Prüfung der Vollständigkeit der Personalausgaben*: Stimmt die Haushaltsrechnung betragsmäßig mit den Buchhaltungsdaten des LBV überein?
- b) *Nachvollziehbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle mittels Stichproben*: Waren die jeweiligen Geschäftsvorfälle nachvollziehbar?

5.1 Vollständigkeit der Personalausgaben

Im ersten Schritt wurde untersucht, ob die Daten der Haushaltsrechnung betragsmäßig mit den Buchhaltungsdaten des LBV übereinstimmen. Über die Haushaltsrechnung liegen zu den Haushaltstiteln der in Rn. 49 aufgeführten Personalausgaben lediglich die

⁹ Die Beihilfen für die Beamtinnen und Beamten der Rechnungsprüfungsämter werden von den jeweiligen Bezirksregierungen verausgabt. Außerdem ist der LRH zuständig für Trennungsschädigungen (Titel 453) und Fürsorgeleistungen (Titel 443).

jährlichen Gesamtbeträge vor. Dies ist die Summe der insgesamt getätigten Zahlungen innerhalb des Jahres, also bspw. alle Pensionszahlungen, die das Land an die Pensionäre gezahlt hat. Hieraus geht daher nicht hervor, welche einzelnen Geschäftsvorfälle hinter dieser Gesamtsumme stehen.

Um zu untersuchen, ob die Gesamtbeträge mit den Buchhaltungsdaten des LBV übereinstimmen, war es daher notwendig, die einzelnen Geschäftsvorfälle personenscharf einsehen zu können. Konkret sind dies alle Zahlungen je Beschäftigten, bspw. einzelne monatliche Pensionszahlungen an Pensionärinnen und Pensionäre. Diese Daten wurden auch für die im zweiten Schritt durchgeführten Stichproben benötigt (siehe Rn. 59). Denn die eingesehenen begründenden Unterlagen (bspw. Bezügemitteilungen) sind den einzelnen Beschäftigten bzw. Pensionären zugeordnet. Die Prüfenden fragten die entsprechenden Daten beim LBV an. Dieses übersandte hierzu diverse Datensätze. 52

Für folgende Haushaltsposten stimmte der Gesamtbetrag der aufgeschlüsselten Geschäftsvorfälle mit dem Gesamtbetrag der Personalausgaben der Haushaltsrechnung überein: 53

- Beihilfen für Beamtinnen und Beamte sowie für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger sowie
- Erstattungen des Landes NRW an bzw. von anderen Gebietskörperschaften im Zusammenhang mit der Versorgungslastenteilung.

Die Prüfung zeigte bei anderen Haushaltsposten allerdings auf, dass der Gesamtbetrag der aufgeschlüsselten Geschäftsvorfälle bei einigen Datensätzen nicht mit dem Gesamtbetrag der Personalausgaben der Haushaltsrechnung übereinstimmte. Differenzen gab es für folgende Haushaltsposten (jeweils für Haushaltsjahre 2020 und 2021): 54

- Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen und Beamten,
- Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie
- Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten.

Im Dialog mit dem LBV konnte die Ursache dieser Differenzen ermittelt werden. Gemäß § 80 Abs. 1 S. 1 LHO haben die zuständigen Stellen für jedes Haushaltsjahr auf der Grundlage der abgeschlossenen Bücher Rechnung zu legen (Jahresabschluss). Das 55

dahinterliegende Buchungssystem ist EPOS.NRW. Aus diesem werden die Daten an das FM übermittelt, welches gemäß § 80 Abs. 2 LHO die Haushaltsrechnung aufstellt. Nach Fertigstellung des Jahresabschlusses können diese Daten nicht mehr verändert werden. Sie sind somit statisch. Das LBV hingegen erfasst die Personalausgaben mittels des Programms NRWave dynamisch. Denn es kommt regelmäßig vor, dass Personalausgaben rückwirkend angepasst werden müssen. Dies ist z. B. dann der Fall, wenn eine Person im November 2020 in ein Beamtenverhältnis übernommen wird und die Erfahrungsstufe noch nicht abschließend ermittelt worden ist. Wird die Erfahrungsstufe nun im Februar festgelegt, ergeben sich Nachzahlungen für November und Dezember des Vorjahres. In NRWave können die Buchungen korrigiert werden – in EPOS.NRW nach Fertigstellung des Jahresabschlusses jedoch nicht. Es resultieren Differenzen zwischen der kameralen Haushaltsrechnung und den ausgewiesenen Salden im Buchungssystem des LBV. In diesem Fall wäre der Wert der Zahlungen für November und Dezember 2020 in der Haushaltsrechnung entsprechend geringer als die rückwirkend korrigierten Salden in NRWave.

Um die Vollständigkeit der Haushaltsrechnung prüfen zu können, benötigten die Prüfer- 56 den, wie in Rn. 51 erläutert, eine monatliche Aufschlüsselung der jeweiligen Zahlungen in einzelne Geschäftsvorfälle – und zwar als „eingefrorenen“ Datenbestand jeweils zum Ende der Haushaltsjahre 2020 und 2021. Denn dieser eingefrorene Datenbestand ermöglicht einen Abgleich darüber, ob die Haushaltsrechnung des LRH betragsmäßig mit den Buchhaltungsdaten des LBV übereinstimmt.

Das LBV teilte hierzu mit, dass es die geforderten Daten systemseitig nicht zur Verfü- 57 gung stellen könne. Denn aufgrund der nachträglich ins System eingespielten Änderungen werde ein auf den Cent genauer Abgleich der Summen nicht möglich sein. Nachträgliche Änderungen könnten nur durch die jeweiligen einzelnen Zahlfälle nachvollzogen werden. Dies ist aber aufgrund der hohen Anzahl an Zahlfällen und dem damit verbundenen personellen und zeitlichen Aufwand nicht leistbar.

Aus Sicht des Unterzeichners schränkt dies die Überprüfbarkeit und Nachvollziehbarkeit 58 der kameralen Personalausgaben erheblich ein. Dabei stellt dies keine spezielle Thematik des EPL 13 dar, sondern betrifft alle EPL. Etwaige Lösungen dieses Problems kön-

nen daher nur übergeordnet und umfassend konzipiert werden. Folglich empfiehlt der Unterzeichner der Kommission zur Prüfung des LRH, den Haushaltsausschuss sowie das FM von diesem Sachverhalt in Kenntnis zu setzen. Darüber hinaus wird der Unterzeichner – das Einverständnis der Kommission vorausgesetzt – die Erkenntnisse aus diesem Verfahren an das zuständige Prüfungsgebiet III B mit der Bitte um weitere Veranlassung weiterleiten.

5.2 Nachvollziehbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle anhand von Einzelfallprüfungen

Weiterhin untersuchte der LRH einzelne Geschäftsvorfälle mittels Stichproben. Bei der Prüfung war ausschlaggebend, dass die Geschäftsvorfälle nachvollziehbar, d. h. ausreichend belegt und begründet waren. Insgesamt führte die Untersuchung zu keinen Beanstandungen. Die Stichproben werden in Anlage 1 näher beschrieben. 59

5.3 Stellungnahme des LBV

Das LBV nahm zu den Zwischenergebnissen der Prüfung der Verwaltung der Personalausgaben des LRH Stellung. Es legte dar, dass Beteiligte des Hauses den Prüfenden mit unterschiedlichen Beispielen erläutert hätten, warum eine vollumfängliche Übereinstimmung der Daten des EPOS.NRW-Systems¹⁰ und der Daten des NRWave-Systems unter derzeitigen Bedingungen nicht möglich sei. Beide Systeme seien unabhängig voneinander entwickelt und nachträglich verbunden worden. Im EPOS.NRW-System könne nach Fertigstellung des Jahresabschlusses nicht mehr gebucht werden. In den Zahlfällen des NRWave-Systems gebe es nachträgliche Buchungserfordernisse. Diese würden zwangsläufig zu einer Abweichung zwischen beiden Systemen führen. Das LBV verhalte sich in der Zahlfallbearbeitung rechtskonform und könne diese nachträglichen Buchungserfordernisse nicht vermeiden. 60

¹⁰ Anmerkung der Prüfenden: Diese Daten fließen in die Haushaltsrechnung ein.

Das bedeute nicht, dass die Personalausgaben nicht vollumfänglich geprüft werden könnten oder würden. Dies sei jederzeit im NRWave-System möglich und in der Vergangenheit auch so erfolgt. 61

5.4 Erläuterungen des LRH zur Stellungnahme des LBV

Der Unterzeichner wies das LBV darauf hin, dass die Personalausgaben in NRWave zwar vom Grundsatz her in einzelne Zahlfälle aufgeschlüsselt werden können und dadurch überprüfbar seien. Jedoch bedeute dies in der Praxis (wie in Rn. 57 ausgeführt), dass die Prüfenden in NRWave zu jeder Person die Summe der einzelnen Geschäftsvorfälle anhand der dort hinterlegten Dokumente (bspw. Bezügemitteilungen) selbst ermitteln müssten. 62

Dieses Vorgehen ist in der Praxis für Prüfende nicht umsetzbar. Denn allein 2022 waren in der unmittelbaren Landesverwaltung in NRW über 350.000 Personen beschäftigt.¹¹ Hinzu kommen über 270.000 Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger.¹² Insgesamt wären also mehrere Zahlfälle für über eine halbe Million Personen zu prüfen. Dies ginge mit einem erheblichen Zeit- und Personalaufwand einher, der faktisch nicht leistbar ist. Zudem ist dieses Vorgehen fehleranfällig, da die Daten nicht automatisiert aus NRWave übertragen werden. Daher kann die Vollständigkeit der kameralen Haushaltsrechnung über den vom LBV genannten Weg nicht geprüft werden. 63

Wie in Rn. 58 erläutert, betrifft diese Problematik nicht alleine den EPL 13, sondern alle EPL. Etwaige Lösungen dieses Problems sind daher übergeordnet und umfassend durch die zuständigen Fachressorts zu konzipieren. 64

¹¹ Vgl. Landesbetrieb IT.NRW, [Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Beschäftigungsbereich und Art des Beschäftigungsverhältnisses am 30.06.](#), 07.06.2023, zuletzt abgerufen: 13.03.2024.

¹² Vgl. Landesbetrieb IT.NRW, [NRW: Anfang 2022 gab es 1,6 Prozent mehr Versorgungsempfänger im öffentlichen Dienst als ein Jahr zuvor](#), 07.11.2022, zuletzt abgerufen: 13.03.2024.

Aus Sicht des Unterzeichners ist damit zu klären, wie das bestehende Problem der nicht überprüfbaren Vollständigkeit der Personalausgaben gelöst werden kann. Hinsichtlich des weiteren Vorgehens wird auf Rn. 58 verwiesen. 65

6 Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH

6.1 Warum sollte der Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft werden?

Seit 2011 veröffentlicht die Landesregierung den Anteil an Langzeiterkrankungen im Verhältnis zu den gesamten Fehltagen der Beschäftigten des Landes in jährlichen Gesundheitsberichten.¹³ Als langzeiterkrankt gelten Beschäftigte, die mehr als 30 Tage ununterbrochen erkrankt sind.¹⁴ Laut diesen Gesundheitsberichten fielen bis 2022 pro Jahr stets über ein Drittel der gesamten krankheitsbedingten Fehlzeiten auf Langzeiterkrankungen zurück. 66

Der Geschäftsbereich des LRH war über die Jahre 2020 bis 2022 im Vergleich zum Durchschnitt der Landesverwaltung stark von Langzeiterkrankungen betroffen.¹⁵ Bspw. betrug in 2021 der Anteil der krankheitsbedingten Fehlzeiten an den Soll-Arbeitstagen, die auf Langzeiterkrankungen zurückgingen, beim LRH 3,21 % und bei den RPÄ 5,38 % (Landesverwaltung im Durchschnitt: 2,85 %).¹⁶

Hierbei ist jedoch zu beachten, dass es eine Korrelation zwischen Alter und Krankenstand gibt. So wächst die Anzahl der krankheitsbedingten Fehltag mit steigendem Alter.¹⁷ Der Geschäftsbereich des LRH weist im Vergleich zur Landesverwaltung einen 68

¹³ Vgl. z. B. Vorlage 18/1573, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2022, 08.09.2023, S. 11.

¹⁴ Vgl. ebd.

¹⁵ Vgl. Vorlage 17/5848, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020, 19.10.2021, Tabellen 18 ff.; Vorlage 18/207, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021, 29.09.2022, Tabellen 18 ff.; Vorlage 18/1573, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2022, 08.09.2023, Tabellen 19 ff.

¹⁶ Vgl. Vorlage 18/207, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021, 29.09.2022, Tabelle 18 (S. 42), Tabelle 32 (S. 49) sowie Tabelle 45 (S. 56).

¹⁷ Vgl. z. B. Vorlage 18/1573, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2022, 08.09.2023, S. 13.

überdurchschnittlich hohen Anteil an über 45-Jährigen auf.¹⁸ Es erscheint daher wahrscheinlich, dass sich das vergleichsweise höhere Alter der Beschäftigten auf den Anteil an Langzeiterkrankungen im Geschäftsbereich auswirkt. Ein Blick auf die Altersstruktur derjenigen Beschäftigten des Geschäftsbereichs, die in der vorliegenden Prüfung über 90 krankheitsbedingte Fehltage aufwiesen (siehe Rn. 89 ff.), bestätigte dies. Über 70 % dieser Beschäftigten waren älter als 55 Jahre.

Der vorliegende Prüfungsschwerpunkt wurde bereits in ähnlicher Form querschnittlich bei fünf weiteren obersten Landesbehörden geprüft. So konnten zum einen Synergieeffekte durch bereits vorhandenes Wissen und Erfahrungen der Prüfenden generiert werden. Zum anderen wurden die Ergebnisse der vorliegenden Prüfung nicht isoliert betrachtet, da Vergleichswerte vorhanden waren. 69

6.2 Welche Auswirkungen bringen Langzeiterkrankungen mit sich?

Langzeiterkrankungen haben Auswirkungen sowohl auf die betroffenen Personen selbst als auch auf deren unmittelbare Kolleginnen und Kollegen. Beiden gegenüber hat der Dienstherr eine Fürsorgepflicht.¹⁹ Langzeiterkrankungen können einen Schicksalsschlag darstellen, der für die Betroffenen oft mit viel Unsicherheit verbunden ist. Vom Dienstherrn erfordert dies ein sensibles Handeln, um in gebotener Zeit für Klarheit über den weiteren Verlauf zu sorgen. Denn die Kolleginnen und Kollegen müssen den Ausfall kompensieren und sind somit einer erhöhten Arbeitsbelastung ausgesetzt. Dies kann im schlimmsten Fall zu weiteren Erkrankungen und Ausfällen führen. 70

¹⁸ So waren über die Jahre 2020 bis 2022 knapp 60 % der Beschäftigten über 45 Jahre alt. Durchschnittlich waren in der Landesverwaltung indes nie mehr als 50 % der Beschäftigten über 45 Jahre alt. Vgl. Vorlage 17/5848, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020, 19.10.2021, Tabelle 10 b (S. 34); Vorlage 18/207, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021, 29.09.2022, Tabelle 10 b (S. 38) sowie Vorlage 18/1573, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2022, 08.09.2023, Tabelle 10 b (S. 32).

¹⁹ Die Pflicht zur Fürsorge ergibt sich für Beamtete bereits aus den verfassungsrechtlich verankerten Grundsätzen des Berufsbeamtentums, vgl. Burghart in: Leibholz/Rinck, Grundgesetz Kommentar, 89. Lieferung, Köln, 2023, Art. 33, Rn. 201. Gegenüber den Tarifbeschäftigten ergibt sich die Fürsorgepflicht insbesondere aus dem in § 242 Bürgerliches Gesetzbuch niedergelegten Grundsatz von Treu und Glauben, vgl. BAG, U. v. 25.10.2007 - 8 AZR 593/06 -, juris Rn. 65. Die Fürsorgepflicht im Arbeitsrecht folgt ebenso aus 241 Abs. 2 BGB, vgl. v. Roetteken in: v. Roetteken/Rothländer (Hrsg.), Beamtenstatusgesetz, 302. Auflage, München, 2015, § 3, Rn. 38. So erwachsen Arbeitgebern und Arbeitnehmern „aus einem Schuldverhältnis nicht nur Leistungs-, sondern auch Verhaltenspflichten zur Rücksichtnahme und zum Schutz der Rechte, Rechtsgüter und Interessen des anderen Teils, § 241 Abs. 2 BGB“ (BAG, U. v. 25.10.2007 - 8 AZR 593/06 -, juris Rn. 78 sowie vgl. BAG, U. v. 16.05.2007 - 8 AZR 709/06 -, juris Rn. 69).

Die Fürsorgepflicht erfordert daher eine zeitnahe Klärung der Auswirkungen gesundheitlicher Beeinträchtigungen auf die Dienstfähigkeit.²⁰ Für die Erkrankten kann sie aufzeigen, ob bspw. die entsprechenden Arbeitsbedingungen so verändert und angepasst werden können, dass die Dienst- bzw. Arbeitsfähigkeit gesichert wird.²¹ Zudem gibt eine Klärung sowohl der langzeiterkrankten Person als auch der Dienststelle Planungssicherheit. 71

Auch für die übrigen Kolleginnen und Kollegen ist eine zeitnahe Klärung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit der langzeiterkrankten Beschäftigten wichtig. Denn diese sind in der Regel solange zusätzlich belastet, bis die Stellen unbefristet nachbesetzt werden. Dazu muss aber zunächst ein etwaiges Verfahren abgeschlossen werden – etwa durch Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit. 72

In Bezug auf langzeiterkrankte Beamtinnen und Beamte kommt hinzu, dass dem Land finanzielle Nachteile entstehen, sofern Zurruesetzungen wegen Dienstunfähigkeit verzögert durchgeführt werden. Denn die Bezüge werden in voller Höhe weitergezahlt, ohne dass eine Arbeitsleistung erbracht wird. Diese Bezüge sind höher als Versorgungsbezüge, die langzeiterkrankte Beamtinnen und Beamte bei einer Zurruesetzung wegen Dienstunfähigkeit erhalten würden. Zudem erhöht sich die ruhegehaltsfähige Dienstzeit. In der Folge erhöhen sich die zukünftigen Versorgungsbezüge. Es ist daher bei einer Langzeiterkrankung wichtig, die Auswirkungen der gesundheitlichen Beeinträchtigungen auf die Dienstfähigkeit zeitnah zu klären. 73

²⁰ Vgl. Masuch, „Fähig zu Unfähigkeit? – Von den schwierigen Wegen zur Dienstunfähigkeit“, Zeitschrift für Beamtenrecht, Heft 07.08.2023, S. 220.

²¹ Vgl. z. B. LAG Nürnberg, U. v. 19.05.2020 – 7 Sa 304/19 –, juris Rn. 25.

6.3 Wie können Dienststellen im Umgang mit langzeiterkrankten Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten reagieren?

Es stellt sich also die Frage, wie eine Dienststelle dies klären kann. Im Folgenden wird das Verfahren in der gebotenen Kürze jeweils für Beamtinnen und Beamte sowie für Tarifbeschäftigte skizziert. 74

Beamtinnen und Beamte

Beamtinnen und Beamte sind gemäß § 26 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (BeamtStG)²² dienstunfähig, wenn sie wegen ihres körperlichen Zustands oder aus gesundheitlichen Gründen zur Erfüllung ihrer Dienstpflichten dauerhaft unfähig sind. 75

Da die Feststellung der Dienstunfähigkeit nach dieser Vorschrift häufig schwierig ist, wird der Dienstherr zudem ermächtigt, Beamtinnen und Beamte, „die durch längere Erkrankungen ausfallen und dadurch den Dienstbetrieb erheblich stören, unter gegenüber Satz 1 erleichterten Voraussetzungen als dienstunfähig anzusehen und in den Ruhestand zu versetzen“²³. So kann gemäß § 26 Abs. 1 S. 2 BeamStG i. V. m. § 33 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes über die Beamtinnen und Beamten des Landes Nordrhein-Westfalen (LBG NRW)²⁴ als dienstunfähig auch angesehen werden, wer infolge einer Erkrankung innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten mehr als drei Monate keinen Dienst getan hat, und wenn keine Aussicht besteht, dass innerhalb einer Frist von sechs Monaten die Dienstfähigkeit wieder voll hergestellt ist. Dies ist die sogenannte vermutete Dienstunfähigkeit. Es liegt im Ermessen des Dienstherrn, von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen.²⁵ 76

²² Beamtenstatusgesetz vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250) geändert worden ist.

²³ BVerwG, Urteil vom 17.10.1966 – VI C 56.63 -, Wolters Kluwer Online, Rn. 21 sowie Seeck in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf (Hrsg.), Beamtenstatusgesetz, Auflage 4/2016, Wiesbaden, § 26 unter 2.2.3, S. 284.

²⁴ SGV. NRW. 2030.

²⁵ Vgl. Seeck in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf (Hrsg.), Beamtenstatusgesetz, Auflage 4/2016, Wiesbaden, § 26 unter 2.2.3, S. 284.

Damit die Dienststelle einschätzen kann, ob und inwieweit die volle Dienstfähigkeit innerhalb von sechs Monaten wiedererlangt wird, muss eine Prognose für den weiteren Verlauf der Erkrankung vorliegen. Sie ist auch die Grundlage, um entsprechende weitere Verfahrensschritte einleiten zu können. Diese Prognose zu erstellen, ist in NRW Aufgabe der Amtsärzte. Sie stellen im Rahmen einer Begutachtung den Gesundheitszustand langzeiterkrankter Beamtinnen und Beamten fest und bewerten ihn medizinisch.²⁶ Die Amtsärzte nehmen hierbei die Rolle von Sachverständigen ein. Denn die Beurteilung der Dienstfähigkeit ist Aufgabe des Dienstherrn. Die amtsärztliche Begutachtung soll dem Dienstherrn dabei die erforderliche Fachkenntnis vermitteln, um die Dienstfähigkeit beurteilen zu können.²⁷ 77

Dem Dienstherrn wird in der Regel nur das Ergebnis der amtsärztlichen Begutachtung²⁸ 78 (amtsärztliche Ergebnismitteilung) übermittelt. Diese beinhaltet auch Aussagen dazu, ob und unter welchen Voraussetzungen Beamtinnen und Beamte den Dienst perspektivisch wiederaufnehmen können. Hierzu zählen²⁹:

- a) *Wiederherstellung der uneingeschränkten Dienstfähigkeit innerhalb der nächsten sechs Monate oder innerhalb eines längeren Zeitraums*: In diesem Fall kann die Dienststelle zunächst weitere medizinische Maßnahmen abwarten.
- b) *Begrenzte Dienstfähigkeit*: Hierbei können Beamtinnen und Beamte noch während mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit ihre Dienstpflichten in ihrem Aufgabenbereich ausüben. In diesem Fall ist die Arbeitszeit entsprechend der begrenzten Dienstfähigkeit herabzusetzen.³⁰
- c) *Anderweitige Verwendbarkeit*: Können Beamtinnen und Beamte auf einem anderen Arbeitsplatz eingesetzt werden, muss die Dienststelle prüfen, ob eine ander-

²⁶ Die verfahrensrechtlichen Regelungen sind dem Landesrecht vorbehalten. So sind Beamtinnen und Beamte bspw. gemäß § 33 Abs. 1 S. 1 LBG NRW bei Zweifeln über ihre Dienstunfähigkeit verpflichtet, sich nach Weisung der dienstvorgesetzten Stelle durch Ärzte der unteren Gesundheitsbehörde untersuchen zu lassen. Hinweise zu amtlichen Begutachtungen zur Überprüfung der Dienstfähigkeit im Zuruhesetzungsverfahren enthält die Verordnung über die amtliche Begutachtung der unteren Gesundheitsbehörde für den öffentlichen Dienst (VO-Begutachtung; SGV. NRW. 21260).

²⁷ Vgl. Seeck in: Metzler-Müller/Rieger/Seeck/Zentgraf (Hrsg.), Beamtenstatusgesetz, Auflage 4/2016, Wiesbaden, § 26 unter 2.2.3, S. 283 f., sowie BVerwG, Urt. Vom 5.6.2014 – 2 C 22.13 -, E 150, Rn. 18.

²⁸ Vgl. § 2 S. 1 VO-Begutachtung.

²⁹ Hierbei sind aufgrund der Komplexität des jeweiligen Einzelfalls verschiedene Szenarien denkbar. Die nachfolgende Auflistung ist daher nicht abschließend, sondern stellt die gängigsten Verfahren dar.

³⁰ Siehe § 27 BeamtStG.

weitige Verwendung im eigenen Geschäftsbereich oder in der sonstigen Landesverwaltung möglich ist.³¹ Bleibt die Suche des Dienstherrn im eigenen Geschäftsbereich erfolglos, übernimmt das Fachgebiet „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“ des Landesamtes für Finanzen die weitere Suche.

Kommt der Dienstherr zu dem Schluss, dass langzeiterkrankte Beamtinnen und Beamte auf Dauer dienstunfähig und eine anderweitige Verwendbarkeit oder eine begrenzte Dienstfähigkeit nicht möglich sind, sind sie in den *Ruhestand zu versetzen*.³² **79**

Tarifbeschäftigte

Bei Tarifbeschäftigten ist der Arbeitgeber gemäß § 3 Abs. 5 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L)³³ bei begründeter Veranlassung berechtigt, Beschäftigte zu verpflichten, durch ärztliche Bescheinigung nachzuweisen, dass sie zur Leistung der arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in der Lage sind. Der TV-L regelt nicht abschließend, was unter einer „begründeten Veranlassung“ zu verstehen ist. Nach der Rechtsprechung soll die Anordnung einer ärztlichen Untersuchung jedenfalls dann sachlich gerechtfertigt sein, wenn Tarifbeschäftigte infolge ihres Gesundheitszustands auf dem bisherigen Arbeitsplatz nicht oder nicht mehr in vollem Umfang beschäftigt werden können.³⁴ Der gesundheitliche Nachweis wird durch einen Arzt erstellt. Bei diesem kann es sich um einen Betriebsarzt, Personalarzt oder Amtsarzt handeln, soweit sich die Betriebsparteien nicht auf einen anderen Arzt geeinigt haben.³⁵ Weitere Durchführungshinweise liegen nicht vor. **80**

³¹ Siehe § 26 BeamtStG.

³² Siehe § 26 Abs. 1 BeamtStG sowie § 34 Abs. 2 S. 3 LBG NRW.

³³ Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder (TV-L), 12.10.2006 in der Fassung des Änderungsstarifvertrags Nr. 11 vom 02.03.2019.

³⁴ Vgl. z. B. LAG Berlin, Urteil vom 17.01.1983 - 9 Sa 95/82 - AP Nr. 9 zu § 1 KSchG 1969.

³⁵ Siehe § 3 Abs. 5 S. 2 TV-L.

Stellen Beschäftigte einen Rentenantrag wegen Erwerbsminderung³⁶, endet das Arbeitsverhältnis mit Ablauf des Monats, in dem der Rentenbescheid zugestellt wird.³⁷ 81
Ferner kann das Beschäftigungsverhältnis durch einen Auflösungsvertrag im gegenseitigen Einvernehmen beendet werden.³⁸

Das Arbeitsverhältnis kann auch gekündigt werden.³⁹ Dabei ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten. Denn eine Kündigung ist nur gerechtfertigt, wenn sie zur Beseitigung der eingetretenen Vertragsstörung erforderlich ist.⁴⁰ Zu den die Kündigung bedingenden Tatsachen gehört deshalb das Fehlen angemessener milderer Mittel zur Vermeidung künftiger Fehlzeiten. Mildere Mittel in diesem Sinne sind insbesondere die Umgestaltung des bisherigen Arbeitsbereichs oder die Weiterbeschäftigung des Arbeitnehmers auf einem anderen – leidensgerechten – Arbeitsplatz.⁴¹ 82

Als *Ultima Ratio* kann der Arbeitgeber eine Kündigung wegen Krankheit aussprechen, wenn Tarifbeschäftigte zum Zeitpunkt der Kündigung die Arbeitsleistung krankheitsbedingt über einen längeren Zeitraum nicht erbringen konnten und das voraussichtliche Ende der Erkrankung nicht absehbar ist. So rechtfertigt eine krankheitsbedingte dauerhafte Minderung der Leistungsfähigkeit die personenbedingte Kündigung, wenn ein Festhalten am unveränderten Arbeitsverhältnis unzumutbar erscheint.⁴² 83

³⁶ Siehe § 43 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch (SGB VI). Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 2. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist.

³⁷ Siehe § 33 Abs. 2 TV-L.

³⁸ Siehe § 33 Abs. 1 lit. b TV-L.

³⁹ Siehe § 34 TV-L.

⁴⁰ Vgl. BAG, Urteil vom 20.03.2014 - 2 AZR 565/12 -, juris; vgl. Breier/Dassau/Kiefer u.a., TV-L, Kommentar, Stand: August 2022, Kapitel 4.2.5 Krankheit Rz. 178.2.

⁴¹ Vgl. BAG, Urteil vom 20.03.2014 - 2 AZR 565/12 -, juris; BAG Urteil vom 20.11.2014 - 2 AZR 755/13 -, juris; vgl. Breier/Dassau/Kiefer u.a., TV-L – Kommentar, Stand: August 2022, Kapitel 4.2.5 Krankheit Rz. 178.2.

⁴² Vgl. BAG, Urteil vom 20.03.2014 - 2 AZR 825/12 -, NZA 2014, 1089 Tz. 20; Lingemann in: Bauer/Lingemann/Diller/Haußmann, Anwalts-Formularbuch Arbeitsrecht, 7. Aufl./2021, Kapitel 22 Rn. 97, m.w.N.

Gremienbeteiligung

Bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit sind ferner verschiedene Gremien – **84**
namentlich der Personalrat, die Gleichstellungsbeauftragten sowie bei schwerbehinder-
ten Tarifbeschäftigten bzw. Beamtinnen und Beamten die Schwerbehindertenvertretung
– zu beteiligen. Diese sind bei der Anordnung von amts- und vertrauensärztlichen Un-
tersuchungen zur Feststellung der Dienst- oder Arbeitsfähigkeit zu beteiligen. Auch bei
Kündigungen sowie bei vorzeitiger Versetzung in den Ruhestand und Feststellung der
begrenzten Dienstfähigkeit sind die jeweiligen Gremien zu beteiligen.⁴³

6.4 Was wurde im Hinblick auf den Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft?

Der vorliegende Prüfungsschwerpunkt untersucht die Abläufe und Prozesse in Bezug **85**
auf Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im Geschäftsbereich.⁴⁴ Hierbei geht es
insbesondere darum, dass der Geschäftsbereich zeitnah Klarheit über den Gesund-
heitszustand langzeiterkrankter Beschäftigter erlangt. Danach sollten sie alsbald die
Auswirkungen auf die Dienst- bzw. Arbeitsfähigkeit klären (siehe Rn. 70 ff.).

Nicht geprüft wurden

86

- der Inhalt von (amts-)ärztlichen Untersuchungen,
- Prozesse in den unteren Gesundheitsbehörden und damit verbunden die Erstel-
lung amtsärztlicher Gutachten sowie
- die Suche nach einer anderweitigen Verwendungsmöglichkeit im Rahmen des
Programms „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“ des Landesamtes für Finanzen.

6.5 Wie wurde der Umgang mit Langzeiterkrankten geprüft?

Um die Abläufe und Prozesse in Bezug auf Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit **87**
im Geschäftsbereich zu untersuchen, betrachteten die Prüfenden zum einen den über-

⁴³ Vgl. § 75 Abs. 1 Nr. 4 Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG; SGV. NRW. 2035); § 74 Abs. 1 und 2 LPVG sowie § § 72
Abs. 1 Nr. 9 LPVG; § 27 Abs. 1 Nr. 1 lit. e Bundesgleichstellungsgesetz sowie § 178 Abs. 2 S. 1 Neuntes Buch Sozialge-
setzbuch (SGB IX).

⁴⁴ Die geprüfte Stelle ist die Präsidialabteilung des LRH. Da der vorliegende Prüfungsgegenstand im Personalreferat bearbeitet
wird, wird das Personalreferat nachfolgend als Synonym für die Präsidialabteilung verwendet.

geordneten Prozess. Hierzu gehörte bspw. die Frage, ob das Personalreferat Handreichungen und Musterschreiben zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit erstellt hat, auf die es bei Bedarf zurückgreifen kann. Zum anderen wurde die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit anhand von konkreten Einzelfällen untersucht. Dabei wurden u. a. die Verfahrensdauern in den Blick genommen. Insgesamt waren verschiedene Erhebungen notwendig. Deren Ablauf wird in Abbildung 5 grafisch dargestellt sowie im Folgenden erläutert.

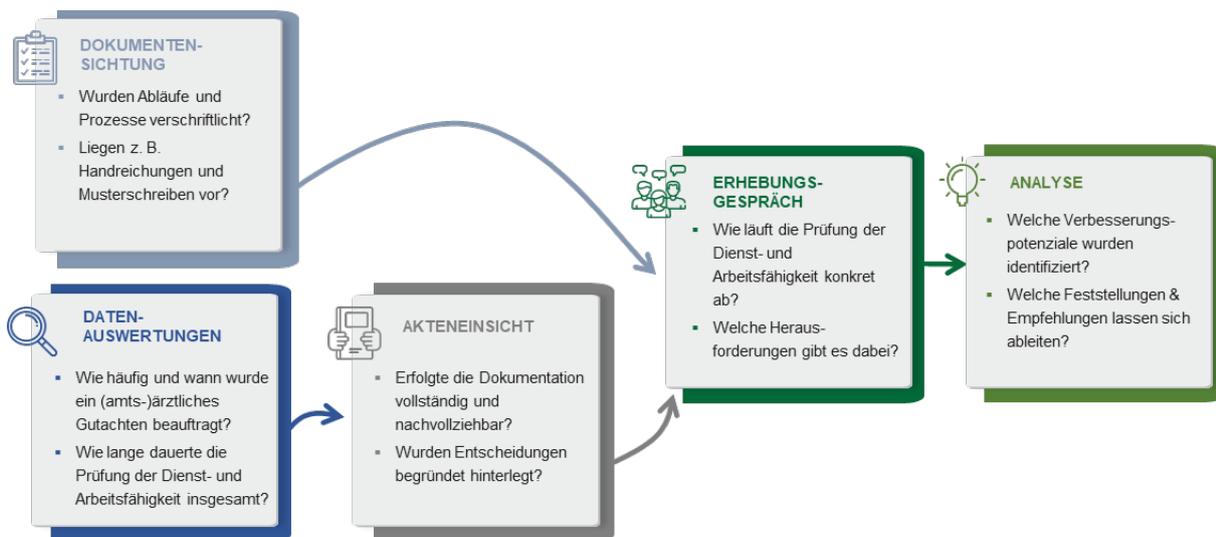


Abbildung 5: Übersicht zu den Erhebungen im Umgang mit Langzeiterkrankten

a) *Dokumentensichtung:*

Die Prüfenden fragten sämtliche Dokumente wie Handreichungen, Verfahrenshinweise, Musterschreiben etc. mit Bezug zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit an. 88

b) *Datenauswertungen:*

In einem ersten Schritt wurden diejenigen Personen erhoben, die in den Jahren 2020 bis 2022 sowie bis zum 31.08.2023⁴⁵ langzeiterkrankt waren. Um sie zu identifizieren, sollte das Personalreferat die Personen angeben, die für die Gesundheits- 89

⁴⁵ Die Erhebung von Daten über die geprüften Haushaltsjahre 2020 und 2021 hinaus diente dazu, möglichst aktuelle Feststellungen treffen zu können. Dadurch wirken sich die ausgesprochenen Empfehlungen auf den aktuellen Sachverhalt aus.

berichte der Landesregierung (Gesundheitsberichte) in den entsprechenden Jahren als langzeiterkrankt gemeldet wurden.⁴⁶

Da die Prüfenden vor allem die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit in den Blick nahmen, wurde in einem zweiten Schritt geprüft, welche dieser Personen im o. g. Zeitraum über 90 krankheitsbedingte Fehltage⁴⁷ erkrankt waren. Hintergrund dessen ist, dass die Dienststelle nach drei Monaten eine Dienstunfähigkeit vermuten und somit die Dienstfähigkeit prüfen kann (siehe Rn. 76). Beim LRH waren 21, bei den RPÄ 17 Personen über 90 Tage erkrankt.

In einem dritten Schritt wurden Daten dieser Personen zum jeweiligen Verfahrenshergang erhoben und ausgewertet. Hierzu gehörten u. a. die Verfahrensdauern (z. B. Zeitpunkt der ersten Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bis zur Wiederaufnahme des Dienstes oder Zurrufsetzung) sowie ergriffene Maßnahmen (z. B. Suche nach einer anderweitigen Verwendbarkeit). Als Auswertungseinheit galten dabei die jeweiligen Krankheitszeiträume.⁴⁸ Die Grundgesamtheit beträgt 45 Krankheitszeiträume. Sie verteilen sich wie folgt:

⁴⁶ Vgl. Vorlage 17/5848, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2020, 19.10.2021, Tabellen 32 und 45; Vorlage 18/207, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2021, 29.09.2022, Tabellen 32 und 45 sowie Vorlage 18/1573, Gesundheitsbericht der Landesregierung – Auswertung von Fehlzeiten der Beschäftigten des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2022, 08.09.2023, Tabellen 47 und 71. Da für 2023 noch kein Gesundheitsbericht vorliegt, wurden die Daten durch das Personalreferat zur Verfügung gestellt.

⁴⁷ Hierbei handelte es sich um Arbeitstage.

⁴⁸ Die Anzahl der Krankheitszeiträume stimmt nicht mit der Anzahl der Personen überein, da die krankheitsbedingten Fehltage über 3,5 Jahre erhoben wurden. Somit kam es vor, dass sich die 90 krankheitsbedingten Fehltage auf verschiedene Zeiträume verteilten und Personen nie länger als 90 Tage am Stück erkrankt waren (z. B. 40 krankheitsbedingte Fehltage in 2020 und 55 krankheitsbedingte Fehltage in 2022). Diese Personen fielen daher aus der Auswertung heraus. Zum anderen kam es vor, dass Personen mehrere Krankheitszeiträume von über 90 Tagen aufwiesen, da sie bspw. zeitlich den Dienst wiederaufgenommen hatten. Diese Personen sind dann entsprechend mit mehreren Krankheitszeiträumen in der Auswertung enthalten.

Anzahl an Krankheitszeiträumen zwischen Januar 2020 und August 2023		
	LRH	RPÄ
Beamtinnen und Beamte	20	17
Tarifbeschäftigte	7	1
Insgesamt	27	18

Tabelle 7: Anzahl an ausgewerteten Krankheitszeiträumen (Januar 2020 bis August 2023)

c) *Akteneinsicht:*

Aus den betrachteten Krankheitszeiträumen wurde eine Stichprobe gezogen, die 20 % der Krankheitszeiträume – jeweils bei Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten – abdeckt. Damit wurden sieben Krankheitszeiträume bei Beamtinnen und Beamten sowie zwei Krankheitszeiträume bei Tarifbeschäftigten betrachtet. Die Ziehung der Stichprobe erfolgte nicht zufällig. Vielmehr wurden die Krankheitszeiträume danach ausgewählt, ob es Auffälligkeiten wie vergleichsweise lange Verfahrensdauern oder eine Vielzahl von amtsärztlichen Gutachtenaufträgen gab. Ferner wurde der jeweils längste Krankheitszeitraum bei Beamtinnen und Beamten sowie Tarifbeschäftigten in die Stichprobe einbezogen. Im Übrigen wurde auf ein ausgewogenes Verhältnis von Krankheitszeiträumen von Beschäftigten aus dem LRH und den RPÄ geachtet.

Die Prüfenden sahen daraufhin die jeweils für den Krankheitszeitraum relevanten Dokumente der jeweiligen Personalakte ein. Dabei prüften sie vor allem, ob die erhobenen Daten zu den Krankheitszeiträumen (siehe Rn. 91) mit der Aktenlage übereinstimmten, die Dokumentation vollständig und nachvollziehbar war und ob Entscheidungen begründet hinterlegt wurden. Offene Fragen wurden im Anschluss mit dem Personalreferat erörtert und geklärt.

d) *Erhebungsgespräch:*

Schließlich führten die Prüfenden ein Erhebungsgespräch in Form eines halbstrukturierten Interviews⁴⁹ mit dem Personalreferat. Inhalte des Gesprächs waren

94

- der Prozess der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit,
- die Verschriftlichung dieses Prozesses bspw. in Form von Leitfäden und Musterschreiben,
- Herausforderungen bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit sowie
- die Erhebung und Übermittlung von Daten seitens des Personalreferats für die Gesundheitsberichte der Landesregierung.

e) *Analyse:*

Die Prüfenden analysierten die erhobenen Daten. Die sich daraus ergebenden Verbesserungspotenziale werden nachfolgend erläutert.

95

6.6 Welche Feststellungen und Empfehlungen leiten sich aus der Prüfung ab?

6.6.1 Verfahrensdauer und -dokumentation beibehalten

Zu diesem Prüfungsschwerpunkt kann zusammenfassend festgestellt werden, dass sich im Geschäftsbereich insgesamt ein positives Bild abzeichnete. So führte das Personalreferat im LRH⁵⁰ Verfahren zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit auch im Vergleich zu den Erfahrungen aus der querschnittlichen Prüfung bei fünf obersten Landesbehörden (siehe Rn. 69) stringent und zügig durch.

96

Diesbezüglich erläuterte das Personalreferat, dass es bei Beamtinnen und Beamten in der Regel nach Ablauf von drei Monaten das Verfahren zur Überprüfung der Dienstfähigkeit auf Grundlage der vermuteten Dienstunfähigkeit einleite (siehe Rn. 76). In dem Zuge werde die Beauftragung eines amtsärztlichen Gutachtens unter Beteiligung der

97

⁴⁹ Hierbei stellten die Prüfenden offene Fragen. Sie gaben dem Personalreferat also keine festgelegten Antwortmöglichkeiten vor.

⁵⁰ Erkrankten Beamtinnen und Beamte bzw. Tarifbeschäftigte der RPÄ langfristig, erstatten die Amtsleitungen dem Personalreferat im LRH Bericht. Wenn ein Verfahren zur Überprüfung der Dienst- bzw. Arbeitsfähigkeit angezeigt ist, ist das Personalreferat des LRH für das weitere Vorgehen zuständig. Daher wird im Weiteren nur der LRH genannt, wenn es um Verfahren zur Überprüfung der Dienst- bzw. Arbeitsfähigkeit geht.

erforderlichen Gremien und Information der langzeiterkrankten Beamtinnen und Beamten vorbereitet. Dabei könne es vorkommen, dass Gutachten nicht schon direkt nach drei Monaten, sondern erst später beauftragt würden. Verzögerungen entstünden vor allem bei komplizierten Sachverhalten oder bei besonderen Erkenntnisgewinnen über den Krankheitsverlauf. Von der Beauftragung werde abgesehen, wenn absehbar sei, dass langzeiterkrankte Beamtinnen und Beamten den Dienst wiederaufnehmen könnten. Ferner erfolge keine Beauftragung, wenn der Gesundheitszustand so kritisch sei, dass auch mit dem Ableben der Person gerechnet werden müsse.

Des Weiteren berichtete das Personalreferat, auch dann ein amtsärztliches Gutachten zu beauftragen, wenn es trotz Wiederaufnahme des Dienstes Zweifel an der Dienstfähigkeit habe. So könne verhindert werden, dass der Dienst kurzzeitig wiederaufgenommen werde und daraufhin erneut lange krankheitsbedingte Fehlzeiten anfielen. 98

In Bezug auf Tarifbeschäftigte merkte das Personalreferat an, dass deren Zahl im Geschäftsbereich verhältnismäßig gering sei. Daher gebe es hier auch nur wenige Fälle. Bei Zweifeln an der Arbeitsfähigkeit würde das Personalreferat analog zu Beamtinnen und Beamten eine (amts-)ärztliche Untersuchung zur Überprüfung der Arbeitsfähigkeit gemäß § 3 Abs. 5 TV-L in Auftrag geben. Allerdings hätten die Gutachten bei Tarifbeschäftigten keine unmittelbaren Konsequenzen. Gegebenenfalls prüfe das Personalreferat auch, ob eine krankheitsbedingte Kündigung angezeigt sei. 99

Die Auswertung der Einzelfallerhebungen stützt die Ausführungen des Personalreferats. 100 Bei Beamtinnen und Beamten gab es in über 50 % der Krankheitszeiträume ein amtsärztliches Gutachten in Auftrag. In knapp 70 % dieser Fälle wurden die Personen wegen Dienstunfähigkeit in den Ruhestand versetzt. In den Fällen, in denen kein Gutachten beauftragt wurde, waren die Beamtinnen und Beamten in über 80 % der Krankheitszeiträume wieder dienstfähig. Bei den Tarifbeschäftigten beauftragte das Personalreferat in einem von acht Fällen ein ärztliches Gutachten. In sechs Fällen waren die Personen nach durchschnittlich sieben Monaten wieder dienstfähig. Dies zeigt aus Sicht des Unterzeichners, dass das Personalreferat ärztliche Gutachten in Auftrag gegeben hat, wenn es eine Dienstunfähigkeit vermutete.

Die Verfahrenszeiträume stellen sich – auch im Vergleich zu den geprüften Stellen in 101 der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“⁵¹ – durchschnittlich wie folgt dar:

Verfahrenszeiträume bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit (Geschäftsbereich)		
	Zeitraum bis zur Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens	Gesamte Verfahrensdauer
Beamtinnen und Beamte mit Beauftragung eines amtsärztlichen Gutachtens	7 Monate	13 Monate
<i>Zum Vergleich: Geprüfte Stellen</i>	<i>13 Monate</i>	<i>24 Monate</i>
Tarifbeschäftigte mit Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens	6 Monate	Verfahren war zum Zeitpunkt der Erhebung nicht abgeschlossen.
<i>Zum Vergleich: Geprüfte Stellen</i>	<i>11 Monate</i>	<i>32 Monate</i>
Beamtinnen und Beamte ohne Beauftragung eines amtsärztlichen Gutachtens	entfällt	8 Monate
<i>Zum Vergleich: Geprüfte Stellen</i>	<i>entfällt</i>	<i>15 Monate</i>
Tarifbeschäftigte ohne Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens	entfällt	7 Monate
<i>Zum Vergleich: Geprüfte Stellen</i>	<i>entfällt</i>	<i>24 Monate</i>

Tabelle 8: Verfahrenszeiträume bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im Geschäftsbereich des LRH sowie bei den geprüften Stellen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“⁵²

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Verfahren im Geschäftsbereich des LRH im Durchschnitt deutlich schneller durchgeführt wurden als in anderen obersten Landesbehörden. Dies ist erfreulich, denn Verfahren sind aus den in Rn. 70 ff. genannten Gründen stets so zügig wie möglich zu betreiben. 102

⁵¹ Basis für die ausgewerteten Fälle der geprüften Stellen waren diejenigen Personen, die die geprüften Stellen für den Gesundheitsbericht für das Jahr 2020 als langzeiterkrankt gemeldet haben. Die Grundgesamtheit betrug 259 Fälle. Von diesen untersuchte der LRH als Stichprobe 54 Fälle. Die referenzierten Verfahrensdauern beziehen sich daher auf die 54 Fälle.

⁵² Der Zeitraum bis zur Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens umfasst den Zeitraum vom ersten Fehltag laut Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bis zur Beauftragung eines ärztlichen Gutachtens seitens des LRH. Die gesamte Verfahrensdauer umfasst den Zeitraum vom ersten Fehltag laut Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung bis zum Verfahrensende (bspw. Zurrücksetzung aufgrund von Dienstunfähigkeit). Sie wurde um diejenigen Zeiten bereinigt, auf die der LRH (und die geprüften Stellen) keinen Einfluss hat. Dies sind namentlich die amtsärztlichen Untersuchungen sowie eine Teilnahme am Programm „Vorfahrt für Weiterbeschäftigung“.

In der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“ empfahl der LRH⁵³ daher, dass das Ministerium des Innern (IM) die Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes und des Landesbeamtengesetzes anpasst. So sollten in der Regel Beamtinnen und Beamte, die innerhalb von sechs Monaten insgesamt drei Monate erkrankt sind, amtsärztlich untersucht werden. Weichen Dienststellen von dieser Regel ab, ist dies begründend zu dokumentieren. Damit kann den Besonderheiten des Einzelfalls genügend Rechnung getragen werden, ohne dass die Prüfung der Dienstfähigkeit aus dem Blick gerät. 103

Die Dokumentation der Personalabteilung in Bezug auf den Umgang mit Langzeiterkrankten erfolgte vollständig und nachvollziehbar. Die Akteneinsicht führte daher zu keinen Beanstandungen. 104

Gleichwohl besteht im Hinblick das Datenmanagement sowie Handlungsleitfäden zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit Optimierungspotenzial. Diese und weitere übergreifende Feststellungen sowie sich daraus ableitende Empfehlungen werden nachfolgend erläutert. 105

6.6.2 Softwaregestütztes Datenmanagement für den Gesundheitsbericht der Landesregierung verbessern

Um den Umgang mit Langzeiterkrankten anhand von konkreten Einzelfällen nachzuvollziehen und Verfahrensdauern erheben zu können, führten die Prüfenden Einzelfallprüfungen durch. Dabei wurden diejenigen Personen in die Auswertung einbezogen, die für die Gesundheitsberichte in den entsprechenden Jahren als langzeiterkrankt gemeldet wurden (siehe Rn. 89). 106

Hierbei stellten die Prüfenden bei der Anzahl der Langzeiterkrankten in den Jahren 2020 bis 2022 Differenzen zwischen den vom Personalreferat übermittelten Daten und den in 107

⁵³ Hierbei handelt es sich um eine Empfehlung des Kleinen Kollegiums V C im Rahmen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in obersten Landesbehörden“. Dies gilt entsprechend für die Rn. 128, 132 und 136.

den Gesundheitsberichten ausgewiesenen Daten fest. Konkret wurden im Gesundheitsbericht über den Zeitraum von 2020 bis 2022 23 langzeiterkrankte Personen mehr ausgewiesen als den Prüfenden übermittelt wurden. Auf die Differenzen aufmerksam gemacht, übermittelte das Personalreferat nach zusätzlicher Recherche eine aktualisierte Liste. Hierfür habe es die Krankenkarten der Beschäftigten durchgesehen, sodass den Prüfenden von da an alle im Erhebungszeitraum langzeiterkrankten Personen vorlagen. Nichtsdestotrotz bestanden weiterhin Differenzen⁵⁴ zwischen der Anzahl der übermittelten Langzeiterkrankten und der in den Gesundheitsberichten ausgewiesenen Anzahl.

Das Personalreferat erläuterte, dass es die Daten für die Gesundheitsberichte 2020 und 2021 „zu Fuß“ befüllt habe. Die Differenzen seien auf Wechsel in der Bearbeitung zurückzuführen. Daher könne das Personalreferat diese Differenzen nicht aufklären. **108**

Für das Jahr 2022 seien die Daten für den Gesundheitsbericht erstmalig automatisiert über ein neues Modul der Software BIS erhoben worden. Das betreffende Modul dieser Software sei genau vor dem Hintergrund der Landesstatistik beschafft worden und werde auch von unterschiedlichen Landesbehörden genutzt. Da das Personalreferat davon ausgegangen sei, dass die Software die Anzahl der Langzeiterkrankten automatisch erfasse und richtig generiere, führte es vorab keine Plausibilitätstests durch. Die Software würde die Anzahl der Langzeiterkrankten (also diejenigen Beschäftigten, die 31 Tage und länger krank waren) automatisiert generieren. Wie das System die Personen zähle, sei dabei nicht bekannt. Dem Personalreferat liege daher auch keine Aufzählung der einzelnen Beschäftigten vor, die vom Modul als „langzeiterkrankt“ gezählt wurden. Dementsprechend sei eine Identifikation der „zu viel“ gemeldeten Personen dieser Rubrik für den Gesundheitsbericht durch einen Abgleich mit den Krankenkarten der Beschäftigten nicht möglich. Die Differenzen seien im Ergebnis auf die Programmierung der Software zurückzuführen, die vermutlich fehlerhaft erfolgt sei. Das Personalreferat befinde sich diesbezüglich in der Klärung. **109**

⁵⁴ Konkret wurden in den Gesundheitsberichten über den Zeitraum hinweg 13 Personen mehr gemeldet als in der den Prüfenden vom Personalreferat übersandten Liste. Ferner wurde für das Jahr 2022 eine Person weniger für den Gesundheitsbericht gemeldet, als sie den Prüfenden übermittelt wurde.

Die Übermittlung der falschen Anzahl an Langzeiterkrankten für die Gesundheitsberichte 110 führt dazu, dass der LRH darin in 2020 um 5 und in 2022 um 8 Personen „kränker“ aussah, als er eigentlich war. In 2021 wurde indes eine Person zu wenig für den Gesundheitsbericht gemeldet.

Auch wenn die Software vor dem Hintergrund der Erfassung der Krankendaten für den 111 Gesundheitsbericht beschafft worden ist, hätte das Personalreferat vor der Übermittlung der Daten an den Gesundheitsbericht Plausibilitätsprüfungen durchführen sollen. Denn diese hätten die Differenzen aufgezeigt und eine fehlerhafte Übermittlung verhindert. Da das Modul auch von anderen Landesbehörden genutzt wird, könnte es sein, dass auch deren Software fehlerhaft programmiert wurde. Somit könnten auch deren Daten im Gesundheitsbericht fehlerhaft ausgewiesen worden sein.

Das Personalreferat sollte daher zunächst final klären, welche Ursachen den Differen- 112 zen zugrunde liegen. Gegebenenfalls sind andere Behörden, die dasselbe Modul nutzen, auf die Problematik hinzuweisen. Daraufhin sollten die Fehler in der Programmierung behoben werden. Im Anschluss sollte das Modul umfassend getestet werden. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen scheint es trotz erhöhten Aufwands angezeigt, die Daten für den nächsten Gesundheitsbericht anhand der Krankenkarten zu erheben und diese Daten mit den durch das Modul generierten Daten abzugleichen. Wurden die Fehler behoben, sollten zur Sicherheit in darauffolgenden Erhebungen dennoch stichprobenartige Prüfung durchgeführt werden.

6.6.3 Prozesse der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit stärken

Die Prüfenden untersuchten, ob und inwieweit das Personalreferat Prozesse und Ablä- 113ufe zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit verschriftlicht hat. Die Prüfenden stellten fest, dass dies nicht der Fall ist. Das Personalreferat erklärte, dass den Beteiligten der Prozess bekannt sei und die Abläufe definiert worden seien. Ferner sei der Verfahrensverlauf zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit gesetzlich vorgegeben, sodass es keiner weiteren Leitfäden, Handlungsanweisungen etc. bedürfe. Für den Auftrag an das

zuständige Gesundheitsamt werde die Anlage 1 zu § 2 Verordnung über die amtliche Begutachtung der unteren Gesundheitsbehörde für den öffentlichen Dienst (VO-Begutachtung) verwendet.⁵⁵

Zudem hat das Personalreferat keine Musterschreiben wie bspw. Untersuchungsanord- 114
nungen zur Überprüfung der Dienstfähigkeit erstellt. Das Personalreferat erläuterte,
dass es aufgrund der individuellen Merkmale jedes Einzelfalls und der gebotenen Sen-
sibilität nicht auf Musterschreiben zurückgreife. Denn aus dessen Sicht bestehe die Ge-
fahr bei Musterschreiben darin, dass nicht genügend Raum für die speziellen Gegeben-
heiten des Einzelfalls bleibt. Das Schreiben sollte vorrangig auf Grundlage des konkre-
ten Sachverhaltes erstellt werden. Gleichwohl gebe es Vorlagen, die bei Bedarf heran-
gezogen und an den Einzelfall angepasst würden.

Da dem Personalreferat keinerlei Handlungsleitfäden oder ähnliche Dokumente in Be- 115
zug auf die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit vorliegen, kann es bei einer ent-
sprechenden Prüfung nicht systematisch auf Erfahrungswissen zurückgreifen. Dabei
unterstreicht das Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfser-
mittlung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat die Notwendigkeit, „das
Wissen aller Beschäftigten zu sammeln und zu dokumentieren“⁵⁶.

Die Vorteile eines Dokuments, welches das vorhandene Wissen zur Prüfung der Dienst- 116
und Arbeitsfähigkeit bündelt, liegen auf der Hand. Zum einen wird dadurch der Prozess
definiert, sodass Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit systematisch erfolgen kön-
nen. Auch würden die einschlägigen Rechtsgrundlagen aufgeführt, an denen sich der
Prozess orientiert. Dabei muss die notwendige Abstraktheit des Gesetzes in praktische
Handlungsabläufe überführt und fortlaufend mit Blick auf die Erkenntnisse und Erfah-
rungen aus der Praxis erläutert und handhabbar gemacht werden. Ändern sich die

⁵⁵ Anlage 1 zu § 2 VO-Begutachtung ist ein Formular, das durch die personalverwaltende Stelle auszufüllen und an das Gesundheitsamt zu übermitteln ist. Es enthält u. a. Angaben zur langzeiterkrankten Person sowie zu bisherigen Fehlzeiten.

⁵⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 7.4, zuletzt abgerufen: 13.02.2024.

rechtlichen Rahmenbedingungen, kann auch der Prozess entsprechend angepasst werden.

Zum anderen sollte ein solches Dokument Erfahrungswissen der zuständigen Bearbeitenden, bspw. aus „komplizierteren“ Fällen, beinhalten. Im Ergebnis liegt den zuständigen Bearbeitenden damit ein Nachschlagewerk vor, auf das sie jederzeit – insbesondere auch bei Personalwechseln – zurückgreifen können. Ist das vorhandene Wissen einmal verschriftlicht worden, sollte sich der „Instandhaltungsaufwand“, bspw. bei neuer Rechtsprechung, in Grenzen halten. 117

Daher sollte das Personalreferat ein entsprechendes Dokument, bspw. einen Handlungsleitfaden, für die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit erstellen. Dessen Format sollte sich an Prozessformularbüchern orientieren, wie sie in der Rechtsliteratur zu finden sind.⁵⁷ Es sollte mindestens Folgendes enthalten: 118

- a) *Prozessbeschreibung*: Diese sollte den Prozess, die dazugehörigen (zeitlichen) Abläufe sowie die verantwortlichen Personen beschreiben. Hierbei sollten die rechtlichen Hintergründe erläutert werden. Die Beschreibung dient als Orientierungshilfe, wie im jeweiligen Einzelfall vorzugehen ist. 119
- b) *Musterschreiben*: Als Grundlage könnten die bereits vorhandenen Vorlagen dienen. Das Ziel sollte darin bestehen, dass die zuständigen Bearbeitenden bei Bedarf auf die entsprechenden Schreiben zurückgreifen können, ohne diese neu auflegen zu müssen. Angelehnt an Prozessformularbücher sollte das Dokument Anmerkungen für die Musterschreiben enthalten, in denen die rechtliche Lage zu den einzelnen Punkten der Schreiben erläutert wird. Hierdurch kann das Schreiben an den jeweiligen Einzelfall angepasst werden. Damit stehen Musterschreiben der gebotenen Sensibilität nicht entgegen. 120
- c) *Dokumentation (Aktenführung)*: Es sollte ferner festgelegt werden, welche Prozessschritte zwingend zu dokumentieren sind. Dadurch wird zum einen sicherge- 121

⁵⁷ Exemplarisch sei hierfür das Münchener Prozessformularbuch Verwaltungsrecht genannt (von Andreae et al., Münchener Prozessformularbuch Verwaltungsrecht, Johlen (Hrsg.), München: C. H. Beck).

stellt, dass die Dokumentationspflichten⁵⁸ weiterhin stets erfüllt werden. Zum anderen können hierdurch systematisch mögliche Aspekte der Darlegungs- und Beweislast für eventuelle Gerichtsverfahren berücksichtigt und die Rechtssicherheit der Verfahren weiter gesteigert werden. Hierfür bieten sich aus Sicht des Unterzeichners standardisierte Vorlagen an, die entsprechend zu erstellen wären.

- d) *Aktualisierung*: Es ist schriftlich festzuhalten, dass der Handlungsleitfaden im Sinne eines „lebenden Dokumentes“ regelmäßig zu aktualisieren und zu ergänzen ist. 122
- e) *Übergeordnetes Wissen*: Wenn sich der LRH ressortübergreifend – bspw. im Gremium der Personalreferatsleitungen – zu Fragen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit austauscht, sollte das Dokument auch um Erkenntnisse eines solchen Austauschs ergänzt werden. 123

6.6.4 Feststellungen und Empfehlungen, die ressortübergreifend umzusetzen sind

Zentralisierung amtsärztlicher Begutachtungen zur Dienst- und Arbeitsfähigkeit prüfen

Das Personalreferat legte dar, dass die Erstellung amtsärztlicher Gutachten bei den Gesundheitsämtern teils sehr viel Zeit in Anspruch nehme. Gerade während der Corona-Pandemie sei die Lage besonders angespannt gewesen. Es habe mitunter Monate gedauert, bis Beamtinnen und Beamte amtsärztlich begutachtet worden seien. Teilweise seien Gutachtaufträge sogar auf unbestimmte Zeit vertagt worden, da die Gesundheitsämter hierfür keine Kapazitäten gehabt hätten. Die Auswertung der Einzelfallerhebungen zeigen, dass der Zeitraum der Gutachtenerstellung durch die Gesundheitsämter durchschnittlich sechs Monate in Anspruch nahm. 124

Zudem berichtete das Personalreferat, dass sich die Qualität der amtsärztlichen Ergebnismitteilungen unterscheide. Einige seien sehr ausführlich, sodass das weitere Vorgehen auf deren Grundlage unmittelbar eingeleitet werden könne. Andere Ergebnismitteilungen 125

⁵⁸ Vgl. hierzu: BVerwG, B. v. 16. März 1988 – 1 B 153/87 –, juris Rn. 11. Hiervon ausgehend spricht auch die Rechtsprechung der Instanzgerichte dem Gebot der ordnungsgemäßen Aktenführung überragende Bedeutung zu. Vgl. statt vieler LAG Schleswig-Holstein, U. v. 17.01.2012 – 1 Sa 84 b/11 –, juris Rn. 68 ff. und OVG Mecklenburg-Vorpommern, B. v. 22.12.2000 – 2 L 38/99 –, juris Rn. 55 ff.

lungen seien hingegen nur sehr knapp gehalten, was den weiteren Verfahrensverlauf mitunter erschwere.

Eine Möglichkeit, diesen Schwierigkeiten zu begegnen, wäre aus Sicht des Unterzeichners die Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit. Denn die Begutachtung stellt eine gleichartige Aufgabe dar, die derzeit von über 50 unteren Gesundheitsbehörden durchgeführt wird.⁵⁹ Durch eine Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen könnten bspw. Fachwissen gebündelt, die Gutachtenqualität dadurch verbessert und Synergieeffekte erzielt werden.⁶⁰ Gerade bei komplexeren Verfahren könnte dadurch die Bearbeitungszeit reduziert werden. Ferner würde hierdurch eine einheitliche und gleichmäßige Rechtsanwendung und -auslegung begünstigt.⁶¹ 126

Auch das Personalreferat befürwortete auf Nachfrage eine solche Zentralisierung – insbesondere dann, wenn dies amtsärztliche Begutachtungen beschleunigen würde. Es merkte an, dass eine zentrale Ansprechperson in Fragen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit zu begrüßen wäre. Gleichwohl habe das Wohnortprinzip⁶² den Vorteil, dass Beschäftigte für amtsärztliche Begutachtungen keine weiten Strecken auf sich nehmen müssten. 127

Über die Hälfte der Bundesländer haben amtsärztliche Untersuchungsstellen bereits zentralisiert.⁶³ Im Rahmen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten 128

⁵⁹ Vgl. Internetseite des [Landeszentrums Gesundheit Nordrhein-Westfalen](#).

⁶⁰ Vgl. LT-Drs. 15/7723 (Baden-Württemberg), Gesetzentwurf der Landesregierung zum Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst und zur Änderung anderer Vorschriften, 17.11.2015, S. 91 f.

⁶¹ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 3.4.2, zuletzt abgerufen: 13.03.2024.

⁶² Gemäß § 19 Abs. 2 S. 1 Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖGDG NRW; SGV. NRW. 2120) ist für die amtlichen Untersuchungen zur Ausstellung von gutachterlichen Stellungnahmen in beamtenrechtlichen Verfahren nach dem LBG NRW die untere Gesundheitsbehörde am Wohnort der zu begutachtenden Person zuständig.

⁶³ Insgesamt haben bereits neun Bundesländer die amtsärztliche Untersuchung der Dienstfähigkeit zentralisiert (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt). Die in den Bundesländern vorliegenden unterschiedlichen Systeme des Öffentlichen Gesundheitsdienstes wurden nicht eingehender untersucht. Gesundheitsämter können Teil der kommunalen Behörde sein (für NRW vgl. § 5 Abs. 2 lit. 1 und § 30 Abs. 2 ÖGDG NRW). In Bayern hingegen ist die Mehrzahl der Gesundheitsämter staatlich und bei den Landratsämtern, einer unteren staatlichen Verwaltungsbehörde, eingegliedert. Damit sind diese Behörden des Bundeslandes (vgl.

Landesbehörden“ teilte das zuständige Fachreferat im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) auf Nachfrage mit, dass eine Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen in der Vergangenheit zwar angedacht, jedoch nicht abschließend geprüft worden sei. Der LRH empfahl daher, dass das MAGS eine (Teil-)Zentralisierung der amtsärztlichen Untersuchungen zur Überprüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit prüfen solle.

Der LRH kann die Empfehlung zur Zentralisierung der amtsärztlichen Untersuchungsstellen nicht selbst umsetzen. Daher empfiehlt der Unterzeichner der Kommission, die Prüfung der Zentralisierung amtsärztlicher Untersuchungsstellen zur Begutachtung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im Rahmen einer Beschlussfassung über den vorliegenden Prüfbericht zu unterstützen. 129

Begutachtung der Arbeitsfähigkeit durch Amtsärzte rechtssicher ermöglichen

Das Personalreferat erläuterte, dass die Begutachtung der Arbeitsfähigkeit von Tarifbeschäftigten durch Amtsärztinnen und -ärzte der Begutachtung durch Betriebsärztinnen und -ärzte vorzuziehen sei. Denn Amtsärztinnen und -ärzte würden die Gegebenheiten des öffentlichen Dienstes besser kennen. Allerdings würden Gesundheitsämter entsprechende Aufträge teilweise ablehnen, da sie nicht verpflichtet seien, die Arbeitsfähigkeit von Tarifbeschäftigten zu begutachten. In der Vergangenheit habe das Personalreferat mit viel Nachdruck erreicht, eine tarifbeschäftigte Person amtsärztlich begutachten zu lassen. Zu ähnlichen Feststellungen kam auch die Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“. 130

Untere Gesundheitsbehörden sind – anders als bei Beamtinnen und Beamten – nicht dazu verpflichtet, die Arbeitsfähigkeit von Tarifbeschäftigten zu begutachten. Denn gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 des Gesetzes über den Öffentlichen Gesundheitsdienst in NRW (ÖGDG NRW) erstellen die unteren Gesundheitsbehörden Gutachten, soweit dies durch 131

Art. 1 Abs. 1 lit. 3 und Abs. 2 Gesetz über den Öffentlichen Gesundheitsdienst Bayern; Drucksache 13/2890 vom 17.10.1995
Gesetzentwurf der Staatsregierung – Gesetz über die Eingliederung der staatlichen Gesundheitsämter und der staatlichen Veterinärämter in die Landratsämter, S. 7 ff.). In Baden-Württemberg ist die Amtsleitung des Gesundheitsamtes beim Bundesland angestellt (vgl. Landesbesoldungsgesetz Baden-Württemberg, Landesbesoldungsordnung A, Besoldungsgruppe A 16).

bundes- oder landesrechtliche Regelungen vorgeschrieben ist. Der TV-L stellt allerdings keine landesrechtliche Regelung im Sinne der Vorschrift dar.

Eine Beauftragung von Amtsärztinnen und -ärzten wird durch das geltende Recht daher **132** nicht erleichtert. In der Konsequenz fehlt es an konkreten Regelungen, die es den Dienststellen ermöglichen, Amtsärzte nach eigenem Ermessen gemäß § 3 Abs. 5 S. 2 TV-L zu beauftragen. Der LRH empfahl im Rahmen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“ daher, dass die geprüften Stellen darauf hinwirken sollten, dass die in § 3 Abs. 5 TV-L beschriebene Möglichkeit der Begutachtung der Arbeitsfähigkeit durch die unteren Gesundheitsbehörden rechtssicher ermöglicht wird.

Der LRH kann die Empfehlung zur Begutachtung von Tarifbeschäftigten durch Amtsärz- **133** te nicht selbst umsetzen. Daher empfiehlt der Unterzeichner der Kommission, die vorliegende Empfehlung im Rahmen einer Beschlussfassung über den vorliegenden Prüfbericht zu unterstützen.

Einheitlicher Fragenkatalog für Gutachtaufträge bei Tarifbeschäftigten

Anders als für den Beamtenbereich existiert für Tarifbeschäftigte kein einheitlicher Fra- **134** genkatalog analog zur Anlage 1 zu § 2 VO-Begutachtung, anhand dessen Dienststellen dem Gesundheitsamt Angaben zu langzeiterkrankten Tarifbeschäftigten übermitteln. Dadurch liegt es allein im Ermessen der Dienststellen, welche Informationen sie an ärztliche Stellen für die Begutachtung der Arbeitsfähigkeit übermitteln. Ein einheitlicher Fragenkatalog würde die Übermittlung eines Mindestmaßes an Informationen an ärztliche Stellen über die Landesverwaltung hinweg sicherstellen. Dies wiederum sollte die Qualität ärztlicher Gutachten entsprechend erhöhen.

Da kein einheitlicher Fragenkatalog existiert, fehlt es an Regelungen, die sicherstellen, **135** dass ärztliche Gutachten gemäß § 3 Abs. 5 TV-L eine gleichbleibend hohe Qualität aufweisen. Solche Regelungen sind schon deshalb erforderlich, da Dienststellen gemäß § 3 Abs. 5 S. 2 TV-L unter verschiedenen Ärzten wählen können (siehe Rn. 80). Da die-

se Gutachten stets die Grundlage für die Bewertung der Arbeitsfähigkeit sind⁶⁴, sollten sie eine entsprechende Qualität aufweisen. Das Personalreferat hielt einen einheitlichen Fragenkatalog analog zur Anlage 1 zu § 2 VO-Begutachtung für sinnvoll.

Dies stellte auch die Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landes- 136
behörden“ fest. Dementsprechend empfahl der LRH, dass die geprüften Stellen einen Fragenkatalog für die gemäß § 3 Abs. 5 TV-L zu beauftragenden Ärzte erarbeiten sollten. Anhand dieses Fragenkatalogs sollte beantwortet werden, ob langzeiterkrankte Tarifbeschäftigte noch zur Leistung der arbeitsvertraglich geschuldeten Tätigkeit in der Lage sind. Laut Rückmeldungen der geprüften Stellen werde ein solcher Fragenkatalog aktuell durch das MAGS erarbeitet. Sobald dieser fertiggestellt ist, sollte der LRH diesen ebenfalls bei Gutachtenaufträgen zur Begutachtung der Arbeitsfähigkeit heranziehen.

Der LRH kann diese Empfehlung nicht selbst umsetzen. Daher empfiehlt der Unter- 137
zeichner der Kommission, die Erarbeitung eines Fragenkatalogs für die gemäß § 3 Abs. 5 TV-L zu beauftragenden Ärzte im Rahmen einer Beschlussfassung über den vorliegenden Prüfbericht zu unterstützen.

6.7 Stellungnahme im Fokus: Bewertung der Replik der Präsidialabteilung

Mit Schreiben vom 15.03.2024 nahm die Präsidialabteilung des LRH zu den Zwischen- 138
ergebnissen dieses Prüfungsschwerpunktes Stellung.

6.7.1 Stellungnahme zur Softwareproblematik

Sie berichtete, dass eine finale Klärung der ermittelten Differenzen beim Software- 139
Anbieter herbeigeführt werde. Wegen der Fristsetzung zur Übermittlung der Daten für den Gesundheitsbericht 2023 im März dieses Jahres und der noch ausstehenden Überprüfung der Software BIS würden die Krankendaten der Beschäftigten des Geschäftsbereichs für 2023 manuell aus den Krankenakten der Bediensteten ausgewertet.

⁶⁴ Vgl. LAG Nürnberg, U. v. 19.05.2020 – 7 Sa 304/19 –, juris Rn. 25.

Die Empfehlung ist damit aus Sicht des Unterzeichners erledigt. Er weist gleichwohl darauf hin, dass die in Rn. 112 aufgeführten Plausibilitätsprüfungen durchzuführen sind. 140

6.7.2 Stellungnahme zur Verschriftlichung des Prozesses der Prüfung der Arbeits- und Dienstfähigkeit

Stellungnahme

Die Präsidialabteilung legte in ausführlicher Tiefe dar, warum es aus ihrer Sicht nicht sinnvoll sei, den bestehenden Prozess zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit zu verschriftlichen. Das Verfahren innerhalb des LRH bestehe seit einer Abstimmung mit dem Hauptpersonalrat im Jahr 2018. Auch ohne die Verschriftlichung des Prozesses sei ein Ablauf definiert, der funktioniere. Die Präsidialabteilung stellte diesen Ablauf in ihrer Stellungnahme dar. Ein Zurückgreifen auf Wissen sei durch regelmäßige Referatsbesprechungen und den Zugriff auf Akten bzw. Vorlagen möglich. In der Gesamtheit bildeten „die Vorlagen zusammen mit den jeweiligen Verfügungspunkten eine Art ‚Prozessbeschreibung‘“. 141

Auch der Nutzen von Handlungsleitfäden bzw. Prozessformularbüchern wurde angezweifelt. Es gebe im LRH eine überschaubare Anzahl von Fällen zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit. Bei Bedarf ließe sich das Wissen durch Rückgriff auf die Akten schnell und zuverlässig vitalisieren. Es werde teils auf Standardformulierungen zurückgegriffen. Jedoch sei es nahezu unmöglich, die Variationsbreite der Fälle von Dienst- und Arbeitsunfähigkeit in standardisierte Formulierungen zu fassen. Die Referatsleitung würde die Rechtsprechung verfolgen und neueste Entwicklungen in den Prozess einspeisen. Das Wissen bleibe durch den bestehenden Prozess – auch bei Personalwechseln – konserviert. Mit Blick auf den zeitlichen Aufwand für die Anfertigung der fraglichen Dokumentationen bzw. die Erstellung von Handlungsleitfäden sei im Übrigen fraglich, inwieweit dies mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit vereinbar sei. Die Präsidialabteilung verwies ferner auf die „Anwendungshinweise zum Verfahren der Dienstunfähigkeit sowie zur Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit (§§ 44 142

bis 49 Bundesbeamtengesetz)“ des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI).⁶⁵ Dabei merkte sie an, dass diese Hinweise für die nordrhein-westfälische Praxis ohne Schwierigkeiten fruchtbar gemacht werden könnten. Es würde sich jedoch anbieten, dass sich das für Beamtenrecht im Lande federführende IM dieser ressortübergreifenden Aufgabe widme. Nach aktuellen Erkenntnissen des Personalreferats habe das IM für den eigenen internen Gebrauch eine Handreichung für den Umgang mit Langzeiterkrankten erarbeitet und diese den Ressorts auf Arbeitsebene zur Kenntnis übersandt.

Bewertung

Der Unterzeichner hält an seiner Empfehlung, den Prozess zu verschriftlichen, und im **143** Rahmen einer Formularsammlung Musterscheiben und Vorlagen (Formulare) zu erstellen und fortlaufend zu aktualisieren, fest. Beide Aspekte können dann in einem „Prozessformularbuch“ zusammengeführt werden. Zur Verdeutlichung: Es ist zwischen einer Prozessbeschreibung einerseits und der Nutzung einer Formularsammlung andererseits zu unterscheiden. So sollte die Prozessbeschreibung v. a. den Ablauf dieses Prozesses, einschließlich der Schritte, Rollen bzw. Verantwortlichkeiten, Ressourcen sowie des Zeitrahmens, festlegen.⁶⁶ Konkret geht es hierbei darum, dass der (Haupt-)Prozessverantwortliche sowie die Prozessbeteiligten – nicht namentlich, sondern in ihrer Rolle bzw. Funktion – erfasst werden. Es gilt, den Prozess mit dem sogenannten „Input“ (bspw. krankheitsbedingte Fehlzeiten von über drei Monaten) starten zu lassen. Danach werden alle Schritte chronologisch in ihrer Reihenfolge aufgeschrieben. Für jeden Prozessschritt sind Zuständigkeiten, benötigte Dokumente und (wenn vorhanden) Kennzahlen festzuhalten. Der Prozess endet mit dem „Output“, was in diesem Fall das Ergebnis des Verfahrens (bspw. eine Zurruesetzung aufgrund von Dienstunfähigkeit) ist (siehe hierzu auch Rn. 229).

⁶⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, [Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Verfahren der Dienstunfähigkeit sowie zur Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit](#), Stand: 14.03.2022, zuletzt abgerufen: 18.03.2024.

⁶⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 2.3.4, zuletzt abgerufen: 21.03.2024.

Hierneben sind Formulare zu erstellen, die die Ausführungen der einzelnen Prozessschritte inhaltlich unterstützen. Mit Blick auf die Komplexität und bessere Handhabbarkeit der Verfahren, sind die Formulare mit Erkenntnissen aus der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung anzureichern und in Anmerkungen festzuhalten. Die Formulare sind im Sinne eines lebenden Dokuments bei gegebenem Anlass zu aktualisieren und anzupassen. 144

Prozessbeschreibung

Die Präsidialabteilung führte aus, warum ein Prozess, der erfolgreich etabliert sei, nicht verschriftlicht worden ist. Die Überlegungen der Präsidialabteilung überzeugen jedoch nicht. Zunächst ist die Dokumentation des Prozesses schon alleine durch das Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen⁶⁷ (EGovG) vorgesehen. Dort heißt es in § 12 Abs. 2 Satz 1: „Zur Einführung der elektronischen Vorgangsbearbeitung sollen Behörden des Landes Verwaltungsabläufe unter Nutzung einer landeseinheitlichen Methode dokumentieren, analysieren und optimieren.“ Folglich wird der Prozess zum Umgang mit Langzeiterkrankten – neben vielen anderen Prozessen – ohnehin grundsätzlich zu dokumentieren sein.⁶⁸ Die in der Stellungnahme vorgenommene Auflistung der einzelnen Schritte ist dafür allerdings nicht ausreichend. Hier fehlen wesentliche Informationen, wie etwa Festlegungen des Ablaufs, der Rollen bzw. Verantwortlichkeiten sowie des Zeitrahmens. 145

Neben dieser gesetzlichen Pflicht sprechen weitere Argumente dafür, eine Prozessbeschreibung zu erstellen. Diese ist notwendige Grundlage eines unerlässlichen Wissensmanagements. Dafür ist zunächst „das Wissen aller Beschäftigten zu sammeln und systematisch zu dokumentieren.“⁶⁹ Nach Angabe des Personalreferats basiere das Wissensmanagement gegenwärtig auf „regelmäßigen Referatsbesprechungen und auf Ak- 146

⁶⁷ Dieses Gesetz ist ausdrücklich auch auf den LRH anzuwenden, sofern es nicht die richterliche Unabhängigkeit der Mitglieder berührt. Vgl. 1 Abs. 6 Satz 1 EGovG.

⁶⁸ Von der Dokumentation kann ganz oder teilweise nur dann abgesehen werden, wenn sie mit einem nicht vertretbaren wirtschaftlichen Aufwand verbunden wäre. Dafür ist aber weder etwas Substantielles vorgetragen noch sonst ersichtlich. Vgl. § 12 Abs. 3 Satz 1 EGovG.

⁶⁹ Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 7.4, zuletzt abgerufen: 18.03.2024.

ten bzw. Vorlagen“. Angesichts der überschaubaren Anzahl von Fällen der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit sei es gewährleistet, dass sich über die Akten schnell auf das vorhandene Wissen zurückgreifen ließe.

Das überzeugt nicht. Warum es vorteilhafter sein soll, an verschiedenen Stellen (Akten, 147 Vorlagen etc.) nach benötigten Informationen zu suchen anstatt an einer zentralen Stelle, erschließt sich nicht. Hier führt eine Prozessbeschreibung zu einer deutlichen Vereinfachung. Da aktuell einzelne Personen die Wissensträger sind, ist das Personalreferat im Falle von Personalausfällen weniger handlungsfähig, solange das Wissen nicht zentral schriftlich erfasst wurde. Gleiches gilt, wenn personelle Veränderungen im Referat vorgenommen werden. Eine Dokumentation stellt sicher, dass das Wissen für alle stets zugänglich ist. Was andernfalls passieren kann, verdeutlicht die Diskrepanz der für den Gesundheitsbericht gemeldeten und der tatsächlichen Fälle in den Jahren 2020 und 2021. Die Eintragungsunterschiede waren nach Auskunft des Personalreferats auf Wechsel in der Bearbeitung zurückzuführen. Eine Verschriftlichung des Vorgehens hätte dem vorbeugen können.

Das von der Präsidialabteilung angesprochene Dokument des BMI enthält eine Reihe 148 von Anwendungshinweisen⁷⁰, die auch ein gutes Fundament für die Erstellung von Prozessbeschreibungen bieten. Entsprechendes gilt für interne Dokumente der Landesverwaltung, wie namentlich der „Handlungsleitfaden für den Umgang mit (langzeit-)erkrankten Kolleginnen und Kollegen“ des IM.⁷¹ In diesem werden sich ebenso wertvolle Hinweise für Prozessbeschreibungen finden lassen.

⁷⁰ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat, [Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zum Verfahren der Dienstunfähigkeit sowie zur Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit](#), Stand: 14.03.2022, abgerufen am 18.03.2024.

⁷¹ Im Rahmen der Prüfung „Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden“ ermittelte der LRH, dass lediglich das IM einen Handlungsleitfaden zur Prüfung der Dienstfähigkeit sowie mithilfe von Musterschreiben (Formularen) eine standardisierte Vorgehensweise zur Prüfung der Arbeitsfähigkeit erstellt hatte. Da den anderen geprüften Stellen kein entsprechender Handlungsleitfaden vorlag, empfahl der LRH ihnen, einen solchen zur Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit zu erstellen. Elementarer Bestandteil dieses sollten Musterschreiben (Formulare) sein. Sie gaben an, diese Empfehlung aufzugreifen.

Formularsammlung

Auch die empfohlene Formularsammlung leistet einen wesentlichen Beitrag zum Wissensmanagement und entspricht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit. Dies ist namentlich vor dem Hintergrund der vergleichsweise wenigen Fälle im LRH von besonderer Bedeutung. Gerade weil die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im LRH kein Alltagsgeschäft ist, wird die Bearbeitung solcher Fälle durch eine Formularsammlung vereinfacht und unterstützt. Andernfalls muss das erforderliche Wissen aus verschiedenen Akten und Schriftstücken herausgesucht und zusammengetragen werden. Dies dürfte deutlich aufwändiger sein, als es aus einer zentralen Formularsammlung abzurufen.

Eine solche Formularsammlung ist – wie bereits oben ausgeführt – im Sinne eines „lebenden Dokuments“ fortzuschreiben und zu aktualisieren. Dadurch kann dieses Wissen zeitnah und personenunabhängig allen Beteiligten dauerhaft zur Verfügung gestellt werden. Bei der Erstellung kann auch in diesem Zusammenhang sowohl auf die Anwendungshinweise des BMI als auch auf den Handlungsleitfaden des IM zurückgegriffen werden. Letzterer enthält auch eine Sammlung von Formularen zur Prüfung der Arbeitsfähigkeit. Die Anwendungshinweise des BMI können allerdings nicht 1:1 übernommen werden, sie müssten an die landesspezifischen Verhältnisse angepasst werden. Darüber hinaus erscheint es sachgerecht, die zu erstellenden Formulare um Erkenntnisse aus der Verwaltungspraxis und Rechtsprechung im Sinne von Anmerkungen zu ergänzen und fortzuschreiben.

Abschließend sei noch angemerkt: Soweit die Präsidialabteilung meint, Formulare würden den zu bearbeitenden Einzelfällen nicht gerecht, ist dies nicht nachvollziehbar. Dies zeigen neben den Anwendungshinweisen des BMI und dem Handlungsleitfaden des IM insbesondere auch die Anlagen 1 und 2 zu § 2 VO-Begutachtung. Mit diesen können komplexe, einzelfallbezogene Sachverhalte ohne Weiteres auf der Grundlage standardisierter Musterschreiben erfasst werden.

Aus Sicht des Unterzeichners liegt der wesentliche Punkt darin, dass mit der Verschriftlichung endlich begonnen wird. Neben einer Prozessbeschreibung sollte es auch eine Formularsammlung für die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit geben. Es spricht nichts dagegen, dass sich der LRH an einer etwaigen landesweiten Erstellung der Do-

kumente beteiligt bzw. diese nach Fertigstellung übernimmt und dann sein Erfahrungswissen einfließen lässt. Es ist davon auszugehen, dass die Erstellung einige Zeit in Anspruch nehmen wird. Der mit der Erstellung verbundene Aufwand wird sich aber auf Dauer lohnen. Die Weiterentwicklung und Aktualisierung ist im Übrigen als Daueraufgabe im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses zu verstehen. Nur so kann das Wissen systematisch angewendet, fortgeführt und weitergegeben werden.

Diese Empfehlung ist aus Sicht des Unterzeichners weiterhin offen.

153

7 Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH

7.1 Warum sollte das Verfahren der Stellenbesetzung des LRH geprüft werden?

Die öffentliche Verwaltung steht vor erheblichen Herausforderungen bei der Besetzung offener Stellen.⁷² Allem voran der Fachkräftemangel⁷³ sowie die bevorstehende Pensionierungswelle⁷⁴ im öffentlichen Dienst machen es schwierig, geeignetes Personal zu finden. Auch der LRH ist davon in besonderem Maße betroffen, denn seine wichtigste Ressource ist sein Personal.⁷⁵ Um seiner verfassungsmäßigen Aufgabe⁷⁶ als externe Finanzkontrolle nachkommen zu können, ist der LRH auf hoch qualifizierte Beschäftigte angewiesen. Nur mit einer hohen Stellenbesetzungsquote⁷⁷ kann er seinen Aufgaben in den Bereichen Prüfen, Beraten und Berichten nachkommen. Daher ist es für ihn wichtig, dass freie Stellen möglichst effizient nachbesetzt werden können.

Folglich stellt sich die Frage, inwiefern dies der Fall ist. Das FM berichtet dem Landtag halbjährlich über die Stellenbesetzungsquoten in der Landesverwaltung. Diese Berichte

⁷² Haas, [„Wohin tragt der Amtsschimmel? Ein kurzer Ritt durch Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft öffentlicher Verwaltung“](#), ZfO Nr. 3/2023, 6 (8), zuletzt abgerufen: 13.03.2024.

⁷³ Vgl. PWC, [„Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst“](#), Juni 2022.

⁷⁴ Vgl. Specht/Riedel, [„Pensionierungswelle trifft den Staatsdienst – Beamte dringend gesucht“](#), Handelsblatt vom 06.01.2020, zuletzt abgerufen: 07.03.2024.

⁷⁵ Dies wird schon dadurch ersichtlich, dass der EPL 13 zu über 90 % aus Personalausgaben besteht.

⁷⁶ Vgl. Artikel 86 Abs. 2 S. 1 Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.

⁷⁷ Die Stellenbesetzungsquote gibt das Verhältnis von besetzten Stellen zur Gesamtzahl aller Stellen an.

weisen für den LRH in den letzten Jahren eine augenscheinlich schlechte Quote aus.⁷⁸ Vor diesem Hintergrund beauftragte die Kommission den Unterzeichner mit Schreiben vom 31.03.2023, die „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“ zu prüfen.

Insbesondere sollte ermittelt werden,

156

- inwieweit im Prüfungszeitraum Stellenbesetzungsverfahren jeweils unverzüglich eingeleitet und hinreichend gefördert worden sind (siehe Rn. 170 und Rn. 193),
- aus welchen Gründen Stellenbesetzungsverfahren gegebenenfalls nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnten (siehe Rn. 164),
- welches Optimierungspotential bei der Personalrekrutierung des LRH daraus abgeleitet werden kann (siehe Rn. 211 ff.),
- welche Verbesserungen der LRH insoweit bereits umgesetzt hat (siehe Rn. 172 und Rn. 178),
- inwieweit Verzögerungen bei der Nachbesetzung durch abgebende Stellen verursacht wurden (siehe Rn. 170),
- inwieweit gegebenenfalls durch eine Änderung von Rahmenbedingungen durch den Landtag oder die Landesregierung Verzögerungen bei der Nachbesetzung vakanter Stellen vermieden werden können (siehe Rn. 215 ff.).

7.2 Was wurde im Hinblick auf das Stellenbesetzungsverfahren geprüft?

Die Prüfung orientierte sich vor allem an den Fragen der Kommission. Diese ließen auf 157 die Zielsetzung schließen, das Stellenbesetzungsverfahren des LRH zu analysieren und etwaige Optimierungspotenziale aufzuzeigen. Dabei galt es, den Blick zum einen auf interne Einflussfaktoren zu legen, um ein Bild des Stellenbesetzungsverfahrens und seiner Steuerung im LRH (Prozessanalyse) zu erhalten. Zum anderen betrachteten die

⁷⁸ Vgl. Vorlage 17/3030, Stellenbesetzung zum 31.12.2019 – Beantragung der Fraktion der SPD, 17.02.2020, Anlage Planstellen; Vorlage 17/3821, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung, 04.09.2020, Anlage Planstellen, S. 3; Vorlage 17/4678, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 01.01.2021, 19.02.2021, Anlage 1, S. 3; Vorlage 17/5690, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Juli 2021, 14.09.2021, Anlage 1, S. 2; Vorlage 17/6405, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2022, 04.02.2022, Anlage 1, S. 2; Vorlage 18/200, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Juli 2022, 23.09.2022, Anlage 1, S. 2.; Vorlage 18/798 Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2023, 04.02.2023, Anlage 1, S. 2; Vorlage 18/798 Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2023, 04.02.2023, Anlage 1, S. 2; Vorlage 18/1411, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Juli 2023, 07.08.2023, Anlage 1, S. 2.

Prüfenden auch externe Faktoren, die die Stellenbesetzung beeinflussen. Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Rahmenbedingungen, bei denen der LRH auf Unterstützung der Politik angewiesen ist.

7.3 Wie wurde das Stellenbesetzungsverfahren geprüft?

Um eine Prozessanalyse durchführen zu können, erhoben die Prüfenden Daten zum Stellenbesetzungsverfahren. Dabei wurden über die Haushaltsjahre 2020 und 2021 hinaus auch die Verfahren in 2022 und bis einschließlich 30. Juni 2023 betrachtet.⁷⁹ Die Prozessanalyse erstreckte sich vom auslösenden Ereignis eines Stellenbesetzungsverfahrens bis zu seinem Ende. In der Regel beginnt das Verfahren mit dem Eingang der Nachricht des Bedarfsträgers⁸⁰ beim Personalreferat. Es endet mit der Einstellung einer Person oder mit dem Abbruch des Verfahrens. Vom Prüfungsgegenstand unmittelbar betroffen war das Personalreferat des LRH, mit dem alle nachfolgend aufgeführten Prüfungsschritte (Abbildung 6) stattfanden.



Abbildung 6: Übersicht zu den Erhebungen im Stellenbesetzungsverfahren

In einem ersten Schritt übersandten die Prüfenden einen Fragenkatalog. Dieser gliederte sich in drei Kategorien: 159

- Übergreifende Daten* (bspw. „Werden die Gründe erfasst, warum ein Angebot nicht angenommen wird?“),
- Prozess* („Liegt für den Prozess eine Prozessbeschreibung vor?“ oder „Wer sind die Prozessbeteiligten?“) und

⁷⁹ Im Fortfolgenden als „Betrachtungszeitraum“ bezeichnet.

⁸⁰ Dies sind entweder die Mitglieder oder die Leitung der Präsidialabteilung.

- c) *Kennzahlen* („Wie viele Bewerbungen gab es je ausgeschriebene Stelle?“ oder „Wie lange hat das Verfahren vom Abgang des Stelleninhabers bis zur Neubesetzung gedauert?“).

Den Prüfenden wurde der ausgefüllte Fragenkatalog sowie die Daten je Haushaltsjahr **160** gestaffelt übersandt. Diese haben die Prüfenden zunächst validiert, indem sie bspw. prüften, ob Datumsangaben im Verfahrensverlauf plausibel waren. Dabei bedurfte es diverser Rückkopplungen aufgrund von Datenlücken sowie Rückfragen zu Plausibilitätsprüfungen. Anschließend werteten die Prüfenden die Daten aus.

Diese Daten bildeten die Grundlage für das Erhebungsgespräch. Im Gespräch wurden **161** verbliebene Fragen zur Datenerhebung sowie weiterführende Fragen zum Prozess und zu den externen Einflussfaktoren gestellt. Einige der Fragen beantwortete das Personalreferat im Nachgang schriftlich. Ein abgestimmtes Protokoll bildete gemeinsam mit dem Fragenkatalog und den Daten die Grundlage für die sich anschließende Analysephase. Deren Ergebnisse werden nachfolgend ausgeführt.

7.4 Welche Feststellungen und Empfehlungen leiten sich aus der Prüfung ab?

7.4.1 Quote des LRH schon verbessert – weitere Anstrengungen nötig

Der Analyse vorgeschaltet ist zunächst festzuhalten, dass sich die Stellenbesetzungs- **162** quote im Geschäftsbereich des LRH zuletzt positiv entwickelt hat. So lag der Anteil unbesetzter Planstellen zum Stichtag 01.07.2022 noch bei 20,6 %.⁸¹ Im aktuellen Bericht über unbesetzte Stellen in der Landesverwaltung zum 01.01.2024 beträgt diese Quote 15,9 % und ist damit besser als die des Landtags (17,2 %) und vergleichbar mit der des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung (15,2 %).⁸² Vergleicht man nur die obersten Landesbehörden, stellt sich die Situation anders dar. Denn die Quote unbesetzter Stellen im LRH selbst liegt mit 10,0 % auf dem Niveau vieler anderer

⁸¹ Vgl. Vorlage 18/200, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Juli 2022, 23.09.2022, Anlage 1, S. 2.

⁸² Vgl. Vorlage 18/2244, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2024, 14.02.2024, Anlage 1, S. 2.

Ministerien, etwa dem Ministerium des Innern (9,7 %), dem Ministerium der Justiz (9,6 %) oder dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (9,4 %).⁸³

Die dargestellte Entwicklung verdeutlicht, dass eine stichtagsbezogene Quote immer nur **163** eine Momentaufnahme ist. Die Veränderung über die Zeit darf daher bei der Interpretation nicht außer Acht gelassen werden. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass gegenwärtig Stellen als unbesetzt ausgewiesen werden, wenn sich Beschäftigte in Elternzeit befinden. Zum 30.06.2023⁸⁴ waren z. B. im Geschäftsbereich des LRH acht Personen in Elternzeit. Dies entspricht fast 10 % aller unbesetzten Stellen. Jedoch ist es quasi unmöglich, diese Stellen befristet neu zu besetzen. Daher wäre es aus Sicht des Unterzeichners ratsam, die Quote um die Stellen zu bereinigen, die nur aufgrund von Elternzeit als offen ausgewiesen werden, um ein realistischeres Bild zu erhalten.⁸⁵ Alternativ könnten die Stellen, die wegen in Anspruch genommener Elternzeit als offen ausgewiesen werden, zumindest nachrichtlich als solche gekennzeichnet werden. Jedenfalls betrifft das hier beschriebene Zerrbild die anderen Ressorts gleichermaßen.

Ungeachtet der vorangestellten Ausführungen gibt es im Geschäftsbereich des LRH **164** weiterhin eine nicht zu vernachlässigende Anzahl an unbesetzten Stellen. Auffällig ist dabei, dass in den RPÄ 22,4 % der Stellen unbesetzt sind.⁸⁶ Ein Teil dieser Stellen wurde nach Angaben des Personalreferats mit Blick darauf nicht ausgeschrieben, dass zum 01.07.2022 eine Reform der Geschäftsbereichsstruktur umgesetzt wurde. In deren Zusammenhang seien mehrere vakante Stellen nicht ausgeschrieben worden, da unklar sei, wie diese Stellen in die neuen Strukturen der RPÄ eingebunden werden sollen. Erst nach Abschluss der derzeit laufenden Evaluation der Reform solle über die weitere Verwendung dieser Stellen entschieden werden. Zum anderen ist zu bedenken, dass Stellen im Geschäftsbereich aus personalstrategischen Gründen nicht unverzüglich ausgeschrieben werden. Dabei spielen insbesondere Überlegungen zu einer fachgerechten

⁸³ Da rund 90 % der Stellen im Geschäftsbereich des LRH Planstellen sind, wurden nur diese verglichen.

⁸⁴ Der 30.06.2023 ist das Ende des Betrachtungszeitraums.

⁸⁵ Am Ende des Betrachtungszeitraums (30.06.2023) ergäbe sich für den LRH (ohne RPÄ) eine Quote unbesetzter Stellen von 9,0 % anstatt der ausgewiesenen 12,4 %.

⁸⁶ Vgl. Vorlage 18/2244, Stellenbesetzung in der Landesverwaltung zum 1. Januar 2024, 14.02.2024, Anlage 1, S. 2.

Einarbeitung der Mitarbeitenden in neu zusammengesetzten Teams eine Rolle. Diese Überlegungen wurden unter Einbeziehung der Mitglieder getroffen. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass aktuell Stellenbesetzungsverfahren laufen, ist davon auszugehen, dass die Quote der unbesetzten Stellen auch in den RPÄ de facto wohl geringer als 22,4 % ausfallen dürfte. Auch wenn die Stellenbesetzungsquote in die „richtige Richtung“ geht, sollte untersucht werden, wie Stellenbesetzungsverfahren möglichst erfolgreich abgeschlossen werden können.

Die im Betrachtungszeitraum durchgeführten Stellenbesetzungsverfahren analysierten **165** die Prüfenden auf Grundlage einer Datenerhebung.⁸⁷ Die offenen Stellen musste das Personalreferat anhand der unbesetzten „N.N.“-Stellen in den Geschäftsverteilungsplänen nachvollziehen. Es übersandte die angefragten Daten je Haushaltsjahr zu verschiedenen Zeitpunkten, ergänzt um die Geschäftsverteilungspläne, in denen die unbesetzten Stellen durch das Personalreferat nummeriert wurden. Die Prüfenden stellten verschiedene Datenlücken fest, die in mehreren Rückkopplungsschleifen geklärt werden mussten. Erst danach konnten sie eine Auswertung vornehmen.

Wie die nachfolgende Tabelle 9 zeigt, wurden im Betrachtungszeitraum insgesamt **166** 204 Stellen ausgeschrieben. Aus der Tabelle geht zudem hervor, dass die Anzahl der ausgeschrieben Stellen – über die Haushaltsjahre 2020 bis 2022 – kontinuierlich gestiegen ist. Dabei wurde im Haushaltsjahr 2022 mit 75 ausgeschrieben Stellen ein Höchststand erreicht.

⁸⁷ Dazu zählten u. a. die Anzahl der offenen sowie ausgeschrieben Stellen, die Anzahl der Ausschreibungen pro Laufbahngruppe je Haushaltsjahr, die Anzahl der Bewerbungen insgesamt je Stellenausschreibung, die Anzahl der formal geeigneten Bewerberinnen und Bewerber je Stellenausschreibung, die Anzahl der zum Vorstellungsgespräch eingeladenen Bewerberinnen und Bewerber je Stellenausschreibung, die Anzahl der zum Gespräch erschienenen Bewerberinnen und Bewerber je Stellenausschreibung, die Anzahl der nach dem Gespräch für qualifiziert gehaltenen Bewerberinnen und Bewerber je Stellenausschreibung, die Anzahl der Bewerberinnen und Bewerber, die das Angebot angenommen haben, das Datum der Zusage durch das Personalreferat sowie das Datum der Einstellung.

Bezeichnung & Laufbahgruppe		HHJ 2020	HHJ 2021	HHJ 2022	1. HJ 2023
LRH	LG 1.2	5	6	2	1
	LG 2.1	11	12	17	5
	LG 2.2	17	21	29	7
	Gesamt	33	39	48	13
RPÄ	LG 1.2	0	1	1	0
	LG 2.1	6	18	21	17
	LG 2.2	1	0	5	1
	Gesamt	7	19	27	18
Geschäftsbereich gesamt		40	58	75	31
Gesamt		204			

Tabelle 9: Anzahl ausgeschriebener Stellen von 2020 bis 1. Halbjahr 2023

Es hat sich gezeigt, dass nur 157 Stellenbesetzungsverfahren (also 77 %) zu einer Zu- 167
sage durch den LRH führten.⁸⁸ Demnach konnten bei fast einem Viertel der Verfahren
keine geeigneten Bewerbenden identifiziert werden. Aus den 157 Zusagen resultierten
145 Einstellungen.⁸⁹ Im Ergebnis waren damit rund 71 % der Stellenausschreibungen
erfolgreich; fast jedes dritte Verfahren scheiterte also.

Trotz der eingangs angesprochenen grundsätzlich positiven Entwicklung sollte vor dem 168
Hintergrund der mäßigen Erfolgsquote der Stellenbesetzungsverfahren weiter an einer
Verbesserung des Gesamtprozesses gearbeitet werden. Daher haben die Prüfenden
den Prozess der Stellenbesetzungen analysiert, um Optimierungspotentiale zu identifi-
zieren. Die Ergebnisse dieser Prüfung werden im Folgenden besprochen.

⁸⁸ Bei den 47 ausgeschriebenen Stellen, die zu keiner Zusage führten, gab das Personalreferat als Gründe folgende Beispiele an: die Bewerbenden erschienen nicht zum Vorstellungsgespräch, die Bewerbung wurde zurückgezogen oder es wurden keine geeigneten Bewerbenden im Vorstellungsgespräch identifiziert.

⁸⁹ Bei 12 zugesagten Stellen kam es nicht zu einer Einstellung. Als Gründe gab das Personalreferat bspw. an, dass die Bewerbenden ein anderes Angebot annahmen oder ihre Einstellungszusage zurückgezogen hätten.

7.4.2 Stellschrauben identifizieren: Einflussfaktoren im Stellenbesetzungsverfahren

Die Rekrutierung neuen Personals hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wesentlich ist **169** zunächst die Dauer eines solchen Verfahrens. Im engen Zusammenhang damit stehen der Prozess sowie die Bewerberzahlen. Von herausragender Bedeutung ist auch die Frage, ob das Stellenbesetzungsverfahren des LRH zielgruppengerecht ausgestaltet ist. Dazu zählen der Erfolg der Ausschreibungen, die Bedürfnisse der Bewerbenden sowie die Frage der eigenen Attraktivität als Arbeitgeber. Um hierauf eine Antwort geben zu können, muss der LRH – wie jeder andere Arbeitgeber auch – darauf bedacht sein, die dafür nötigen Daten zu ermitteln. Im Folgenden werden die spezifischen Feststellungen dargelegt.

Weg zur Ziellinie: Die Dauer des Stellenbesetzungsverfahrens

Die durchschnittliche Dauer – vom Eingang der Nachricht des Bedarfsträgers beim Per- **170** sonalreferat bis zur Zusage durch den LRH – betrug rund 3 Monate (95 Tage). Von der Zusage bis zur Einstellung dauerte es erneut rund 3 Monate (ebenfalls 95 Tage). Somit dauerte das gesamte Verfahren durchschnittlich rund 6 Monate (190 Tage).⁹⁰ In den Fällen, in denen Stellen durch Beschäftigte anderer Landesbehörden besetzt werden, käme es nach Aussage des Personalreferats in der Regel nicht zu Verzögerungen durch die abgebenden Behörden. Oft reiche in den Verhandlungen ein Verweis auf § 2 Abs. 4 Satz 2 LRHG, wonach zuständige Landesbehörden dem LRH Bedienstete zur Verfügung stellen.⁹¹ Dies führe dazu, dass bei den Abordnungen bzw. Versetzungen eine Übereinkunft erzielt würde.

Fundament des Erfolgs: Dokumentation, Monitoring und Anpassung des Stellenbesetzungsprozesses

Die Prüfenden stellten fest, dass dem Personalreferat keine Prozessbeschreibung vor- **171** liegt. Verantwortlichkeiten waren dementsprechend ebenfalls nicht dokumentiert. Das

⁹⁰ Damit bewegt sich der LRH – soweit ersichtlich – im Rahmen des Üblichen, vgl. etwa die Stellenbesetzungsdauer in der Landesverwaltung Mecklenburg-Vorpommern, die bei durchschnittlich 7 Monaten liegt, [Drucksache 8/2282](#), Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 08.08.2023, zuletzt abgerufen: 20.03.2024.

⁹¹ Vgl. § 2 Abs. 4 Satz 2 LRHG.

Personalreferat benannte die einzelnen Prozessschritte erstmalig im Zuge der Nachlieferung zum Erhebungsgespräch. Es teilte mit, dass der Prozess dennoch klar definiert und festgelegt sei. Dieser ließe sich anhand der Ablagestruktur auf dem Laufwerk jederzeit nachvollziehen. Zum Thema „Prozessüberwachung und -anpassung“ berichtete es ferner, dass es grundsätzlich keine Kennzahlen erhebe oder Berichte erstelle. Statistiken, wie etwa zur Gleichstellung, würden zwar geführt, jedoch werde hierüber nicht gesteuert. Dennoch erfolge ein permanentes Monitoring samt anlassbezogener Anpassung des Prozesses.

So habe bspw. die Umstellung auf das Stellenportal Interamt eine Anpassung bewirkt. 172 Das Personalreferat drucke die Bewerbungen seitdem nicht mehr aus; alle Beteiligten hätten einen direkten Zugriff auf das System. Zudem würden die Termine für die Vorstellungsgespräche in der Regel bereits vor oder mit Veröffentlichung des Ausschreibungstextes abgestimmt, um die Gespräche möglichst schnell durchführen zu können.

Erfolgsgarant: zielgruppengerechte Ausgestaltung

Die zielgruppengerechte Ausgestaltung des Stellenbesetzungsverfahrens ist naturgemäß von herausragender Bedeutung für den Arbeitgeber. Dies steigert seine Konkurrenzfähigkeit erheblich. Ein wesentlicher Hebel hierfür ist – wie bereits ausgeführt – die Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens: Dies fängt damit an, (a) im richtigen Medium zur richtigen Zeit auszuschreiben. Hierfür ist es erforderlich, (b) die Erwartungen und Bedürfnisse der Bewerbenden zu kennen. Es muss (c) ergänzend ermittelt werden, wie ansprechend und damit konkurrenzfähig der LRH auf dem Arbeitnehmermarkt ist. Mit anderen Worten: Dem LRH muss daran gelegen sein, zu erfahren, ob er für Bewerbende hinreichend attraktiv ist. Wie in Rn. 171 erwähnt, erhebt das Personalreferat keinerlei Kennzahlen, um den Prozess zu steuern und auszuwerten. Im Detail teilte das Personalreferat zu den vorab genannten Punkten Folgendes mit.

a) Richtige Ausschreibung – wissen, wie, wann und wo

Für den LRH ist der Aspekt der richtigen Ausschreibung mit Blick auf die oben beschriebene Erfolgsquote der Ausschreibungsverfahren von nur rund 71,0 % besonders bedeutsam. Das gilt umso mehr, wenn man zudem die Bewerberzahlen des LRH im Betrachtungszeitraum in den Blick nimmt. Diese werteten die Prüfenden auf Basis der an- 174

gefragten Daten aus. Hier zeigt sich ein negativer Trend: Waren es im Haushaltsjahr 2020 noch durchschnittlich 17,05 Bewerbungen auf eine Stelle, so lag die Anzahl – wie die nachfolgende Tabelle illustriert – im Haushaltsjahr 2022 nur noch bei 7,68.

Bezeichnung & Laufbahngruppe		HHJ 2020 (Durchschnitt)	HHJ 2021 (Durchschnitt)	HHJ 2022 (Durchschnitt)	1. HJ 2023 (Durchschnitt)
LRH	LG 1.2	37	32	18	6
	LG 2.1	16	11	10	7
	LG 2.2	15	24	10	9
RPÄ	LG 1.2	-	3	-	-
	LG 2.1	11	7	3	5
	LG 2.2	9	-	3	4
Durchschnitt gesamt		17,05	16,74	7,68	6,00

Tabelle 10: Durchschnittliche Bewerbungen pro ausgeschriebene Stelle

Dies mag – wie auch das Personalreferat meint – seine Ursache u. a. im allgemeinen 175
 Fachkräftemangel haben. Außerdem suche der LRH mitunter nach einem sehr spezifischen Profil, das schwer zu finden sei. Umso wichtiger ist es, dass der LRH noch mehr versucht, sein Bewerberpotential auszuschöpfen. Entscheidend hierfür ist die Ausgestaltung des Ausschreibungsverfahrens – also die richtige Ausschreibung im richtigen Medium zur richtigen Zeit.

Das Personalreferat gab an, dass Ausschreibungen am häufigsten über Interamt, die 176
 Karriereseite des LRH, Karriere.NRW, Bund.de und die Veröffentlichungsseite der Bundesagentur für Arbeit erfolgten. Auch stellenanzeigen.de als kommerzieller Anbieter werde genutzt. Nach Bedarf werde auch in Zeitungen und Fachzeitschriften ausgeschrieben. Allgemein könnten alle Medien genutzt werden, die benötigt würden.

Zudem teilte das Personalreferat mit, dass geprüft werden solle, inwiefern Social-Media- 177
 Kanäle genutzt werden könnten. Dies sei zunächst zurückgestellt worden, da erst die neue Internetseite und damit die Karriereseite des LRH finalisiert werden sollte. Eine sinnvolle Nutzung von Social-Media-Kanälen setze voraus, dass über ein dortiges Profil des LRH eine Außendarstellung und Kommunikation erfolge, die darüber hinaus gehe,

lediglich Stellenausschreibungen zu posten. Bisher gebe es kein Konzept hierzu. Dieses solle jedoch zukünftig erstellt werden. Hierzu solle die Fertigstellung des LRH-Neubaus abgewartet werden, da es dann möglich sei, das Profil mit entsprechenden Fotos vom Neubau ansprechend und modern zu gestalten. Darüber hinaus habe man bisher von LinkedIn Abstand genommen, da es sich vor allem an solche Bewerberkreise richte, bei denen man schon gute Bewerberzahlen habe, wie etwa bei Juristen. Da keine Kennzahlen erhoben werden, liegt den Prüfenden hierzu keine Datenauswertung vor.

Zur Frage, über welche Stellenportale die Bewerbenden auf den LRH aufmerksam wurden, gab das Personalreferat an, danach in den Bewerbungsgesprächen zu fragen. Hier würde fast immer Interamt genannt. Ferner fragte das Personalreferat Bewerbende, ob es mit seinen Stellenausschreibungen richtigliege. Konkrete Zahlen nannte das Personalreferat hierzu nicht. Von Interesse wären in diesem Zusammenhang auch Erkenntnisse zu dem Aspekt, zu welchen Zeiten Ausschreibungen besonders erfolgreich sind. Allerdings erhebt das Personalreferat – wie bereits oben ausgeführt (Rn. 169) – generell keine steuerungsrelevanten Kennzahlen. Man habe aber aus Klickzahlen geschlossen, dass Stellenausschreibungen dann höhere Reichweiten erzielten, wenn nicht nach „Prüferin oder Prüfer“ gesucht werde, sondern anhand der Fachrichtung (bspw. Volljuristen oder Betriebswirte) ausgeschrieben werde. Dementsprechend seien die Ausschreibungstexte angepasst worden. 178

Darüber hinaus gab das Personalreferat an, auf weiteren Wegen die Personalakquise zu betreiben. So nehme man an Jobbörsen teil, habe eine Karriereseite auf der Homepage des LRH implementiert, und setze auf die direkte Ansprache durch Mitarbeitende bei Prüfungen, Tagungen oder auch im Bekanntenkreis. Da – wie schon wiederholt erwähnt – generell keine Kennzahlen erhoben wurden, ist auch hier davon auszugehen, dass zur Wirksamkeit dieser Maßnahmen keine Statistiken oder Berichte vorliegen. Für 2024 sei erstmals die Beteiligung an Karriere-Messen geplant. 179

Zudem gebe es Überlegungen zur Neuausrichtung des Rekrutierungsprozesses. Angedacht sei eine Abkehr von prüfungsgebietsbezogenen Ausschreibungen hin zu solchen mit übergreifender fachlicher Qualifikation. Dieses Personal würde dann entsprechend auf die Prüfungsgebiete verteilt. 180

b) Erwartungen und Bedürfnisse – wissen, was Bewerbende wollen

Die Prüfenden erfragten, wie die Erwartungen und Bedürfnisse von Bewerbenden erhoben werden. Dem Personalreferat sei bewusst, dass sein größtes Kapital hochmotiviertes und kompetentes Personal ist. Auf die Frage der Prüfenden, wie das Personalreferat die Bedürfnisse der Bewerbenden ermitteln würde, teilte es schriftlich mit, „dass bspw. im Vorstellungsgespräch danach gefragt werden würde, wie die Bewerbenden auf den LRH aufmerksam geworden sind. Es könne auch vorkommen, dass eine Rückfrage oder Informationseinholung am Telefon, bei Erteilung der mündlichen Zusage, erfolge.“ Aus Sicht der Prüfenden wurde die Frage somit nicht beantwortet. 181

Nach erfolgter Einstellung neuer Beschäftigter sei es dem Personalreferat wichtig zu erfahren, ob sich die etablierten Onboarding-Maßnahmen bewährt hätten. Vor allem in Einführungslehrgängen würde nach den Eindrücken und möglichen Verbesserungsvorschlägen der neu eingestellten Mitarbeitenden gefragt. Eine dokumentierte Auswertung des Erfragten lag den Prüfenden nicht vor. 182

Sollte es vorkommen, dass Bewerbende ein Stellenangebot nicht annahmen, erfasste und/oder dokumentierte das Personalreferat die Gründe hierfür nicht immer. Es betonte aber, dass es ihm in der überwiegenden Zahl der Auswahlverfahren gelungen sei, die Stellen mit qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern zu besetzen. 183

c) Ermittlung der eigenen Attraktivität – wissen, was den LRH ansprechend macht

In Bezug auf die Attraktivität des LRH im Vergleich zu anderen Landesbehörden berichtete das Personalreferat, dass es diese als sehr hoch einschätze. Demnach sei der LRH vor allem aufgrund der Sinnhaftigkeit seiner Arbeit attraktiv. Denn Bewerbende würden hinter der Arbeit stehen wollen. Dabei sei es hilfreich, dass diese klarer umrissen sei als etwa die Tätigkeit anderer oberster Landesbehörden. 184

Um am Puls der Zeit – und damit attraktiv für Bewerbende – zu bleiben, würde das Personalreferat Fachliteratur lesen, gezielte Fortbildungsmaßnahmen nutzen und sich regelmäßig mit anderen Rechnungshöfen austauschen. Die wichtigste Maßnahme sei al- 185

lerdings, die dynamischen Prozesse auf dem Stellenmarkt fortlaufend zu beobachten. Hieraus resultiere eine permanente Anpassung der Personalakquise. Da der Prozess selbst nicht dokumentiert ist, sind auch vorgenommene Veränderungen nicht dokumentiert.

Ein institutionalisiertes Offboarding habe das Personalreferat nicht, sodass es die Gründe, warum Beschäftigte den LRH verlassen, nicht strukturiert erfasse. In der Regel bekomme es aber mit, warum Personen gingen. Seien die Personen bereit, darüber zu sprechen, würde auch nach den Gründen gefragt. Da keine Kennzahlen vorhanden sind, liegt den Prüfenden keine Datenauswertung zu den Gründen vor. 186

Das Wesentliche auf einen Blick: fehlende Daten für zielgerichtete Steuerung

Insgesamt lässt sich feststellen, dass das Personalreferat kaum systematische Daten oder Kennzahlen erhebt. Die von den Prüfenden benötigten Daten zum Verfahren, wie die Entwicklung der Bewerberzahlen und der zeitliche Aufwand für Stellenbesetzungsverfahren, mussten für die Prüfung manuell zusammengestellt werden. Darüber hinaus wurden Informationen und Daten über die Effektivität des Stellenbesetzungsverfahrens nicht systematisch erfasst und dokumentiert, wie es in den entsprechenden Abschnitten beschrieben ist. Folglich verfügt das Personalreferat über keine valide Datenbasis zur Steuerung oder Verbesserung des Prozesses. 187

7.4.3 Stellschrauben drehen: Hindernisse im Stellenbesetzungsverfahren

Aus den genannten Feststellungen wird ersichtlich, dass das Personalreferat bereits erste Maßnahmen eingeleitet hat, um das Stellenbesetzungsverfahren zu verbessern. Diese weisen in die richtige Richtung. 188

Gleichwohl sind der Prozess, die Nutzung von Kennzahlen sowie die zielgruppenrechte Ausgestaltung des Stellenbesetzungsverfahrens entwicklungsfähig. Denn es ist keine Systematik hinsichtlich des Vorgehens und der ergriffenen Maßnahmen erkennbar. So werden Daten nicht systematisch erfasst. Dadurch können keine belastbaren Erkenntnisse für ein zielgruppenorientiertes Bewerbungsverfahren generiert werden. 189

Es ist daher wichtig, dass

190

- der Prozess beschrieben und etabliert wird,
- Kennzahlen definiert und systematisch erhoben werden sowie
- das Verfahren zielgruppengerecht ausgestaltet wird.

Die nachfolgenden Abschnitte zeigen Möglichkeiten auf, welche Maßnahmen das Personalreferat ergreifen könnte. Hierbei geht es nicht darum, das Vorgehen im Einzelnen vorzugeben. Vielmehr sollen die Möglichkeiten illustriert werden, an denen sich das Personalreferat bei der Etablierung des Prozesses orientieren kann. Die Möglichkeiten sind vielfältig und hier nicht abschließend dargestellt. 191

Die Dauer des Stellenbesetzungsverfahrens: angemessen

Bei Stellenbesetzungsverfahren ist Schnelligkeit von Vorteil. Dies begründet sich nicht zuletzt darin, dass Bewerbende wieder abspringen könnten, wenn sie von einer anderen Stelle zwischenzeitlich ein Einstellungsangebot erhalten. So zeigt bspw. das Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst, dass über 80 % der Studierenden innerhalb von vier Wochen eine Einladung zum Bewerbungsgespräch erwarten.⁹² 192

Die Dauer von drei Monaten von der Meldung des Bedarfs bis zur Zusage durch das Personalreferat erscheint angemessen.⁹³ Systematische Verzögerungen konnten im Rahmen der Prüfung nicht identifiziert werden. Auf die Zeit von der Zusage bis zur Aufnahme der Tätigkeit der neuen Beschäftigten hat das Personalreferat in der Regel keinen Einfluss. Hier sind vor allem Kündigungsfristen der alten Stelle, Zeiten bis zur Abordnung oder andere private Gründe zu sehen. 193

⁹² Vgl. Next:Public Beratungsagentur, [Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019 – Gradmesser der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bei Studierenden aller Fachrichtungen bundesweit](#), S. 9.

⁹³ Vgl. Rn. 170 mit Fn 90.

Dokumentation, Monitoring und Anpassung des Stellenbesetzungsprozesses: unvollständig

Ein übergreifendes Management des Prozesses ist unter den gegebenen Voraussetzungen nicht realisierbar, da keine hinreichende Prozessbeschreibungen (der Prozessschritte, -ziele, der Verantwortlichkeiten⁹⁴ etc.) vorliegen. Ohne diese können keine systematischen und nachhaltigen Prozessoptimierungen erfolgen. Fehlende Prozessbeschreibungen erschweren auch die Übernahme von Aufgaben, wenn Beschäftigte das Personalreferat verlassen oder neu hinzukommen sollten. Die Etablierung des Prozesses ermöglicht eine transparente Nachvollziehbarkeit eines jeden Prozessschrittes für alle Beteiligten. Die Erfassung von Kennzahlen ermöglicht es, Ergebnisse des Prozesses zu ermitteln und zu bewerten. Dies wiederum erleichtert die Identifizierung von Verbesserungspotenzialen und trägt zur kontinuierlichen Optimierung des Stellenbesetzungsverfahrens bei. 194

Da Daten und Kennzahlen nicht systematisch erhoben wurden, ist eine gezielte Optimierung aufgrund von quantitativ belegten Tatsachen nicht möglich. Eine Steuerung im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses kann daher nicht erfolgen. Kennzahlen ermöglichen eine objektive Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit (einzelner Schritte) des Stellenbesetzungsverfahrens. Durch die Nutzung von Kennzahlen können Ressourcen effizienter eingesetzt werden und Engpässe oder eine Ineffizienz im Prozess frühzeitig erkannt werden. Zudem lassen sich mithilfe von Kennzahlen Erfolge von Maßnahmen überprüfen. Damit dienen sie als objektive Grundlage für strategische Entscheidungen und ermöglichen es, Best Practices zu identifizieren und das Verfahren kontinuierlich zu optimieren. 195

⁹⁴ Der Detaillierungsgrad des Geschäftsverteilungsplans in Verwaltungssachen des LRH reicht hierzu nicht aus. Die Definition von Verantwortlichkeiten umfasst die Festlegung von klaren Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnissen für Prozessschritte.

Zielgruppengerechte Ausgestaltung: entwicklungsfähig

a) Richtige Ausschreibung – bisher unzureichend analysiert

Das Personalreferat hat keine erkennbare systematische Auswertung der Bewerberzahlen vorgenommen. Daher kann es keine zielgerichteten Maßnahmen ergreifen, um dem Rückgang der Bewerber entgegenzuwirken. Dabei ergeben die Zahlen in Tabelle 10 Anlass zur Sorge. Denn je weniger Personen sich bewerben, desto schwieriger dürfte es in Zukunft werden, die ausgeschriebenen Stellen zu besetzen. Das Personalreferat hätte die Zahlen selbst erheben und auswerten müssen, um entsprechende Maßnahmen einleiten zu können. Die hier vorgenommenen Auswertungen nach Laufbahngruppen und Jahren sind allerdings nur ein erster Schritt. Aus Sicht des Unterzeichners wäre es sinnvoll, die Zahlen weiter aufzuschlüsseln. So könnte sich das Personalreferat bspw. die folgenden Fragen stellen:

- Ist die Bewerberzahl pro Stelle abhängig von der gesuchten Fachrichtung (bspw. Juristen, Betriebswirte etc.)? Daraus ließe sich ableiten, ob für bestimmte Fachrichtungen mehr Anstrengungen bei den Ausschreibungen nötig sind.
- Erhalten Ausschreibungen aus Prüfungsgebieten oder aus der Verwaltung mehr Bewerbungen? Das kann ebenso Aufschluss darüber geben, ob für bestimmte Stellen größerer Handlungsbedarf besteht.
- Wie verhält es sich mit den Bewerberzahlen für die einzelnen RPÄ? Sind einige Standorte deutlich unbeliebter als andere? Dies kann ebenfalls dabei helfen, besonderen Handlungsbedarf zu identifizieren. Sollten Stellen an bestimmten Standorten besonders schwer zu besetzen sein, könnte man sogar über das Festhalten an den etwaig betroffenen Ämtern bzw. Standorten nachdenken.
- Generieren Ausschreibungen abhängig davon, wann sie veröffentlicht werden, unterschiedlich viele Bewerbungen? Es wäre z. B. denkbar, dass zu üblichen Urlaubszeiten (Weihnachten, Hochsommer etc.) weniger Personen auf Jobsuche gehen. Ebenso könnte es sein, dass die universitären Semesterzeiten einen Einfluss auf den Erfolg der Ausschreibungen haben. Solche Erkenntnisse könnten dazu beitragen, Stellen zu bestimmten Zeitpunkten auszuschreiben.
- Waren die Zahlen abhängig davon, in welchen Medien die Stellen ausgeschrieben wurden? Dies könnte Aufschluss darüber geben, welche Portale (nicht) mehr genutzt werden sollten.

Mit Blick auf die letzte Frage gab das Personalreferat an, in allen Medien ausschreiben **197** zu können, die benötigt würden. Allerdings war nicht erkennbar, dass der Erfolg und damit der Nutzen der einzelnen Medien systematisch überprüft wurde. Dies könnte bspw. wie nachfolgend beschrieben erfolgen.

Zunächst erscheint es angesichts der spürbaren Rückgänge bei den Bewerbungen rat- **198** sam, möglichst breit auszuschreiben, um viele potentielle Bewerbende zu erreichen. Die Seiten des öffentlichen Dienstes (Interamt, Karriere.NRW, etc.) werden in erster Linie von Personen genutzt, die gezielt nach Stellen im öffentlichen Dienst suchen. Die verstärkte Nutzung kommerzieller Anbieter (bspw. Stepstone, Indeed, LTO.de, FAZ Stellenmarkt) würde einen größeren Kreis von Personen erreichen – insbesondere auch solche, die den öffentlichen Dienst noch gar nicht für sich in Betracht gezogen haben. So sind z. B. für Fachkräfte und Akademikerinnen und Akademiker Indeed bzw. Stepstone die ersten Anlaufstellen.⁹⁵ Das bisher genutzte Portal stellenanzeigen.de ist im Vergleich zu anderen Jobbörsen ein eher kleiner Anbieter.⁹⁶

Werden weitere Portale erprobt, ist es wichtig, die relevanten Daten zu erheben, um **199** diese Portale evaluieren zu können. Dazu gehört u. a., die Klickzahlen und idealerweise die Verweildauer auf jeweiligen Ausschreibungen zu erfassen. Aktuell erfolgt die eigentliche Bewerbung in der Regel über Interamt, unabhängig davon, wo die Interessenten die Ausschreibung gefunden haben. Dabei sollte im optimalen Fall bereits im Bewerbungsportal von Interamt abgefragt werden, auf welchem Portal die Interessenten auf die Ausschreibung aufmerksam wurden. Ergänzend könnte auch über einen kurzen Fragebogen erhoben werden, was die Bewerbenden an den Ausschreibungen positiv und negativ bewerten. So würde das Personalreferat diese Information von allen Personen erhalten, die sich bewerben, und nicht nur von denen, die eingeladen wurden.

⁹⁵ Vgl. Wolter, „[Jobseiten, Social Media & Co: Verschiebung bei der Stellensuche](#)“, Personalwirtschaft, 27.11.2020, zuletzt abgerufen: 11.03.2024.

⁹⁶ Vgl. <https://bewerbung.net/jobboersen> zuletzt abgerufen: 12.03.2024.

Die Anzahl der Klicks auf den einzelnen Bewerberportalen wäre allerdings nur ein erstes **200** Indiz dafür, welche Portale besonders lohnenswert sind. Es empfiehlt sich, zusätzlich zu erheben, über welche Portale die letztendlich eingestellten Personen auf die Ausschreibungen aufmerksam wurden. Es wäre nämlich denkbar, dass eine Plattform nur wenige Klicks generiert, aber besonders qualifizierte Personen anspricht. Somit könnte in diesem Fall Qualität über Quantität stehen.

Zusätzlich zur breiten Verwendung von Stellenportalen ist es nach Einschätzung des **201** Unterzeichners ratsam, Social-Media-Kanäle zu nutzen. Mehrere Studien belegen deren Nutzen für die Rekrutierung. So werden insbesondere Karrierenetzwerke wie LinkedIn immer wichtiger⁹⁷ und es hat sich gezeigt, dass sie dazu beitragen können, die Bewerberzahlen zu erhöhen.⁹⁸ Vor dem Hintergrund des spezifischen Profils, das der LRH sucht, könnte es eine zusätzliche Chance sein, auch über diese Kanäle zu suchen. Selbstverständlich gilt auch hier, dass die Wirksamkeit dieser Medien in regelmäßigen Abständen durch angemessene Kennzahlen evaluiert werden sollte.

Neben den klassischen Ausschreibungen verwies das Personalreferat auch auf alterna- **202** tive Wege der Personalakquise, wie etwa die Teilnahme an Jobbörsen oder Karriere-messen (siehe Rn. 179 f.). Die skizzierten Ansätze, die sich zum Teil noch in der Planung befinden, weisen in die richtige Richtung. Allerdings ist nicht zu erkennen, dass die Ansätze auf Basis belastbarer Daten oder einer übergeordneten Strategie entwickelt wurden. Umso wichtiger ist es auch hier, Daten über die Wirksamkeit von Maßnahmen zu erheben. Analog zur oben vorgeschlagenen Evaluation der Onlineportale erscheint es auch in diesem Zusammenhang sinnvoll, bei Bewerbenden systematisch zu erheben, über welchen Kanal (persönliches Gespräch, Besuch einer Job-Messe etc.) sie auf den LRH aufmerksam wurden. Sollte sich bspw. zeigen, dass ein Engagement auf Jobbörsen zu keinen Bewerbungen führt, könnten die finanziellen und personellen Mittel anderweitig investiert werden. Andererseits könnte sich dieses Modell auch als erfolgreich

⁹⁷ Vgl. Wolter, „[Jobseiten, Social Media & Co: Verschiebung bei der Stellensuche](#)“, Personalwirtschaft, 27.11.2020, zuletzt abgerufen: 11.03.2024

⁹⁸ Vgl. Vogel/Döring/Sievert, „[Effektivität von Stellenanzeigen im öffentlichen Sektor](#)“, Universität Hamburg, 06.12.2021, S. 4.

erweisen. In dem Falle sollte das Engagement in diesem Bereich verstärkt werden. So oder so, eine belastbare Entscheidung sollte auf Grundlage systematisch erhobener Daten erfolgen.

b) Erwartungen und Bedürfnisse – unsystematisch und ausbaufähig

Eine gezielte Ansprache von Bewerbenden wird erschwert, da deren Bedürfnisse – mit **203** Ausnahme vereinzelter Aspekte – nicht systematisch erfasst werden. Dies ist jedoch entscheidend, um ein effektives und zielführendes Stellenbesetzungsverfahren sicherzustellen. Nur wenn der LRH weiß, wen er wann und wie ansprechen sollte, kann es gelingen, mehr potentielle Beschäftigte zur Bewerbung zu animieren. Denn dann können Ausschreibungen zielgerichtet auf diesen Personenkreis ausgerichtet werden.

Bedürfnisse von Bewerbenden wurden bislang im Rahmen von Einführungslehrgängen **204** erfragt. Da die Bewerbenden bereits den Einstellungsprozess erfolgreich durchlaufen haben und nicht mehr dem Status eines „potenziell Beschäftigten“ innehaben, ist dies eine andere Zielgruppe. Erkenntnisse aus dieser Befragung können zwar einen Aufschluss über die Zufriedenheit mit dem Prozess ab der Bewerbung durch die Person geben. Allerdings werden nicht die Bedürfnisse derer erfasst, die sich bspw. bewusst gegen eine Bewerbung entschieden haben oder die gar nichts von einer möglichen Ausschreibung des LRH wussten (siehe Rn 196 ff.). Dazu könnten z. B. die Jobmessen genutzt werden. Hier wäre es denkbar, Teilnehmende direkt anzusprechen und nach ihren Bedürfnissen zu befragen und diese systematisch festzuhalten.

Eine weitere Möglichkeit bietet sich bei Personen, die ein Stellenangebot des LRH nicht **205** annehmen. Hier könnte es ratsam sein, die Gründe für die Absage systematisch zu erfragen. Dies bietet u. U. die Möglichkeit, den Stellenbesetzungsprozess zu optimieren. Insgesamt kann dies zur Steigerung der Attraktivität des LRH als Arbeitgeber beitragen.

c) Ermittlung der eigenen Attraktivität – bisher vernachlässigt

Die Feststellungen zeigen, dass sich das Personalreferat im Klaren darüber ist, wie **206** wichtig das Thema „Attraktivität des LRH“ bei Stellenbesetzungsverfahren ist. Gleich-

wohl ist bei den bisher ergriffenen Maßnahmen (siehe Rn. 185) kein zugrundeliegendes Ziel erkennbar. Ebenso erscheinen sie nicht aufeinander abgestimmt zu sein.

Durch fundierte, an einer Strategie ausgerichtete Maßnahmen – im Sinne eines Employer Brandings – hätte der LRH die Chance, sich im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern erfolgreicher aufzustellen. Gerade weil der LRH im Vergleich zu anderen Behörden Alleinstellungsmerkmale aufweist, hat er potentielle Wettbewerbsvorteile. So merkte das Personalreferat an, dass der LRH vor allem aufgrund der Sinnhaftigkeit seiner Arbeit attraktiv und sein Tätigkeitsbereich vergleichsweise klar umrissen sei. So zeigt auch das Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst auf, dass drei von vier befragten Studierenden ein gutes Image des Arbeitgebers wichtig oder sehr wichtig sei.⁹⁹ Ferner gelangte eine Studie der Universität Hamburg zu dem Ergebnis, dass es erfolgsversprechend für Verwaltungen sei, wenn sie in den Stellenanzeigen darlegen, wie Bewerbende in der ausgeschriebenen Funktion zum Gemeinwohl beitragen können.¹⁰⁰ Dabei merkt die Studie an, dass der Großteil der untersuchten Stellenanzeigen keine solchen prosozialen Anreize beinhaltet.¹⁰¹ Zudem findet die Arbeit in den Prüfungsgebieten in der Regel in selbstverantwortlichen Teams statt. Dies ist einem Großteil der Befragten des o. g. Nachwuchsbarometers wichtig.¹⁰² Zudem möchten knapp 90 % eine eigenständige Arbeitsorganisation vorfinden¹⁰³, die die Prüfertätigkeit in der Regel auszeichnet. Daher sollte der LRH seine Stellung gegenüber anderen Behörden sowie der freien Wirtschaft herausstellen, um seine Attraktivität zu steigern.

Dazu kann auch das Offboarding genutzt werden. Verlassen Beschäftigte den LRH, könnten u. a. durch standardisierte, ggf. anonymisierte Fragebögen die Beweggründe erfasst werden. Anhand der Ergebnisse könnte ermittelt werden, welche Merkmale an-

⁹⁹ Vgl. Next:Public Beratungsagentur, [Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019 – Gradmesser der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bei Studierenden aller Fachrichtungen bundesweit](#), S. 14.

¹⁰⁰ Vgl. Vogel/Döring/Sievert, [Effektivität von Stellenanzeigen im öffentlichen Sektor – Ergebnisbericht](#), Universität Hamburg, 06.12.2021, S. 4.

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 11.

¹⁰² Vgl. Next:Public Beratungsagentur, [Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019 – Gradmesser der Attraktivität des Öffentlichen Dienstes als Arbeitgeber bei Studierenden aller Fachrichtungen bundesweit](#), S. 16.

¹⁰³ Vgl. ebd.

dere Arbeitgeber haben, die einen Wechsel von Beschäftigten begünstigen. Dies ermöglicht es dem LRH, Handlungsbedarf zu identifizieren und aktiv zu werden.

Aufholbedarf hat der LRH auch bei seiner Präsentation auf dem Stellenportal des Landes Karriere.NRW. Hier erhalten Interessierte bei den Stellenausschreibungen über einen Link eine Seite mit Infos zum Arbeitgeber. Diese beinhaltet die Rubrik „Was wir bieten“. Für den LRH sind hier keinerlei Eintragungen vorgenommen worden, sodass der Eindruck entstehen könnte, er habe nichts zu bieten.¹⁰⁴ Andere oberste Landesbehörden, wie etwa die Staatskanzlei, haben beschrieben, was sie bieten (z. B. Home-Office, Kinderbetreuung, Fort- und Weiterbildungsangebote) und eine Kurzbeschreibung ihres Ressorts hinterlegt. Es ist naheliegend, dass dies bei Interessierten einen besseren Eindruck erzeugt als die leere Seite des LRH.

Fazit: keine strategische Ausrichtung erkennbar

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Prozess nicht anhand von belastbaren Auswertungen auf Grundlage von Kennzahlen gestaltet wird. Viele Ideen und einzelne Maßnahmen weisen in die richtige Richtung. Allerdings ist eine strategische, zielorientierte Ausrichtung der Ideen und Maßnahmen nicht erkennbar. Hierzu gehört auch das Festlegen von Kennzahlen, mittels derer der Prozess zielorientiert gesteuert und verbessert werden kann.

7.4.4 Stellschrauben festziehen: Was der LRH tun kann

Für das Stellenbesetzungsverfahren bedarf es zunächst eines strategischen Rahmens, einer klaren Prozessdefinition und eines systematischen Kennzahlenmanagements. Die Systematik der identifizierten Verbesserungspotenziale ist in nachfolgender Abbildung 7 veranschaulicht.

¹⁰⁴ Vgl. [Karriere.NRW](#), Landesrechnungshof NRW, zuletzt abgerufen: 11.03.2024.



Abbildung 7: Systematik der Verbesserungspotenziale

Zuerst sollte das Personalreferat eine Strategie formulieren und damit einen entsprechenden Rahmen schaffen. Es sollte übergreifende Ziele definieren, die fortlaufend weiterentwickelt werden. Anhand dieser Ziele sollte es den Prozess etablieren. Denn dieser bildet die Grundlage für eine kontinuierliche und systematische Evaluation sowie Optimierung.¹⁰⁵ Die Wichtigkeit des Themas für den öffentlichen Dienst wird auch durch Studien unterstrichen.¹⁰⁶ Das Personalreferat sollte – in Abhängigkeit von Strategie und Prozess – Kennzahlen erheben, die Auskunft über den Erfolg der einzelnen Prozessschritte geben. Das heißt, es müssen Informationen über die Zielerreichung sowie die Effektivität und Effizienz der einzelnen Prozessschritte generiert werden. Diese müssen regelmäßig ausgewertet und genutzt werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Umsetzung eines datenbasierten Optimierungsprozesses einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Dabei sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine externe Beratung hinzugezogen werden sollte und könnte.

Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sollten einzelne Prozessschritte, der Prozess sowie die strategischen Ziele evaluiert und ggf. angepasst werden.

¹⁰⁵ Weitere Hinweise hierzu: vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 2.3.1, zuletzt abgerufen: 04.03.2024.

¹⁰⁶ Vgl. bspw. BearingPoint/BPM&O, „Prozesse effizient managen und nachhaltig verbessern“, 2021, S. 6.

Für das Personalreferat heißt das: Mehr aktiv gestalten statt passiv verwalten.

214

7.4.5 Übergeordnete Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen

Die Landesverwaltung ist beim Werben um die besten Kräfte auch weiteren Einflüssen und Herausforderungen ausgesetzt, auf die einzelne Dienststellen wie der LRH nur bedingt Einfluss nehmen können. Dabei handelt es sich vornehmlich um die Konkurrenz durch andere Verwaltungen, insbesondere der des Bundes, und durch die freie Wirtschaft.

Mit Blick auf die Besoldung ist festzuhalten, dass der Bund über alle Gehaltsklassen mehr bezahlt als NRW.¹⁰⁷ Erschwerend kommt hinzu, dass die Gehälter der Länder in vergangenen Tarifrunden häufig um Sockelbeträge angehoben wurden, wodurch es zu Lohnstauchungen kam.¹⁰⁸ Denn dadurch wachsen Löhne in unteren Gehaltsklassen stärker an als in höheren. Durch diese unterschiedlich starken Anhebungen verliert die Laufbahngruppe 2.2 (ehem. höherer Dienst) im Verhältnis an Attraktivität. Diese Gruppe umfasst aber Berufe, die – neben anderen – für die anstehenden Herausforderungen in besonderer Weise benötigt werden, wie etwa IT-Spezialisten oder Juristen.¹⁰⁹ Eine Tätigkeit im Öffentlichen Dienst, vor allem in der Laufbahngruppe 2.2, ist somit in NRW deutlich unattraktiver als beim Bund. Dies habe den LRH nach Aussage des Personalreferats in der Vergangenheit immer wieder vor Probleme bei der Personalgewinnung und -bindung gestellt.

Darüber hinaus steht der öffentliche Dienst als Ganzes im Wettbewerb zu Arbeitgebern der freien Wirtschaft. Insbesondere beim Gehalt sind die Länder nicht konkurrenzfähig.¹¹⁰ Top-Juristinnen und -Juristen bspw. können in Großkanzleien Einstiegsgehälter

¹⁰⁷ Vgl. Lesch/Eckle, „[Lohnentwicklung und Lohnstauchung im Öffentlichen Dienst](#)“, IW-Kurzbericht NR. 88/2023, 04.12.2023.

¹⁰⁸ Der Bund hat bei der letzten Tarifrunde erstmals eine Stauchung durch Sockelbeträge bewirkt. Vgl. ebd.

¹⁰⁹ Vgl. PWC, „[Fachkräftemange im Öffentlichen Dienst](#)“, Juni 2022.

¹¹⁰ Vgl. Öchsener, „[Große Einkommenskluft bei deutschen Beamten](#)“, Süddeutsche Zeitung vom 26.02.2017, zuletzt abgerufen: 02.03.2024; DBB, „[Öffentlicher Dienst: Länder nicht mehr konkurrenzfähig](#)“, 12.10.2023, zuletzt abgerufen: 02.03.2024.

oberhalb von 150.000 € erreichen.¹¹¹ Auch wenn dies nicht der angemessene Vergleichsmaßstab für den öffentlichen Dienst ist, so zeigt dieses Beispiel doch ein grundlegendes Problem auf: Bei den Gehältern wurde der öffentliche Dienst längst abgehängt. Dieser Umstand erschwert es erheblich, Spitzenkräfte jeglicher Fachbereiche zu gewinnen. Die Gehaltsunterschiede zwischen der freien Wirtschaft und dem öffentlichen Dienst sind so groß geworden, dass andere Vorteile des Staatsdienstes (Vereinbarkeit von beruflicher und privater Lebensführung, sichere Anstellung/Verbeamtung etc.) dies nicht mehr aufzuwiegen scheinen. Die mangelnde Attraktivität wirkt sich schon jetzt auf weite Teile der Landesverwaltung aus. So berichtete unlängst die Presse, dass die Eignung der Bewerbenden merklich abgenommen habe. Immer wieder hätten Behörden die Anforderungen herabsetzen müssen, um Stellen überhaupt besetzen zu können.¹¹²

Die Strategieberatung Strategy& von PWC hat in 2022 im Rahmen einer Studie mehrere **218** konkrete Maßnahmen vorgeschlagen, um die Attraktivität des öffentlichen Diensts zu fördern. Als zentral sehen die Autoren eine Reform der Bezahlung an. Diese müsse nach wettbewerbsorientierten Kennzahlen, etwa über ein Gehaltsbenchmarking, ausgerichtet werden.¹¹³ Zusätzlich sollten auch „weiche Faktoren“ wie eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie berücksichtigt werden. Die Möglichkeiten zum Quereinstieg zu vereinfachen, könne dazu beitragen, dringend benötigtes Fachwissen für die Verwaltungen zu gewinnen. Dazu seien z. B. starre Verbeamtenregeln zu flexibilisieren. In NRW könnte dazu auch die Überarbeitung der Verordnung über die Laufbahn der Beamtinnen und Beamten beitragen, die sich gerade in der Ressortabstimmung befindet. Einschlägige Berufserfahrungen sollten anerkannt werden und zur Verkürzung von Wartezeiten bei Verbeamtungen oder Beförderungen beitragen.

Um die Herausforderung des Fachkräftemangels meistern zu können, ist eine gemein- **219** same Anstrengung des Landtags und der Landesregierung, auch in der Tarifunion der Länder, gefragt. Denn ohne eine echte Steigerung der Attraktivität des öffentlichen

¹¹¹ Vgl. Jung, „[Juristen dringend gesucht](#)“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.02.2023, zuletzt abgerufen: 02.03.2024.

¹¹² Vgl. Plück, „[Warum der Beamtennachwuchs schlechter als früher ist](#)“, Rheinische Post vom 15.11.2003, zuletzt abgerufen: 13.03.2024.

¹¹³ Vgl. PWC, „[Fachkräftemangel im Öffentlichen Dienst](#)“, Juni 2022, S. 13.

Dienstes, die u. a. auch zu wettbewerbsgerechten Bezahlungen führt, ist die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährdet.

7.5 Stellungnahme im Fokus: Bewertung der Replik der Präsidialabteilung

Mit Schreiben vom 19.03.2024 nahm die Präsidialabteilung des LRH zu den Zwischen- 220
ergebnissen dieses Prüfungsschwerpunktes Stellung.

7.5.1 Stellungnahme zur Stellenbesetzungsquote

Stellungnahme

Mit Blick auf die Stellenbesetzungsquote teilte die Präsidialabteilung mit, dass diese 221
nicht nur um die Stellen, die aufgrund von Elternzeit frei wären, bereinigt werden sollte.
Vielmehr sollten auch Stellenanteile herausgerechnet werden, die wegen Teilzeit der
Bediensteten freizuhalten seien. Ferner betonte sie, dass für 18 unbesetzte Planstellen
der Laufbahngruppe 2.1 bereits Stellenbesetzungsverfahren angestrengt würden bzw.
zumindest konkrete Überlegungen zur Besetzung bestünden. Weiterhin verwies sie da-
rauf, dass im Zuge der letzten Strukturreform 2022 die Verteilung unbesetzter Planstel-
len in den RPÄ im ausdrücklichen Einvernehmen mit den Mitgliedern erfolgt sei. Die
Präsidialabteilung schlussfolgerte, dass sich unter Berücksichtigung dieser Punkte ein
weitaus positiveres Bild der Stellenbesetzungsquote zeige.

Bewertung

Der Unterzeichner weist zunächst darauf hin, dass er nicht geprüft hat, ob die Aussagen 222
zur Evaluation der Geschäftsbereichsstruktur zutreffend sind. Dies ist nach seiner Auf-
fassung nicht durch den aktuellen Prüfauftrag abgedeckt, könnte jedoch u. U. im Rah-
men einer etwaigen Prüfung der Geschäftsbereichsstruktur abgedeckt werden.

Hinsichtlich der freien Stellenanteile ist der Unterzeichner anderer Ansicht. Diese sollten 223
als freie Stellen(-anteile) gesehen werden. Anträge auf Verlängerung der Teilzeit sind

bis spätestens sechs Monate vor Ende der aktuell gültigen Bewilligung zu stellen.¹¹⁴ Dies gibt dem Personalreferat einen gewissen Vorlauf bei der Planung. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass bei Teilzeit aus familiären Gründen das Fehlen einer Planstelle keinen Grund darstellt, die Rückkehr zur Vollzeit zu verweigern.¹¹⁵ Folglich könnten die freien Stellenanteile – jedenfalls teilweise – dem Grunde nach zusammengeführt und zur Ausschreibung freigegeben werden. Sie bilden eine Art „Manövriermasse“, die das Personalreferat v. a. dafür nutzen könnte, um in absehbarer Zeit freiwerdende Stellen vorzeitig – überlappend – neu zu besetzen. Dies bietet sich insbesondere dann an, wenn langjährige Wissensträger kurz vor der Pensionierung stehen. Mit einer vorgezogenen Nachbesetzung könnte die Möglichkeit zur Einarbeitung der Nachfolgerin bzw. des Nachfolgers gegeben werden.

7.5.2 Stellungnahme zur Prozessbeschreibung

Stellungnahme

Die Präsidialabteilung führte eingehend aus, warum es ihrer Ansicht nach nicht angemessen sei, den bestehenden Prozess zu beschreiben. Sie verwies auf eindeutig festgelegte Verantwortlichkeiten innerhalb des Prozesses und nahm Bezug zum Geschäftsverteilungsplan in Verwaltungssachen. Dieser zitiert die Aufgabe „Stellenausschreibungen“ und bildet ab, welche Beschäftigte des Personalreferats für welche Laufbahngruppe zuständig sind. Gleiches regelt der Geschäftsverteilungsplan für die Personalauswahl und -gewinnung. Die Präsidialabteilung widersprach der Ausführung, dass der Detaillierungsgrad des Geschäftsverteilungsplans in Verwaltungssachen für eine Prozessbeschreibung nicht ausreiche. Sie führte aus, dass im Geschäftsverteilungsplan eindeutig Verantwortlichkeiten für einzelne Prozessschritte des Stellenbesetzungsverfahrens festgelegt seien. 224

Zum anderen werde als Teil des Wissensmanagements in der Verwaltung des LRH auf 225 Dateiordnerstrukturen sowie Akten bzw. Vorlagen zurückgegriffen. Darin seien die not-

¹¹⁴ Vgl. § 63 Abs. 3 Satz 3 LBG NRW für voraussetzungslose Teilzeitbeschäftigung sowie § 64 Abs. 4 Satz 1 LBG NRW für Teilzeitbeschäftigung aus familiären Gründen.

¹¹⁵ BeckOK BeamtenR NRW/Heid, 26. Ed. 1.10.2023, LBG NRW § 64 Rn. 3-5.

wendigen Arbeitsschritte beschrieben und zeitliche Abläufe vorgegeben. Diese würden dann in ihrer Gesamtheit „eine Art ‚Prozessbeschreibung‘“ ergeben, die die erforderlichen Schritte unter Bezeichnung der jeweiligen Adressaten definiert und ihre Umsetzung vorgebe.

Bewertung

Die Stellungnahme vermittelt den Anschein, dass die Präsidialabteilung die Einschätzung zur Wichtigkeit einer Prozessbeschreibung nicht teilt. Daher hält es der Unterzeichner für angezeigt, auf die Unterschiede einer Dateiablage, eines Geschäftsverteilungsplans und einer Prozessbeschreibung noch einmal detaillierter einzugehen. Jedes für sich ist ein Werkzeug, das benötigt wird, um Arbeitsabläufe zu organisieren und zu dokumentieren. 226

Die Dateiablage bezieht sich auf die Sammlung und Strukturierung von Dokumenten und Informationen, die im Zusammenhang mit dem Stellenbesetzungsverfahren verwendet werden. Sie ermöglicht Zugriff auf relevante Unterlagen, die im Zuge des Verfahrens abzulegen sind. 227

Ein Geschäftsverteilungsplan ist ein übergeordnetes organisatorisches Dokument, das bestimmt, welche Organisationseinheit für die Bearbeitung eines konkreten Sachverhalts zuständig ist. Im Zuge des Stellenbesetzungsverfahrens zeigt er grob auf, wer in welchem Stadium des Prozesses für was verantwortlich ist, z. B. wer innerhalb der Aufgabe „Personalangelegenheiten“ für die Unteraufgabe „Stellenausschreibungen“ zuständig ist. 228

Eine Prozessbeschreibung wiederum dokumentiert den *Ablauf* dieses Prozesses, einschließlich der Schritte, Rollen bzw. Verantwortlichkeiten, Ressourcen sowie des Zeitrahmens.¹¹⁶ Im Fall des Stellenbesetzungsverfahrens beschreibt sie jeden Schritt, ange- 229

¹¹⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern und für Heimat/Bundesverwaltungsamt, [Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung](#), Kapitel 2.3.4, zuletzt abgerufen: 21.03.2024.

fangen bspw. von der Bedarfsanalyse über die Stellenausschreibung, die Bewerberauswahl, Interviews, Bewertungen bis hin zur Einstellung. Konkret geht es hierbei darum, dass der (Haupt-)Prozessverantwortliche sowie die Prozessbeteiligten – nicht namentlich, sondern in ihrer Rolle bzw. Funktion – erfasst werden. Es gilt, den Prozess mit dem sogenannten „Input“ (bspw. das Datum des Weggangs einer Person aus einem Prüfungsgebiet) starten zu lassen. Danach werden alle Schritte chronologisch in ihrer Reihenfolge aufgeschrieben. Für jeden Prozessschritt sind Zuständigkeiten, benötigte Dokumente und relevante Kennzahlen festzuhalten. Der Prozess endet mit dem „Output“, was in diesem Fall das Einstellungsdatum der/des neuen Beschäftigten ist.

Demnach erfüllen weder der Geschäftsverteilungsplan noch die Dateiablage die Anforderungen an eine Prozessbeschreibung. Wesentliche Informationen fehlen, wie etwa dazu, wer im Verfahren die Ausschreibungen an den Personalrat übermittelt oder an welchen Stellen der Bedarfsträger hinzuzuziehen ist. Weiterhin bleibt die Thematik der Kennzahlen unberücksichtigt, die aus Sicht des Unterzeichners zwingend im Zuge der Prozessbeschreibung mitgedacht werden sollte. 230

Der Unterzeichner hält an seiner Empfehlung, den Prozess zu beschreiben, fest. Eine entsprechende Dokumentation ersetzt selbstverständlich nicht den Geschäftsverteilungsplan oder die Dateiablage. Sie ist vielmehr eine Ergänzung, die es ermöglicht, den Prozess zu überblicken und gezielt zu optimieren. 231

Aus Sicht des Unterzeichners ist diese Empfehlung weiterhin offen. 232

7.5.3 Stellungnahme zu Prozessoptimierungen bei Interamt

Stellungnahme

Die Präsidialabteilung geht davon aus, dass auch ohne Erhebung von Kennzahlen oder strategischen Rahmen systematische und nachhaltige Prozessoptimierungen erfolgen können. Als Beleg für diese Möglichkeit verweist sie auf die Optimierungen durch die Nutzung von Interamt. Diese seien weitreichender als im Sachverhalt dargestellt. So seien bei Interamt ein Rechte- und Rollenkonzept hinterlegt, wodurch am Prozess beteiligte Personen einen Zugang erhielten und Bewerbungen unmittelbar im System sichten 233

können. Eine Weiterleitung sei demnach nicht nötig. Zudem müsse das Bewerberverzeichnis nicht mehr händisch erstellt werden, sondern würde automatisch generiert. Dadurch sei es möglich, dass die gesamten Bewerbungsunterlagen parallel eingesehen werden können. Dies stelle eine deutliche Optimierung des Prozesses dar, vor allem hinsichtlich der Dauer.

Bewertung

Der Unterzeichner nimmt die gegenüber dem Erhebungsgespräch erweiterten Ausführungen zur Prozessoptimierung durch Interamt zur Kenntnis. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob die vermeintlichen Verbesserungen in jeder Hinsicht eine Optimierung darstellen. Denn Aufgaben, die zuvor durch das Personalreferat durchgeführt wurden, müssen nun teilweise innerhalb der Prüfungsgebiete geleistet werden. Dies betrifft u. a. die Erstellung einer tabellarischen Übersicht über die Bewerbenden und ihrer Qualifikationen sowie einschlägigen Berufserfahrungen. Diese muss nunmehr im Prüfungsgebiet erstellt werden. Somit hat hier eine Verlagerung einer Aufgabe stattgefunden und die Optimierung ist lediglich im Personalreferat spürbar. Dessen ungeachtet stellt die Umstellung auf Interamt einen Einzelfall dar. Eine zusammenhängende strategische Weiterentwicklung ist nicht erkennbar. 234

Dafür ist es zunächst nötig, den Prozess zu beschreiben und im Anschluss mittels festgelegter Kennzahlen zu analysieren. Erst die Erfassung von Kennzahlen ermöglicht es, Ergebnisse des Prozesses zu ermitteln und zu bewerten. Dadurch können Verbesserungspotenziale identifiziert und eine kontinuierliche Optimierung des Stellenbesetzungsverfahrens eingeleitet werden. 235

Der Unterzeichner stellt Nachholbedarf beim Umgang mit dem Prozess und seinen Optimierungspotenzialen fest und erachtet es als erforderlich, Verbesserungen anzustreben. 236

Daher ist diese Empfehlung aus Sicht des Unterzeichners weiterhin offen. 237

7.5.4 Stellungnahme zu Kennzahlen

Stellungnahme

Bezugnehmend auf das Fazit, dass Daten für eine zielgerichtete Steuerung fehlten, teil- **238**
te die Präsidialabteilung mit, dass der Geschäftsbereich des LRH verhältnismäßig klein
sei. Daher ist sie der Ansicht, dass der Erfassung von Kennzahlen nicht die gleiche Be-
deutung beizumessen sei wie in größeren Behörden. Denn der Prozess sei übersichtli-
cher. Sie konstatierte, dass es bei größeren Organisationseinheiten eher erforderlich
sei, Informationen strukturiert zu erfassen und vorhandenes Wissen zu dokumentieren.
Bspw. sei „auch ohne eine Erfassung und Auswertung von Kennziffern bekannt“, dass in
der Mitte der Sommerferien weniger Bewerbungen zu erwarten seien.

Ergänzend ist die Präsidialabteilung der Auffassung, dass auch die Erhebung von **239**
Kennzahlen nichts an dem Fakt ändere, dass die öffentliche Verwaltung vor erheblichen
Herausforderungen bei der Besetzung offener Stellen stehe.

Bewertung

Die Argumentation der Präsidialabteilung verschließt sich dem Unterzeichner schon vom **240**
Ansatz her. Denn im Geschäftsbereich werden an anderer Stelle sehr wohl Kennzahlen
zur Steuerung erhoben. Ein Beispiel stellt die Zeitaufschreibung über das EPOS.NRW-
Modul CA-TS dar. Hierzu führt die entsprechende Dienstvereinbarung aus:¹¹⁷

„Eine verursachungsgerechte Zuordnung der Personalkosten auf Kostenträger [...] für die [Kosten- und Leistungsrechnung] ist kein Selbstzweck. Vielmehr werden dadurch steuerungsrelevante Informationen zur Analyse und Schwerpunktsetzung [...] als Entscheidungshilfe für Führungskräfte sowohl im Prüfungsbereich als auch im Verwaltungsbereich für die jeweilige Binnensteuerung bereitgestellt.“

¹¹⁷ Dienstvereinbarung über den Betrieb von EPOS.NRW (Einführung von Produkthaushalten zur outputorientierten Steuerung – Neues Rechnungswesen) im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen, Stand 03.01.2023, S. 7.

Vielmehr ist es unabhängig von der Größe des Geschäftsbereichs wichtig, die Effektivität und Effizienz von Prozessen zu überwachen und zu verbessern. Der Unterzeichner hält es daher für angebracht, die Wichtigkeit von Kennzahlen an dieser Stelle zu betonen. 241

Deren Erhebung ermöglicht es, den Grad der Zielerreichung zu analysieren. Darauf aufbauend können mögliche Anpassungsbedarfe identifiziert werden. Das Argument, dass bestimmte Informationen – wie die bzgl. des richtigen Ausschreibungszeitpunktes – bekannt seien, überzeugt nicht. Die Aussage, dass daher keine Kennzahlen erforderlich seien, vernachlässigt die Tatsache, dass Kennzahlen eine objektive und systematische Analyse ermöglichen. Eine fundierte Entscheidungsfindung auf Basis von Fakten anstatt von Annahmen oder subjektiven Einschätzungen ist dadurch realisierbar. 242

Das Argument, dass die öffentliche Verwaltung mit erheblichen Herausforderungen bei der Besetzung offener Stellen konfrontiert sei und auch Kennzahlen daran nichts ändern könnten, ist ebenfalls nicht überzeugend. Gerade angesichts dieser Herausforderung ist die Erhebung von Kennzahlen umso wichtiger. Diese können dazu beitragen, Handlungsfelder und Optimierungspotentiale für das Personalreferat zu identifizieren. Darauf aufbauend können Maßnahmen ergriffen werden, ebendiese Herausforderungen besser zu meistern. 243

Daher weist der Unterzeichner ausdrücklich darauf hin, dass die Erhebung von Kennzahlen ein elementarer Bestandteil eines effektiven Prozessmanagements ist. Diese tragen maßgeblich zur Optimierung von Abläufen und zur Erreichung von Zielen bei, unabhängig von der Größe des Geschäftsbereichs. Damit dienen sie als objektive Grundlage für strategische Entscheidungen und ermöglichen es, Best Practices zu identifizieren und das Verfahren kontinuierlich zu optimieren. 244

Diese Empfehlung ist weiterhin offen.

245

7.5.5 Stellungnahme zu übergeordneten Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen

Stellungnahme

Die Präsidialabteilung führte aus, dass der Fokus zu übergeordneten Schwierigkeiten **246** bei Stellenbesetzungen zu stark auf der Laufbahngruppe 2.2 liege. Hierdurch würde die Stellensituation des LRH nicht ausreichend reflektiert, da ein hoher Stellenanteil der Laufbahngruppe 2.1 zuzuordnen sei. Gerade diese Stellen sollten mit Personen besetzt werden, die besondere fachliche Anforderungen erfüllen. Dazu zählen bspw. Ausbildungen im technischen Bereich (Informationstechnologie, Ingenieurwesen, Straßen- und Hochbau etc.). Zusätzlich werde von den Mitgliedern oftmals Berufserfahrung im öffentlichen Dienst gewünscht. Dieser Personenkreis würde auf den Plattformen suchen, die das Personalreferat ansteuere.

Bewertung

Idealerweise sollte der LRH für seine verfassungsmäßige Aufgabe um die besten Kräfte **247** konkurrieren können. Zur Erfüllung dieser Aufgabe ist der LRH in besonderem Maße auch auf Beschäftigte der Laufbahngruppe 2.2 angewiesen. Wie die Präsidialabteilung selbst betont, gehören rund 30 % der Stellen im Geschäftsbereich dieser Laufbahngruppe an.¹¹⁸ Juristinnen und Juristen stellen dafür ein Beispiel dar. Allerdings wurden IT-Spezialisten auch angeführt. Für diese Berufsgruppen waren Lohnzuwächse in der Privatwirtschaft in den vergangenen Jahren deutlich höher als im öffentlichen Dienst.¹¹⁹ Damit stellt die Bezahlung der Beschäftigten in der Laufbahngruppe 2.2 einen wichtigen Faktor für die Personalgewinnung dar.

Dessen ungeachtet ist dem Unterzeichner die Bedeutung der Beschäftigten in der Lauf- **248** bahnggruppe 2.1 sehr wohl bewusst. Gegenwärtig gehören rund 28 % der eingestellten Prüferinnen und Prüfer seines Prüfungsgebiets dieser Laufbahngruppe an und diese haben mehrheitlich einen IT-Hintergrund. Somit ist auch die Schwierigkeit, solche Per-

¹¹⁸ Im LRH selbst liegt diese Quote deutlich höher.

¹¹⁹ Vgl. Bollmann/Wulfers, [„Wie attraktiv der öffentliche Dienst wirklich ist“](#), Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.04.2023, zuletzt abgerufen: 20.03.2024.

sonen zu gewinnen, hinlänglich bekannt. Die angeführten Argumente, insbesondere hinsichtlich der Gehaltsstrukturen im öffentlichen Dienst, behalten ihre Gültigkeit. Gerade für berufserfahrene IT-Fachkräfte zahlt der öffentliche Dienst deutlich schlechter als die Privatwirtschaft.¹²⁰ Folglich ist die Relevanz der Bezahlung nicht nur auf die Laufbahngruppe 2.2 begrenzt.

Angesichts der insgesamt schwierigen Lage auf dem Arbeitsmarkt sollte der LRH alle **249** Hebel in Bewegung setzen, um dringend benötigtes Personal zu gewinnen. Dazu zählt auch, weitere Stellenportale auszuprobieren und zu evaluieren. Ein „weiter so“ kann mit Blick auf abnehmenden Bewerberzahlen nicht der richtige Weg sein. Daher sollte auch die Nutzung einer externen Beratung geprüft werden. Selbstverständlich ist es richtig, vorher das im LRH vorhandene Wissen zu aktivieren. Sollte dieses jedoch nicht oder nur teilweise zur Lösung der anstehenden Probleme ausreichen, ist zu prüfen, ob und inwieweit externe Unterstützung in Anspruch genommen werden kann und sollte.

gez.

Dr. Rohde

¹²⁰ Vgl. Creutzburg, [„Mangel an IT-Fachkräften; Warum Deutschlands Verwaltung digitaler Nachzügler ist“](#), Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.02.2018, zuletzt abgerufen: 20.03.2024.

8 Anlage: Verwaltung der Personalausgaben des LRH beim LBV: Nachvollziehbarkeit einzelner Geschäftsvorfälle – Prüfung mittels Stichproben

Finanzpositionen	Titel	Prüfung der Geschäftsvorfälle
13 10 422 01 13 30 422 01	Bezüge und Nebenleistungen der Beamtinnen, Beamten, Richterinnen und Richter	<ul style="list-style-type: none"> • Zwei Stichproben (jeweils für LRH und RPÄ) über beide Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Zufallsstichprobe von 10 % der Grundgesamtheit (jeweilige/r Beamte) • Anzahl der untersuchten Stichproben: 36 (20 beim LRH, 16 bei den RPÄ)
13 10 428 01 13 30 428 01	Entgelte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	<ul style="list-style-type: none"> • Zwei Stichproben (jeweils für LRH und RPÄ) über beide Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Zufallsstichprobe von 10 % der Grundgesamtheit (jeweilige/r Tarifbeschäftigte/r) • Anzahl der untersuchten Stichproben: 10 (6 beim LRH, 4 bei den RPÄ)
13 900 432 00	Versorgungsbezüge der Beamtinnen und Beamten, Richterinnen und Richter und deren Hinterbliebenen	<ul style="list-style-type: none"> • Eine Stichprobe zu Versorgungsbezügen über beide Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Zufallsstichprobe von 10 % der Grundgesamtheit (jeweilige/r Pensionär/in) • Anzahl der untersuchten Stichproben: 32 • Eine Stichprobe zu Versorgungsausgleichen über beide Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Zufallsstichprobe von ca. 10 % der Grundgesamtheit (jeweilige/r Pensionär/in) • Anzahl der untersuchten Stichproben: 5
13 10 441 01 13 900 446 01	Beihilfen in Geburts-, Krankheits- und Todesfällen aufgrund der Beihilfenverordnung für Beamtinnen und Beamte / für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger	<ul style="list-style-type: none"> • Eine Stichprobe über die Beihilfen der Beamtinnen und Beamten des LRH sowie der Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger für beide Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Methode: Monetary Unit Sampling über 80 von ca. 7200 Geschäftsvor-

<p>13 10 441 02 13 900 446 02</p>	<p>und deren berücksichtigungsfähige Angehörige</p> <p>Beihilfen in Pflegefällen aufgrund der Beihilfenverordnung sowie Sozialversicherungsbeiträge für Pflegepersonen für Beamtinnen und Beamte /für Versorgungsempfängerinnen und Versorgungsempfänger und deren berücksichtigungsfähige Angehörige</p>	<p>fällen, dies entspricht ca. 5 % des Gesamtvolumens</p>
<p>13 900 231 00 13 900 231 11 13 900 232 11 13 900 233 11 13 900 281 10 13 900 631 00 13 900 633 00</p>	<p>Erstattungen von Versorgungsbezügen durch den Bund</p> <p>Erstattungen von Versorgungslasten durch den Bund</p> <p>Erstattungen von Versorgungslasten durch andere Länder</p> <p>Erstattung von Versorgungslasten durch Gemeinden</p> <p>Sonstige Erstattungen aus dem Inland</p> <p>Erstattungen von Versorgungsbezügen an den Bund</p> <p>Erstattungen von Versorgungsbezügen an die Gemeinden</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gezielte Stichprobe zu den jeweiligen Fällen für die Haushaltsjahre 2020 und 2021 • Umfasste die 7 höchsten Zahlungen, dies entspricht 64 % des Gesamtvolumens • Stichprobe beinhaltete Einnahmen und Ausgaben

13 900 671 00	Sonstige Erstattungen von Versorgungsbezügen	
---------------	--	--



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Per E-Mail

Herrn
1. Vizepräsidenten des Landtags und
Vorsitzenden des Ausschusses für Haus-
haltskontrolle
Rainer Schmeltzer MdL
sowie
Herren
Marc Blondin MdL
Frank Börner MdL
Dr. Gregor Kaiser MdL
Dirk Wedel MdL
Dr. Hartmut Beucker MdL

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:
Durchwahl 3896-458
Geschäftszeichen
PrR 2

Datum **07. Mai 2024**

Vorbereitende Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen gemäß § 101 Landeshaushaltsordnung

Stellungnahme zum schriftlichen Bericht über die vorbereitende Prüfung des Einzelplans 13 (Haushaltsjahre 2020 und 2021) vom 21.03.2024

Sehr geehrter Herr Vizepräsident des Landtags,
sehr geehrte Herren Abgeordnete,

mit E-Mail vom 21.03.2024 ist mir der „Bericht über die vorbereitende Prüfung des Einzelplans 13 (Haushaltsjahre 2020 und 2021)“ freundlicherweise zur Unterrichtung zugeleitet worden.

Gerne möchte ich – in Vorbereitung des mündlichen Austauschs mit Ihnen – die Gelegenheit nutzen und für die als „offen“ deklarierten Empfehlungen ergänzend zu meinen bisherigen Stellungnahmen zu den jeweiligen Zwischenergebnissen zur formalen Prüfung der Haushaltsrechnung (Anlage 1) sowie der Prüfungsschwerpunkte „Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH“ (Anlage 2) und „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“ (Anlage 3), die ich zur Vermeidung von Wiederholungen beigefügt habe, Folgendes klarstellen:

1. Zum Prüfungsschwerpunkt: „Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH“

Der im Bericht als „offen“ deklarierten Empfehlung, den Prozess der Prüfung der Arbeits- und Dienstfähigkeit zu verschriftlichen sowie im Rahmen einer Formularsammlung Musterschreiben und Vorlagen (Formulare) zu erstellen, wurde zwischenzeitlich entsprochen.

Ob hiermit ein zusätzlicher Benefit für den Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs verbunden ist, dürfte aber weiterhin zu hinterfragen sein.

Dabei soll die Wichtigkeit von verschriftlichten Prozessbeschreibungen nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden. Aber wie in der beigefügten Stellungnahme zum Zwischenergebnis dieses Prüfungsschwerpunktes (Anlage 2) ausführlich dargelegt wurde, ist im Personalreferat bereits seit vielen Jahren ein klar definiertes und mit den Interessenvertretungen abgestimmtes Verfahren zur Prüfung der Arbeits- und Dienstfähigkeit von Bediensteten des gesamten Geschäftsbereichs etabliert. Auch bei wechselndem Personaleinsatz im Personalreferat ist dadurch nicht nur die korrekte Erfassung aller Langzeiterkrankten garantiert, sondern auch die rechtliche und tatsächliche Gleichbehandlung der Prüfung der Arbeits- und Dienstfähigkeit der Bediensteten gewährleistet.

Dass dieses Verfahren geeignet und zielführend ist, zeigt das Ergebnis des Ihnen vorliegenden Berichts, wonach die Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit zügig durchgeführt und angemessen dokumentiert wurden.

Dieser positive Gesamteindruck des Umgangs mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs wird noch verstärkt durch einen Vergleich mit anderen obersten Landesbehörden:

Dem Prüfbericht ist nämlich zu entnehmen, dass die Verfahrenszeiträume bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs in

allen Verfahrensvarianten (mit und ohne Beauftragung eines amtsärztlichen Gutachtens) deutlich kürzer sind als in anderen geprüften Stellen.¹

Angesichts dieser (Vergleichs-)Werte der Verfahrenszeiträume bei der Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit wurde bereits in der genannten Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sich auch unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der – hier eher bürokratisch anmutende – zusätzliche Aufwand, der mit der Erstellung von Handlungsleitfäden oder ähnlichen Dokumenten verbunden ist, nicht zwangsläufig betrieben werden müsse.

Gleichwohl wurde ebenfalls in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass für den Fall, dass eine Prozessdokumentation für die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit weiterhin für erforderlich gehalten wird, bereits vorhandene Anwendungshinweise bzw. Handreichungen für die nordrhein-westfälische Praxis fruchtbar gemacht werden könnten.

Da an der Empfehlung in dem Ihnen vorliegenden Bericht weiterhin festgehalten wird, wurden die vom Personalreferat des Ministeriums des Innern für den eigenen internen Gebrauch erarbeiteten Handlungsleitfäden für den Umgang mit (langzeit-)erkrankten tarifbeschäftigten und verbeamteten Kolleginnen und Kollegen² für den Gebrauch im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs angepasst. Diese stehen dem Personalreferat seit dem 02.04.2024 für die Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit der Beamteten zur Verfügung.

Zugleich wurde zwischenzeitlich im Personalreferat eine „Wissensdatenbank ‘Langzeit-erkrankte‘“ angelegt. Hier werden insbesondere Aufsätze und Rechtsprechung zum Thema zentral abgelegt und fortlaufend aktualisiert.

¹ In der mir im Prüfungsverfahren zur Stellungnahme vorgelegten Tabelle stellte sich die Situation für den Landesrechnungshof bei der Verfahrensdauer ohne Beauftragung eines (amts-)ärztlichen Gutachtens noch um ein Mehrfaches besser dar: Danach dauerte das Verfahren bei den geprüften Stellen für die Beamtinnen und Beamten 34 Monate (beim Landesrechnungshof dagegen nur 8 Monate) und für Tarifbeschäftigte 29 Monate (beim Landesrechnungshof dagegen nur 7 Monate). Worauf die Veränderungen der Vergleichszahlen beruhen, ist hier nicht bekannt.

² Die Handlungsleitfäden wurden dem Landesrechnungshof auf Arbeitsebene am 08.03.2024 übersandt.

Die Empfehlungen des Prüfberichts dürften damit erledigt sein.

2. Zum Prüfungsschwerpunkt: „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“

Der Prüfbericht zum weiteren Prüfungsschwerpunkt „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“ konstatiert, dass die Stellenbesetzungsverfahren in der Regel zügig durchgeführt werden, es gleichwohl an einem strategischen Rahmen und einem etablierten Prozess- und Kennzahlenmanagement fehle, das Grundlage für eine kontinuierliche und systematische Evaluation sowie Optimierung bilden könne. Da damit zu rechnen sei, dass die Umsetzung eines datenbasierten Optimierungsprozesses einige Zeit in Anspruch nehmen dürfte, sollte geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine externe Beratung hinzugezogen werden sollte und könnte. Im Sinne eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses sollten einzelne Prozessschritte, der Prozess sowie die strategischen Ziele evaluiert und gegebenenfalls angepasst werden.

Sollte es von der Kommission als erforderlich erachtet werden, kann diese Empfehlung ebenfalls gerne aufgegriffen werden.

Dabei wird jedoch zu bedenken sein, dass die Leitungen der Zentralabteilungen der obersten Landesbehörden bereits im vergangenen Jahr eine „AG Personalgewinnung und -bindung“ eingerichtet haben, die im Dezember 2023 ihre Arbeit aufgenommen hat. Zentrale Themen sind dabei Fragen der Nachwuchsgewinnung sowie zur Arbeitgeberattraktivität. Gemeinsames Anliegen ist es unter anderem, Best-Practice-Beispiele aus allen obersten Landesbehörden zusammenzustellen.

Um mögliche Doppelstrukturen zu vermeiden, könnte es daher aus Gründen eines effizienten und effektiven Verwaltungshandelns zumindest sachdienlich sein, dass sich das Personalreferat des Landesrechnungshofs in einem ersten Schritt der Erkenntnisse dieser Arbeitsgruppe bedient und in das hiesige Verfahren bei Stellenbesetzungen integriert.

Gegebenenfalls wäre dann in einem späteren Schritt zu entscheiden, ob es (noch) erforderlich ist, einen weiteren, zeit- und kostenintensiven Prozess zur Optimierung der

Stellenbesetzungsverfahren des Landesrechnungshofs – womöglich unter Einbindung externer Beratung – aufzulegen.

Sollte dies aber seitens der Kommission bereits jetzt für erforderlich gehalten werden, wird vorsorglich auf folgenden, weiteren Aspekt hingewiesen:

Im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs entspricht es einer guten – weil wirtschaftlich sinnvollen – Praxis, vor Einbindung externer Beratung zunächst auf das im Prüfbereich vorhandene Knowhow zurückzugreifen. Diese Herangehensweise ist im Übrigen bereits im Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen angelegt. Dort ist nämlich ausdrücklich geregelt, dass die Präsidentin oder der Präsident bei der Erfüllung ihrer/seiner Aufgaben durch die anderen Mitglieder unterstützt wird (vgl. § 6 Absatz 4 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen).

Sofern zum jetzigen Zeitpunkt aus Sicht der Kommission die Implementierung eines Prozesses zur weiteren Optimierung des Stellenbesetzungsverfahrens im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs für erforderlich gehalten wird, wird daher die Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Leitung eines Mitglieds, auf dessen Knowhow für diese Aufgabe unterstützend zurückgegriffen werden soll, als dem Vorhaben angemessen und sachdienlich angesehen.³

Erlauben Sie mir abschließend noch eine über den Prüfbericht hinausgehende Ergänzung in Bezug auf die Fragestellungen zum Prüfungsthema „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“, die die Kommission in einem Schreiben an den mit der vorbereitenden Prüfung beauftragten Prüfer mit Schreiben vom 31.03.2022 formuliert hat:

Wie bereits in der beigefügten Stellungnahme zum Zwischenergebnis dieses Prüfungsschwerpunktes (Anlage 3) ausführlicher dargelegt wurde, sind in Bezug auf die Stellenbesetzungsquote in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern die Auswirkungen der

³ Eine entsprechende Forderung hatte der Landesrechnungshof auch in seinem Beitrag 12 im Jahresbericht 2016 „Vergabe externer Gutachten und Beratungen durch die Universitätsklinik“ aufgenommen. In diesem wurde seitens des Landesrechnungshofs die Auffassung vertreten, dass vor der Beauftragung einer externen Beratung zu prüfen ist, ob eine Leistung (vollständig oder zumindest teilweise) durch eigene Kräfte erbracht werden kann. Gegebenenfalls vorhandene Handlungsalternativen sind unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu vergleichen und zu bewerten.

zuletzt in 2022 vorgenommenen Strukturreform zur fortlaufenden Optimierung der Zusammenarbeit zwischen dem Landesrechnungshof und den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern (noch) zu spüren.

Im Zuge der Reform wurden unbesetzte Planstellen einvernehmlich mit den Mitgliedern aufgrund deren fachlicher Bedarfe auf die jeweiligen Prüfbereiche verteilt und auch der Zeitpunkt der konkreten Nachbesetzung abgesprochen. Denn es sind bekanntlich die Mitglieder, die die Prüfungen leiten und die die Fachaufsicht über die ihnen zugewiesenen Prüfbereiche in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern ausüben. Daraus folgt auch ihre besondere Verantwortung für die Festlegung des Zeitpunkts der Ausschreibung unbesetzter Stellen sowie der sich daran anschließenden Einarbeitung der neuen Prüferinnen und Prüfer sowohl in ihrem Prüfungsgebiet im Landesrechnungshof als auch in den ihnen zugeordneten Prüfbereichen in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern. Daher ist seitens des Personalreferates eine von den Mitgliedern gewünschte zeitliche Verzögerung von Stellenbesetzungen im Interesse einer effektiv und effizient arbeitenden externen Finanzkontrolle zumindest hinzunehmen, wenn nicht sogar zwingend zu akzeptieren.

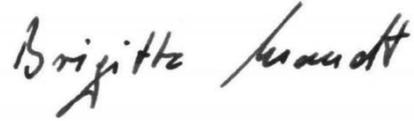
Ungeachtet dessen habe ich angesichts der erheblichen Anzahl der nicht besetzten Stellen in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern mit den betroffenen Mitgliedern im Frühjahr diesen Jahres Gespräche geführt und unter anderem auch die Stellenbesetzungsquote in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern thematisiert. Dabei hat sich ergeben, dass die Mitglieder unter Berufung auf ihren verfassungsrechtlich garantierten Prüfauftrag aktuell einen konkreten Stellenbesetzungsbedarf von 19 Stellen (1*LG 2.2, 18* LG 2.1) an den verschiedenen Standorten der Staatlichen Rechnungsprüfungsämter im Land haben.

Dem Hauptpersonalrat beim Landesrechnungshof liegt das Maßnahmenpaket zur (weiteren) Optimierung der Stellensituation in den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern derzeit zur Beratung vor. Es besteht die begründete Annahme, dass die Ausschreibungen zeitnah veröffentlicht werden können.

Ich bin daher sehr zuversichtlich, dass sich die Anzahl der unbesetzten Stellen bei den Staatlichen Rechnungsprüfungsämtern noch in diesem Jahr deutlich reduzieren wird.

Über die weitere Entwicklung werde ich dem Ausschuss für Haushaltskontrolle im Zusammenhang mit den für dieses Jahr erwarteten Ergebnissen der Evaluation der Geschäftsbereichsstrukturreform 2022 selbstverständlich gerne berichten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Prof. Dr. Brigitte Mandt

Anlagen:

- Anlage 1: Stellungnahme zum Zwischenergebnis der formalen Prüfung der Haushaltsrechnung vom 13.07.2023
- Anlage 2: Stellungnahme zum Zwischenergebnis des Prüfungsschwerpunktes „Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH“
- Anlage 3: Stellungnahme zum Zwischenergebnis des Prüfungsschwerpunktes „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Herrn
LMR Dr. Rohde

im Hause

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: **Frau Koblitz**
Durchwahl 3896-233
Geschäftszeichen:
PrR1-03.08.04-000005-2023-0002411
Datum 13.07.2023

Vorbereitende Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs NRW gemäß § 101 LHO, Zwischenergebnis zur formalen Prüfung

Ihr Schreiben vom 22.06.2023, VC-03.08.01-002391

Sehr geehrter Herr Dr. Rohde,

zu dem mit Schreiben vom 22.06.2023 übermittelten Ergebnis der abgeschlossenen formalen Prüfung – als Zwischenergebnis der vorbereitenden Prüfung nach § 101 LHO –, nehme ich die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Als Ergebnis Ihrer Prüfung teilten Sie mit, dass die Haushaltsrechnungen 2020 und 2021 ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Einnahmen und Ausgaben darstellten. Bei lediglich fünf Buchungen wurde festgestellt, dass diese falsch ausgewiesen wurden.

Hierbei handelt es sich – wie von Ihnen bereits dargestellt – um Einzelfälle. Vor einer Buchung werden grundsätzlich einzelne fehlerhafte Kontierungen mit den Bedarfsstellen abgestimmt, sodass eine Sensibilisierung der zuständigen Mitarbeitenden regelmäßig erfolgt. Mit dem zuständigen Referat der Präsidialabteilung wurden Ihre Ergebnisse zur Titelgruppe 60 zudem gesondert besprochen. Die festgestellten Fehlbuchungen wurden dabei zum Anlass genommen, die Mitarbeitenden zu sensibilisieren, dass auf die sorgfältige Bearbeitung der Anordnungen ein besonderes Augenmerk zu richten ist.

Zugleich danke ich Ihnen für den Hinweis, dass sich das „Gremium zur Standardisierung des staatlichen Rechnungswesens“ am 23.11.2022 auf einen aktualisierten Gruppierungsplan geeinigt hat. Sobald dieser auch für NRW gültig wird, werden die Bedarfsstellen informiert und darauf hingewiesen, die Haushaltsbuchungen dementsprechend vorzunehmen sind.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Brigitte Mandt". The signature is written in a cursive style with a long, sweeping underline.

Prof. Dr. Brigitte Mandt



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Per E-Mail

Herrn
Ltd. Ministerialrat Dr. Rohde

im Hause

40210 Düsseldorf
Konrad-Adenauer-Platz 13
Telefon 0211 3896-0
Telefax 0211 3896-393
E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de
(Kein Zugang für elektronisch signierte sowie
verschlüsselte elektronische Dokumente)
Auskunft erteilt: **Frau Ulland**
Durchwahl 3896-299
Geschäftszeichen **Pr 2**

Datum **15.03.2024**

Vorbereitende Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen gemäß § 101 LHO – Haushaltsjahre 2020 und 2021

Zwischenergebnis zum Prüfungsschwerpunkt „Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH“

Ihr Schreiben vom 08.03.2024, Aktenzeichen: VC-03.08.01-002391

Sehr geehrter Herr Dr. Rohde,

zu dem mit Schreiben vom 08.03.2024 übermittelten Ergebnis des abgeschlossenen Prüfungsschwerpunktes „Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des LRH“ nehme ich die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Sie teilen mit, dass das Ergebnis des Prüfungsschwerpunktes im Wesentlichen sei, dass Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit zügig durchgeführt und angemessen dokumentiert worden seien. Gleichwohl fehle es an einer Prozessdokumentation und aufgrund einer fehlerhaften Software seien falsche Daten für den Gesundheitsbericht der Landesregierung übermittelt worden.

Im Einzelnen darf ich hierzu Folgendes bemerken:

Zu Randziffer 24:

In Randziffer 24 wird ausgeführt, dass in einem ersten Schritt diejenigen Personen erhoben wurden, die in den Jahren 2020 bis 2022 sowie bis zum 31.08.2023 langzeiterkrankt waren. Um diese zu identifizieren, sollte das Personalreferat die Personen angeben, die für die Gesundheitsberichte der Landesregierung (Gesundheitsberichte) in den entsprechenden Jahren als langzeiterkrankt gemeldet wurden.

Wie in der zu dieser Textpassage gehörenden Fußnote 34 zu Recht angegeben, liegen bislang die Gesundheitsberichte der Landesregierung für 2020, 2021 und 2022 als Vorlagen des Landtages Nordrhein-Westfalen vor. Dagegen können die Daten vom 01.01.2023 bis zum 31.08.2023 nicht aus einem Gesundheitsbericht identifiziert worden sein, da es für 2023 noch keinen entsprechenden Bericht der Landesregierung gibt. Die in die Prüfung einbezogenen Daten aus 2023 wurden vielmehr den Prüfenden durch das Personalreferat zur Verfügung gestellt.

Zu Randziffer 38, 58, 61 und 64:

In Randziffer 38 steht: „In der Prüfung `Umgang mit Langzeiterkrankten in den obersten Landesbehörden` empfahl der LRH daher, dass das Ministerium des Innern (IM) die Verwaltungsvorschriften zur Ausführung des Beamtenstatusgesetzes und des Landesbeamtengesetzes anpasst.“

Es wird insoweit um Klarstellung gebeten, dass hier nicht die Verwaltung des Landesrechnungshofs angesprochen ist, sondern dass es sich um eine Empfehlung des Kleinen Kollegiums in der bereits in Randziffer 4 angesprochenen Prüfung von weiteren obersten Landesbehörden handelt.

Entsprechendes gilt für die in den Randziffern 58, 61 und 64 angesprochenen Empfehlungen „des LRH“, für die ebenfalls um eine klarstellende Formulierung gebeten wird.

Zu 1.6.2. „Datenmanagement verbessern“:

Zu den in Gliederungspunkt 1.6.2 „Datenmanagement verbessern“ gemachten Ausführungen wird ebenfalls um Klarstellung gebeten, dass hier nicht das Datenmanagement des Personalreferates im Umgang mit Langzeiterkrankten in Gänze im Fokus der Feststellungen steht. Vielmehr steht hier in Rede, dass möglicherweise aufgrund einer fehlerhaften Software falsche Daten im Gesundheitsbericht der Landesregierung generiert und ausgewiesen wurden.

Wie den Prüfenden bereits im Verlauf der Prüfung mitgeteilt wurde, wurde im Personalreferat 2022 erstmalig ein Softwareprodukt der Firma BIS für die Erstellung des Gesundheitsberichts der Landesregierung eingesetzt, das für diese Landesstatistik explizit entwickelt und auch von unterschiedlichen Landesbehörden genutzt wird.

Anders als in Randziffer 46 dargestellt, gab es bislang durch das Personalreferat jedoch keine Plausibilitätstests der Software BIS. Man war davon ausgegangen, dass das Programm, das genau vor dem Hintergrund der Erfassung von Krankendaten für den Gesundheitsbericht der Landesregierung beschafft worden war, die Anzahl der Langzeiterkrankten automatisiert erfasst und richtig generiert.

Nachdem nunmehr im Verlauf der Prüfung festgestellt werden musste, dass die im Gesundheitsbericht der Landesregierung ausgewiesenen Daten nicht mit den im Personalreferat verfügbaren und den Prüfenden zur Verfügung gestellten Angaben zur Anzahl der Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich übereinstimmten, wird selbstverständlich schon im eigenen Interesse eine finale Klärung der ermittelten Differenzen beim Software-Anbieter herbeigeführt.

Wegen der Fristsetzung zur Übermittlung der Daten für den Gesundheitsbericht 2023 im März dieses Jahres und der noch ausstehenden Überprüfung der Software BIS wurden die Krankendaten der Beschäftigten des Geschäftsbereichs für 2023 rein vorsorglich manuell aus den Krankenakten der Bediensteten ausgewertet. Denn, wie die Prüfenden bestätigen können, liegen diese Daten jederzeit abrufbar im Personalreferat vor und

stellen damit eine sichere Grundlage für das Verfahren im Umgang mit Langzeiterkrankten dar.¹

Als Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass sich die Feststellungen in diesem Prüfungsabschnitt nicht auf das gesamte Datenmanagement des Personalreferates bezüglich langzeiterkrankter Bediensteter beziehen, wie es die Überschrift zu 1.6.2 vermuten lässt, sondern hier lediglich die Datenzulieferung im Zusammenhang mit dem jährlich zu erstellenden Gesundheitsbericht der Landesregierung in Rede steht. Die Überschrift zu 1.6.2 sollte daher lauten: Software gestütztes Datenmanagement für den Gesundheitsbericht der Landesregierung verbessern.

Zu 1.6.3 „Prozesse der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit stärken“:

Erlauben Sie noch folgende Anmerkungen zu 1.6.3 „Prozesse der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit stärken“.

Wie bereits unter 1.2 „Welche Auswirkungen bringen Langzeiterkrankungen mit sich?“ zu Recht betont wird, haben Langzeiterkrankungen nicht nur Auswirkungen auf die betroffenen Personen selbst, sondern auch auf deren unmittelbare Kolleginnen und Kollegen. Aus Fürsorgegesichtspunkten, aber auch wegen der finanziellen Auswirkungen eines nur zögerlich durchgeführten Dienst(un)fähigkeits-Verfahrens, ist daher im Personalreferat seit vielen Jahren ein funktionierendes und wie – dankenswerterweise – von Ihnen im Ergebnis festgestellt wurde, zügiges und angemessen dokumentiertes Verfahren etabliert.

Um ein einheitliches und im Geschäftsbereich allgemein akzeptiertes Verfahren zur Ermittlung bzw. zum Umgang mit Langzeiterkrankten im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs sicherzustellen, wurde bereits im Januar 2018 in einer gemeinschaftlichen Besprechung mit dem Hauptpersonalrat (vgl. § 63 des Personalvertretungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen) ein Verfahren nach den gesetzlichen Vorgaben

¹ Der Prozess der Datenerfassung wird im Zusammenhang mit den Ausführungen zu 1.6.3 dargestellt, auf den zur Vermeidung von Wiederholungen an dieser Stelle verzichtet wird.

zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit der Bediensteten verabredet und seitdem konsequent verfolgt.

Auch ohne ein Ablaufdiagramm schriftlich fixiert zu haben, ist seit vielen Jahren im Personalreferat ein Prozessablauf etabliert, der sich für den Bereich des Landesrechnungshofs wie folgt darstellt:

- Aktuelle Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen werden in der Krankenkarte der Software BIS erfasst.
- Sobald eine Person länger als 30 Arbeitstage² innerhalb von sechs Monaten erkrankt ist, wird sie durch die Sachbearbeitung in der Gleitzeitstelle in eine monatliche Übersicht der Langzeiterkrankten aufgenommen.
- Die Übersicht wird der Referatsleitung des Personalreferates zur Prüfung und ggf. zur Sachverhaltsaufklärung vorgelegt.
- Gemeinsam mit der jeweils zuständigen Sachbearbeitung wird im Anschluss zeitnah geklärt, ob aufgrund der über die Art und Dauer der Erkrankung vorliegenden Erkenntnisse
 - ein Verfahren zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit eingeleitet oder
 - eine erneute Wiedervorlage bei der Referatsleitung des Personalreferats zur weiteren Prüfung/Aufklärung verfügt werden soll.
- Bei Durchführung eines förmlichen Dienst(un)fähigkeits-Verfahrens wird
 - die Gremienbeteiligung durchgeführt,
 - der Gutachtauftrag erteilt,
 - die Untersuchungsanordnung an den Bediensteten erteilt,
 - die Übermittlung des Gutachtens abgewartet,
 - das Gutachten ausgewertet und schließlich
 - die Entscheidung über die Zurruesetzung des Bediensteten getroffen.

Für die Rechnungsprüfungsämter erfolgen die ersten Schritte des Prozesses in der jeweiligen Geschäftsstelle bzw. durch die zuständige Amtsleitung. Sobald das Personalre-

² Personen, die innerhalb eines Jahres länger als sechs Wochen oder wiederholt erkrankt sind, werden ebenfalls in einer Übersicht erfasst und an die Referatsleitung des Personalreferates sowie an das Integrationsteam übermittelt. Das Integrationsteam führt dann ein Verfahren zum Betrieblichen Eingliederungsmanagement durch (§ 167 Sozialgesetzbuch Neuntes Buch). Nach Abschluss erhält das Personalreferat eine Information dazu.

ferat im Berichtsweg über eine langzeiterkrankte Person Kenntnis erhält, wird durch die Referatsleitung gemeinsam mit der jeweils zuständigen Sachbearbeitung im Anschluss zeitnah geklärt, ob aufgrund der über die Art und Dauer der Erkrankung vorliegenden Erkenntnisse eine der zuvor für den Bereich des Landesrechnungshofs benannten Maßnahmen erfolgen soll (s.o.).

Dieses Vorgehen, mit anderen Worten dieser Prozess zum Ablauf eines Dienst(un)fähigkeits-Verfahrens, ist zum einen der Garant dafür, dass Langzeiterkrankte im Personalreferat für den gesamten Geschäftsbereich korrekt erfasst werden (vgl. insoweit auch die erbetene Richtigstellung zur Darstellung in 1.6.2.). Zum anderen ist dadurch eine Gleichbehandlung der Prüfung der Dienst(un)fähigkeit der Bediensteten gewährleistet, die – wie die Prüfung im Ergebnis feststellt – zudem zügig durchgeführt und angemessen dokumentiert wird.

Ob dagegen fehlende Handlungsleitfäden oder ähnliche Dokumente in Bezug auf die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit dazu führen können, dass das Personalreferat bei einer entsprechenden Prüfung der Dienst(un)fähigkeit eines Bediensteten nicht systematisch auf Erfahrungswissen zurückgreifen kann (vgl. Randziffer. 50), dürfte jedenfalls zu hinterfragen sein.

Sicherlich ist es richtig, dass ein wichtiges Element einer Verwaltung das dort vorhandene Wissen darstellt. Natürlich gilt das auch für das Personalreferat des Landesrechnungshofs: Das dort vorhandene Wissen ist eine elementare Ressource und muss gepflegt und erweitert werden.

Deshalb ist es gängige Praxis in der Verwaltung des Landesrechnungshofs, das interne Wissen sowie benötigte Informationen aus extern zugänglichen Quellen allen, die darauf zugreifen sollen, bedarfsgerecht zugänglich zu machen. Dabei wird im Personalreferat zum Aufbau bzw. Erhalt der Wissensbereitstellung als Teil des Wissensmanagements auf regelmäßige Referatsbesprechungen und auf Akten bzw. Vorlagen zurückgegriffen. Hier sind die notwendigen Arbeitsschritte beschrieben und in zeitlichen Abläufen vorgegeben. In ihrer Gesamtheit bilden daher die einzelnen Vorlagen zusammen mit den jeweiligen Verfügungspunkten eine Art „Prozessbeschreibung“, die die erforderlichen Schritte unter Bezeichnung der jeweiligen Adressaten definieren und ihre Umsetzung

vorgeben. Selbstverständlich sind dabei auch die einschlägigen Rechtsgrundlagen aufgeführt, die den Prozess bestimmen.

Das bedeutet, dass angesichts der durchaus überschaubaren Zahl von Fällen der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit gewährleistet ist, dass sich im Bedarfsfall durch einen Rückgriff auf die vorhandenen Akten das dort dokumentierte Erfahrungswissen schnell und zuverlässig vitalisieren lässt. Neben Standardformulierungen in den zu fertigenden Schreiben sowohl an die betroffenen Bediensteten als auch an die Gremien (Personalrat, Gleichstellungsbeauftragte, Schwerbehindertenvertretung) zur Einleitung des Dienst(un)fähigkeits-Verfahrens, wird dabei auch auf das landesweit im Gebrauch befindliche Formular zur Erteilung des Gutachtenauftrages zurückgegriffen.

Bekanntermaßen ist aber Dreh- und Angelpunkt eines erfolgreichen Verfahrens zur Feststellung der Dienst(un)fähigkeit die jeweilige Begründung der Zweifel an der allgemeinen Dienstfähigkeit des betroffenen Bediensteten. Die Variationsbreite der Fälle von Dienst- und Arbeitsunfähigkeit in standardisierte, formularmäßige Formulierungen zu erfassen, ist daher nahezu unmöglich. Von ausschlaggebender Bedeutung für eine angemessene Bearbeitung des einzelnen Verfahrens ist nämlich die jeweilige Erfassung und Darlegung der Besonderheiten des Einzelfalles – wie es auch im Personalreferat mit entsprechendem Erfolg praktiziert wird. Formelhafte bzw. floskelhafte Formulierungen dürften hier weder im wohlverstandenen Interesse des betroffenen Beschäftigten angezeigt noch in einem möglichen Gerichtsverfahren erfolgversprechend sein.

Angesichts der – dankenswerterweise – festgestellten vollständigen und nachvollziehbaren Dokumentation in den einschlägigen Vorgängen zum Umgang mit Langzeiterkrankten (Randziffer 39) bleibt im Übrigen das bereits erarbeitete Wissen – beispielsweise auch bei Personalwechseln in der Bearbeitung – konserviert.

Ob es daher eines zusätzlichen Aufwandes bedarf, der mit der Erstellung von Handlungsleitfäden oder ähnlichen Dokumenten verbunden ist, drängt sich daher auch unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nicht auf.

Aus der – wiederum dankenswerterweise – erfolgten Feststellung, wonach in der Verwaltung des Landesrechnungshofs die Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit strin-

gent und zügig (Randziffer 31) durchgeführt wurden, lässt sich diese Erforderlichkeit jedenfalls nicht zwingend ableiten.

Der Aufwand der seitens der Prüfenden vorgeschlagenen Herangehensweise wird umso größer, wenn man bedenkt, dass es sich hier um ein Rechtsgebiet handelt, in dem die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung extrem volatil und uneinheitlich war und ist:

In der verwaltungsgerichtlichen Instanzrechtsprechung beispielsweise der Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts zur isolierten Angreifbarkeit einer Untersuchungsanordnung (Beschluss vom 14.03.2019 - 2 VR 5.18) in vielen Teilen nicht gefolgt und erst durch den Beschluss der 3. Kammer des 2. Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 14.01.2022 - 2 BvR 1528/21 - erstmalig bundeseinheitlich Klarheit geschaffen worden. Und auch die unterschiedliche Rechtsprechung des 1. und 6. Senats des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen zur Frage, ob es in den Fällen des § 26 Abs. 1 Satz 2 Beamtenstatusgesetz in einer Untersuchungsanordnung einer spezifischeren Beschreibung von Art und Umfang der durchzuführenden Untersuchung bedürfe (vgl. insoweit den Beschluss vom 14.04.2023 - 6 B 205/23 - und das Urteil vom 21.11.2022 - 1 A 1314/19 -), ist nur ein Beispiel für die Schwierigkeit, ein Dokument zu erstellen, das zuverlässige Handlungsanweisungen bevorratet.

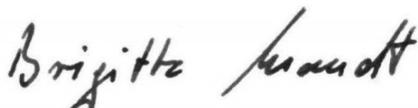
Insoweit dürfte auch das in Fußnote 44 als exemplarisch empfohlene Münchener Prozessformularhandbuch Verwaltungsrecht als „Vorbild“ nicht geeignet sein, eine kontinuierliche (Rechtsprechungs-)Sammlung in Form eines Nachschlagewerks zu etablieren, zumal es sich – wie dem Vorwort zur ersten Auflage zu entnehmen ist – als Hilfestellung für den Rechtsschutzsuchenden versteht.

Selbstredend hat das Personalreferat einen fortlaufenden Arbeitsprozess – konkret auf der Ebene der Referatsleitung – etabliert, in dem die Rechtsprechung verfolgt und neueste Entwicklungen in den Prozess der Bearbeitung eingespeist werden. Dies gilt im Übrigen auch für Erkenntnisse aus den Personalreferaten der anderen nordrhein-westfälischen obersten Landesbehörden, da die Referatsleitung regelmäßig an diesem seit Jahren etablierten Erfahrungsaustausch teilnimmt und bei dem sich die Personalverantwortlichen gegenseitig „auf Stand“ bringen.

In der Gesamtschau lässt sich damit konstatieren, dass die in Randziffer 53 von den Prüfenden vorgeschlagenen Regelungsinhalte eines Dokumentes für die Prüfung der Dienst- und Arbeitsfähigkeit bereits heute im Personalreferat etabliert sind und – auch wenn sie so nicht ausdrücklich benannt oder als solches schriftlich fixiert sein sollten – ein insgesamt positives Bild zeichnen (Randziffer 31).

Sollte es jedoch weiterhin für erforderlich gehalten werden, dass der Prozess der Prüfungen der Dienst- und Arbeitsfähigkeit in der von Ihnen angeregten Form gestärkt wird, wird auf die 44 Seiten (mit Anlagen 88 Seiten) umfassenden „Anwendungshinweise zum Verfahren der Dienstunfähigkeit sowie zur Feststellung der begrenzten Dienstfähigkeit (§§ 44 bis 49 Bundesbeamtengesetz)“ des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (Stand: 14.03.2022) mit einer Reihe von Musterschreiben und Merkblättern hingewiesen. Diese Hinweise könnten für die nordrhein-westfälische Praxis ohne Schwierigkeiten fruchtbar gemacht werden. Dabei würde es sich jedoch anbieten, dass sich das für das Beamtenrecht im Lande federführende Ministerium des Innern dieser ressortübergreifenden Aufgabe widmet.³

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Brigitte Mandt

³ Nach aktuellen Erkenntnissen des Personalreferates hat das Ministerium des Innern für den eigenen internen Gebrauch eine Handreichung für den Umgang mit Langzeiterkrankten erarbeitet und diese den Ressorts auf Arbeitsebene zur Kenntnis übersandt.



Die Präsidentin des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen

Die Präsidentin des LRH NRW · Postfach 10 34 17 · 40025 Düsseldorf

Per E-Mail

Herrn

Ltd. Ministerialrat Dr. Rohde

im Hause

40210 Düsseldorf

Konrad-Adenauer-Platz 13

Telefon 0211 3896-0

Telefax 0211 3896-393

E-Mail: poststelle@lrh.nrw.de

(Kein Zugang für elektronisch signierte
sowie

verschlüsselte elektronische Dokumente)

Auskunft erteilt: **Frau Ulland**

Durchwahl 3896-299

Geschäftszeichen: **Pr 2**

Datum **19**.03.2024

Vorbereitende Prüfung der Rechnung des Landesrechnungshofs Nordrhein-Westfalen gemäß § 101 LHO – Haushaltsjahre 2020 und 2021

Zwischenergebnis zum Prüfungsschwerpunkt „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“

Ihr Schreiben vom 12.03.2024, Aktenzeichen: VC-03.08.01-002391

Sehr geehrter Herr Dr. Rohde,

zu dem mit Schreiben vom 12.03.2024 übermittelten Zwischenergebnis zum Prüfungsschwerpunkt „Stellenbesetzungsverfahren im Geschäftsbereich des LRH“ nehme ich die Gelegenheit zur Stellungnahme gerne wahr.

Sie teilen mit, dass das Ergebnis des Prüfungsschwerpunktes im Wesentlichen sei, dass die Stellenbesetzungsverfahren in der Regel zügig durchgeführt wurden. Gleichwohl fehle es an einem strategischen Rahmen und einem etablierten Prozess- und Kennzahlenmanagement.

Im Einzelnen darf ich hierzu Folgendes bemerken:

Zu 1.4.1 „Quote des LRH schon verbessert – weitere Anstrengungen nötig“

Zu Randziffer 10 und 11:

Wie in Randziffer 10 zu Recht angesprochen wird, ist eine stichtagsbezogene Stellenbesetzungsquote immer nur eine Momentaufnahme und die Entwicklung darf über die Zeit daher bei der Interpretation dieser Zahlen nicht außer Acht gelassen werden. Ebenfalls wird konstatiert, dass im gegenwärtigen Zählsystem beispielsweise Stellen als unbesetzt ausgewiesen werden, wenn sich die Beschäftigten in Elternzeit befinden und regen an, die Quote um diese Stellen zu bereinigen, die nur aufgrund von Elternzeit als offen ausgewiesen sind.

Diese Anregung wird gerne aufgegriffen. Gleiches sollte dann aber auch für die Stellenanteile gelten, die aufgrund von Teilzeiten der Bediensteten „frei gehalten“ werden müssen, um den gesetzlichen Ansprüchen auf Rückkehr und Aufstockung der Arbeitszeiten gerecht werden zu können.

Soweit in Randziffer 11 ausgeführt wird, dass in den Rechnungsprüfungsämtern 22,4 % (richtigerweise: 22,37 % oder rund 22,4 %) der Planstellen zum 01. Januar 2024 unbesetzt sind, wird daher um ergänzende Darstellung gebeten, dass davon bereits 10,92 Planstellen vorübergehend durch befristete Teilzeitvereinbarungen bzw. durch Freistellung für Elternzeit für eine Stellenbesetzung nicht zur Verfügung stehen und die Zahl insoweit zu bereinigen ist.¹

Darüber hinaus gibt es aber noch weitere Faktoren, die sich auf das realistische Bild der nicht besetzten Stellen in den Rechnungsprüfungsämtern auswirken:

So wird – wiederum unter Bezugnahme auf die ausführliche Begründung in der Vorlage 18/2244 – um ergänzende Darstellung gebeten, dass für 18 unbesetzte Planstellen der Laufbahngruppe 2.1 bereits konkrete Stellenbesetzungsverfahren angestrengt wurden bzw. zumindest konkrete Überlegungen zur Stellenbesetzung bestehen.

¹ Vgl. insoweit die ausführliche Begründung des Landesrechnungshofs in der Vorlage 18/2244 des Ministeriums der Finanzen des Landes Nordrhein-Westfalen an den Unterausschuss Personal des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zu unbesetzten Stellen in der Landesverwaltung zum 01. Januar 2024.

Dabei wäre wichtig hervorzuheben, dass im Zuge der letzten Strukturreform 2022 die Verteilung der unbesetzten Planstellen in den Rechnungsprüfungsämtern im ausdrücklichen Einvernehmen mit den Mitgliedern erfolgt ist.² Dabei sollte ebenfalls nicht unerwähnt bleiben, dass auch der Zeitpunkt der konkreten Nachbesetzung immer mit den Mitgliedern abgesprochen wurde, um – wie auch in Randziffer 11 erwähnt – eine fachgerechte Einarbeitung der Mitarbeitenden in neu zusammengesetzten Teams zu gewährleisten.

Diese Herangehensweise bei Stellenbesetzungen im Prüfbereich ist damit entscheidend (mit-)beeinflusst durch die Vorstellungen der Mitglieder an das ihnen (künftig) fachlich unterstellte Prüfpersonal, wobei sie sich auf ihren verfassungsrechtlich garantierten Prüfauftrag berufen. Seitens des Personalreferates wird daher eine zeitliche Verzögerung von Stellenbesetzungen im Interesse einer effektiv und effizient arbeitenden externen Finanzkontrolle zumindest hinzunehmen, wenn nicht sogar zwingend zu akzeptieren sein.

Bei Berücksichtigung dieser additiv wirkenden Elemente ergibt sich also bereits heute für die Stellenbesetzungsquote der Rechnungsprüfungsämter ein weitaus positiveres Bild als jenes, das mit den in Randziffer 11 zitierten „22,4 %“ zum Ausdruck gebracht wird.

Die Überschrift „Quote des LRH verbessert – weitere Verbesserung insbesondere für den Geschäftsbereich konkret zu erwarten“ wäre daher zutreffender und um eine entsprechende Anpassung wird gebeten.

Zu Randziffer 14 und 21:

Daneben wird in Randziffer 14 und 21 angegeben, die Erfolgsquote der Ausschreibungsverfahren liege bei „nur“ rund 71%. Da diese bewertende Äußerung nicht weiter – beispielsweise durch Vergleichszahlen – belegt ist, wird um ergänzende Darstellung entsprechender Erfolgsquoten anderer oberster Landesbehörden gebeten. Aufschluss-

² Vgl. ebenda, Seite 9 und 10.

reich wären daneben auch Vergleichszahlen anderer nachgeordneter Behörden an den jeweiligen Standorten der Rechnungsprüfungsämter. Denn – wie ebenfalls in der Vorlage 18/2244 ausführlich dargelegt – ist zu beobachten, dass sich in den Rechnungsprüfungsämtern der Stellenbesetzungsprozess zunehmend schwieriger gestaltet, insbesondere sofern besondere fachliche Anforderungen erforderlich sind, etwa im technischen Bereich (beispielsweise für den Bereich IT, Straßenbau und Hochbau für Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure). Dabei steht der Landesrechnungshof in Konkurrenz zu anderen Landesbehörden, insbesondere im Raum Düsseldorf und Köln.³

Zu 1.4.2 „Stellschrauben identifizieren: Einflussfaktoren im Stellenbesetzungsverfahren“

Zu Randziffer 18:

In Randziffer 18 wird angeführt, die Verantwortlichkeiten für den Stellenbesetzungsprozess seien nicht dokumentiert.

Zunächst wird darauf verwiesen, dass die Verantwortlichkeiten innerhalb des Personalreferats gleichwohl eindeutig festgelegt sind und daher auch im Geschäftsverteilungsplan „Geschäftsverteilung in Verwaltungssachen im Geschäftsjahr 2024“ wie folgt abgebildet werden können:

Aufgabe	Aufgabenwahrnehmung durch	Vertretung
Personalangelegenheiten Beurteilungen / Zeugnisse; Beförderungen / Höhergruppierungen / Aufstieg; Stufenfestsetzungen; Stellenausschreibung ; Interessenbekundungsverfahren; Einstellung; Abordnung, Versetzung, Umsetzung; amtsärztliche Verfahren; Ruhestandsverfahren; Widerspruchsverfahren Mutterschutz / Elternzeit / Beurlaubungen; Nebentätigkeit; Teilzeit; Änderungsdienst zum LBV		
Beschäftigte ab der Laufbahngruppe 2.2 im LRH	Dahmen	Kowollik
Alle übrigen Beschäftigten des LRH	Kowollik	Dahmen
Alle Beschäftigten der RPÄ Arnsberg, Detmold und Münster Köln, Düsseldorf und f. Steuern in Münster	Rock Cramer	Cramer Rock

³ Vgl. ebenda, Seite 10.

Auszug aus dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan, Seite 15

Personalauswahl und -gewinnung LRH / RPÄ		
Veröffentlichung der Stellenausschreibungen; Erstellung Bewerberverzeichnis; Bewerberverwaltung; Terminkoordination / Abwicklung für den gesamten Geschäftsbereich	Kirchner/Rock	Rock/Kirchner
Vorauswahl	Ulland/Traub	Traub/Ulland
Vorstellungsgespräche	Ulland/Traub	Traub/Ulland

Auszug aus dem aktuellen Geschäftsverteilungsplan, Seite 16

Hierzu wird zwar in der Fußnote 21 zu Randziffer 41 des Prüfberichts ausgeführt, dass der Detaillierungsgrad des Geschäftsverteilungsplans in Verwaltungssachen für eine Prozessbeschreibung nicht ausreicht. Die Definition von Verantwortlichkeiten umfasse die Festlegung von klaren Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnissen für Prozessschritte.

Dazu ist jedoch zum einen anzumerken, dass im Geschäftsverteilungsplan eindeutig Verantwortlichkeiten für einzelne Prozessschritte des Stellenbesetzungsverfahrens – wie beispielsweise die Zuständigkeiten für die Veröffentlichung, die Vorauswahl und die Vorstellungsgespräche – festgelegt sind.

Zum anderen wird – wie bereits an anderer Stelle ausgeführt – auch im Personalreferat als Teil des Wissensmanagements in der Verwaltung des Landesrechnungshofs auf Dateiordnerstrukturen sowie Akten bzw. Vorlagen zurückgegriffen. Hier sind die notwendigen Arbeitsschritte beschrieben und in zeitlichen Abläufen vorgegeben. In ihrer Gesamtheit bilden daher die einzelnen Vorlagen zusammen mit den jeweiligen Verfügungspunkten eine Art „Prozessbeschreibung“, die die erforderlichen Schritte unter Bezeichnung der jeweiligen Adressaten definieren und ihre Umsetzung vorgeben.

Zu Randziffer 19:

Unter Randziffer 19 wird dargestellt, dass die Umstellung auf das Stellenportal Interamt eine Anpassung bewirkt habe. So drucke das Personalreferat die Bewerbungen seitdem nicht mehr aus, sondern leite sie digital weiter.

Diese Prozessbeschreibung greift insoweit zu kurz und sollte entsprechend den folgenden Ausführungen ergänzt werden:

In Interamt ist ein Rechte- und Rollenkonzept hinterlegt. Die am Auswahlprozess Beteiligten erhalten für ihre Rolle einen Zugang und können die Bewerbungen unmittelbar im System sichten. Eine zeitaufwändige Weiterleitung ist damit entbehrlich.

Eine weitere erhebliche Beschleunigung und Optimierung im Prozess der Stellenbesetzung bietet Interamt auch dadurch, dass das Bewerberverzeichnis nicht mehr händisch erstellt werden muss. Vielmehr wird das Bewerberverzeichnis automatisch generiert und zugleich können die gesamten Bewerbungsunterlagen – wie beispielsweise der Lebenslauf der Bewerbenden oder die eingestellten Zeugnisse – durch alle am Verfahren Beteiligten (Personalreferat, Mitglied – gegebenenfalls die Prüfbereichsleitung bei Stellen der Rechnungsprüfungsämter – sowie die Gremienvertretungen) parallel eingesehen werden.

Bevor Interamt eingesetzt wurde, mussten die Bewerbungen gesichtet und die relevanten Bewerbungsunterlagen in das Bewerberverzeichnis händisch übertragen werden. Erst im Anschluss daran wurde das Bewerberverzeichnis den am Besetzungsverfahren Beteiligten zur Verfügung gestellt.

Die Einführung von Interamt konnte daher zu einer deutlichen Optimierung des Prozessablaufs, vor allem hinsichtlich der Dauer des Stellenbesetzungsverfahrens führen. Insoweit ist die unter Randziffer 41 getätigte Feststellung, dass „unter den gegebenen Voraussetzungen...keine systematischen und nachhaltigen Prozessoptimierungen erfolgen (können)“ zumindest in dieser Pauschalität nicht nachvollziehbar. Um eine klarstellende Anpassung der bewertenden Äußerung wird insoweit gebeten.

1.4.2 „Stellschrauben identifizieren: Einflussfaktoren im Stellenbesetzungsverfahren“

Zu dem unter diesem Gliederungspunkt 1.4.2 in Randziffer 34 gezogene Zwischenergebnis „Das wesentliche auf einen Blick: fehlende Daten für zielgerichtete Steuerung“ ist grundsätzlich zu bemerken, dass es sich bei dem Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs – verglichen mit anderen obersten Landesbehörden – um einen verhältnis-

mäßig kleinen Geschäftsbereich handelt. Die Situation rund um den Stellenbesetzungsprozess ist damit übersichtlicher als in großen Behörden. Wenn auch die Wichtigkeit von Kennzahlen und verschriftlichten Prozessabläufen nicht verkannt werden soll, ist diesen gleichwohl im Personalreferat des Landesrechnungshofs nicht die gleiche Bedeutung beizumessen wie in Verwaltungseinheiten, die mit einer Vielzahl von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Stellenbesetzungsprozess betreiben. Je größer die Organisationseinheit, desto eher ist es erforderlich, Informationen strukturiert zu erfassen und das vorhandene Wissen zu dokumentieren.

Für die von den Prüfenden aufgeworfene Fragestellung nach dem richtigen Zeitpunkt der Veröffentlichung ist den Verantwortlichen auch ohne eine Erfassung und Auswertung von Kennziffern bekannt, dass beispielsweise in der Mitte der Sommerferien weniger Bewerbungen zu erwarten sind. Sofern – um in diesem Beispiel zu bleiben – der Zeitraum der Sommerferien für eine Ausschreibung genutzt wird, wird der Bewerbungseingang beobachtet und die Ausschreibungsfrist bei geringen Bewerbungen gegebenenfalls verlängert. Auf diese Vorgehensweise und erforderlichenfalls flexible Handhabung hat das Personalreferat im Übrigen bereits im Erhebungsgespräch hingewiesen.

Zu Randziffer 20:

In Randziffer 20 wird angeführt, dass die zielgruppengerechte Ausgestaltung des Stellenbesetzungsverfahrens naturgemäß von herausragender Bedeutung für den Arbeitgeber sei. Dies steigere seine Konkurrenzfähigkeit erheblich.

Sicherlich ist es richtig, dass eine zielgruppengerechte Ausgestaltung ein Aspekt ist, der für den Erfolg von Stellenbesetzungsverfahren von Bedeutung ist. Gleichwohl dürfte jedenfalls zu hinterfragen sein, inwieweit tatsächlich eine nachweisbare Kausalität zwischen den seitens der Prüfenden dargestellten abstrakten Vorstellungen zu a) „Richtige Ausschreibung – wissen, wie, wann und wo“ (Randziffern 21 bis 27), b) „Erwartungen und Bedürfnisse – wissen, was Bewerbende wollen“ (Randziffern 28 bis 30) und c) „Ermittlung der eigenen Attraktivität – wissen, was den LRH ansprechend macht“ (Randziffern 31 bis 33) und der Stellenbesetzungsquote besteht. Denn auch die Erhebung von Kennzahlen dürfte alleine nichts an der Tatsache ändern können, dass „die öffentliche Verwaltung vor erheblichen Herausforderungen bei der Besetzung offener Stellen

(steht). Allen voran der Fachkräftemangel sowie die bevorstehende Pensionierungswelle im öffentlichen Dienst machen es schwierig, geeignetes Personal zu finden.“⁴

Zu Randziffer 24:

Schließlich wird um klarstellende Anpassung der in Randziffer 24 gewählten Formulierung, das Personalreferat habe „bisher von LinkedIn Abstand genommen, da es sich vor allem an solche Bewerberkreise richte, bei denen man schon gute Bewerberzahlen habe, wie etwa bei Juristen. Belege dafür seien nicht vorgelegt worden.“ gebeten. Es entsteht dadurch nämlich der Eindruck, als sei im Rahmen der Prüfung zwar nach Belegen gefragt worden, diese aber nicht zur Verfügung gestellt worden seien. Nach Belegen wurde allerdings zu keinem Zeitpunkt gefragt.

Zu 1.4.3 „Stellschrauben drehen: Hindernisse im Stellenbesetzungsverfahren“

In Randziffer 39 wird ausgeführt, dass bei Stellenbesetzungsverfahren Schnelligkeit von Vorteil ist.

In Randziffer 40 wird – dankenswerterweise – festgestellt, dass die Dauer von drei Monaten von der Meldung des Bedarfs bis zur Zusage durch das Personalreferat vor dem Hintergrund der Verwaltungspraxis angemessen erscheine und systematische Verzögerungen im Rahmen der Prüfung nicht identifiziert werden konnten.

Mit diesem Ergebnis lässt es sich aus Sicht des Personalreferates gut leben. Es bleibt aber unklar, wie es zu dieser bewertenden Einschätzung gekommen ist. Dies gilt umso mehr, als die als Vergleichsgröße angesprochene „Verwaltungspraxis“ nicht näher erläutert und begründet wird.

Sollten sich die Prüfenden hier ausschließlich an der Dauer des Bewerbungsprozesses im „Nachwuchsbarometer Öffentlicher Dienst 2019“ von zehn Wochen orientiert haben, wird rein vorsorglich um ergänzende Erläuterung im Prüfbericht gebeten.

⁴ Vgl. insoweit Randziffer 1 des Prüfberichts unter Bezug auf weitere Nachweise.

In dem dortigen Stellenbesetzungsverfahren wird nämlich der Zeitraum zwischen der Einladung zum Vorstellungsgespräch und der Durchführung des Gesprächs nicht berücksichtigt. Dieser Verfahrensabschnitt wurde hingegen für die Bewertung der Verfahrensdauer des Stellenbesetzungsverfahrens im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs berücksichtigt.

Zu 1.4.5 „Übergeordnete Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen“

Auffällig ist, dass im Prüfbericht an dieser Stelle unter der Überschrift „Übergeordnete Schwierigkeiten bei Stellenbesetzungen“ eine Fokussierung insbesondere auf die Stellenbesetzungen der Laufbahngruppe 2.2 (Volljuristen und Akademiker) mitschwingt. So wird diese Laufbahngruppe in Randziffer 63 hervorgehoben und beispielhaft Einstiegsgehälter von Top-Juristen wiedergegeben (Randziffer 64). Auch zuvor werden unter anderem Stellenplattformen genannt, die sich üblicherweise an Akademikerinnen und Akademiker richten (Randziffer 45).

Ohne die Richtigkeit dieser allgemein gehaltenen Ausführungen in Frage stellen zu wollen, sei der Hinweis erlaubt, dass mit dieser Fokussierung auf die Laufbahngruppe 2.2 die Stellensituation des Geschäftsbereichs des Landesrechnungshofs nicht ausreichend reflektiert wird.

Unberücksichtigt bleibt nämlich, dass ein hoher Stellenanteil der Laufbahngruppe 2.1 zuzuordnen ist: Beispielsweise waren im Haushaltsjahr 2022 von den 439 Stellen 144 Stellen der Laufbahngruppe 2.2 zuzuordnen. Davon sind wiederum die 15 Mitgliederstellen abzuziehen, da diese einem gesonderten Stellenbesetzungsverfahren außerhalb der Verantwortung des Personalreferats unterliegen. Im Ergebnis stehen damit „lediglich“ 129 Stellen der Laufbahngruppe 2.2 insgesamt 255 Stellen der Laufbahngruppe 2.1 gegenüber.

Aus der Tabelle 2 in Randziffer 21 des Prüfberichts geht hervor, dass bei den Ausschreibungen die Bewerbungen auf eine Stelle der Laufbahngruppe 2.1 stark rückläufig sind, insbesondere unter Einbeziehung der Stellen der Rechnungsprüfungsämter. Wie bereits oben erwähnt, sollen aber gerade diese Stellen – nach den Vorstellungen der fachverantwortlichen Mitglieder – in der Regel mit Personal besetzt werden, an das be-

sondere fachliche Anforderungen z. B. im technischen Bereich gestellt werden. Idealerweise sollten sie dabei über Berufserfahrung im öffentlichen Dienst verfügen, um längere Einarbeitungszeiten zu vermeiden. Und genau dieser Personenkreis sucht auf den Plattformen, die vom Personalreferat angesteuert werden.

Abschließend wird darauf hingewiesen, dass sich das Personalreferat des Landesrechnungshofs selbstverständlich nicht einem kontinuierlichen Verbesserungsprozess des Stellenbesetzungsverfahrens für den gesamten Geschäftsbereich verschließen möchte. Daher wird auch gerne die am Ende von Randziffer 59 ausgesprochene Empfehlung aufgegriffen, zu prüfen, „ob und in welchem Umfang eine externe Beratung hinzugezogen werden sollte und könnte“. Dabei wird jedoch zu berücksichtigen sein, dass es im Geschäftsbereich des Landesrechnungshofs einer guten – weil wirtschaftlich sinnvollen – Praxis entspricht, vor Einbindung externer Beratung zunächst auf das im Prüfbereich vorhandene Knowhow zurückzugreifen. Diese sinnvolle Praxis ist im Übrigen bereits im Gesetz über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen angelegt. Dort ist ausdrücklich geregelt, dass die Präsidentin oder der Präsident bei der Erfüllung ihrer / seiner Aufgaben durch die anderen Mitglieder unterstützt wird (vgl. § 6 Absatz 4 des Gesetzes über den Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen).

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Brigitte Mandt