



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2010

Nr. 10 Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen - unwirt- schaftliche Organisation und zu hoher Personalbestand

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 10 Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen - unwirtschaftliche Organisation und zu hoher Personalbestand

Die Organisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen kann gestrafft werden. Bei einer Personalstärke von 65 Mitarbeitern bestanden 52 Organisationseinheiten.

16 Stellen können eingespart werden. Die Personalkosten verringern sich damit um 1,3 Mio. € jährlich. Außerdem waren zwei unbesetzte Stellen nicht erforderlich.

Die Besoldung von Führungskräften war zu hoch. Sie orientierte sich nicht an Größe und Aufgaben des Instituts. Auch andere Mitarbeiter erhielten zu hohe Vergütungen.

1 Allgemeines

Das Institut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen (IMPP) steht den zuständigen Stellen der Länder u. a. für die Erstellung und Auswertung der schriftlichen Prüfungen in den Studiengängen Medizin, Pharmazie und Psychotherapie zur Verfügung. Aufgrund eines Abkommens zwischen den Ländern errichtete Rheinland-Pfalz das IMPP 1970 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit Sitz in Mainz¹.

Die nicht gedeckten Kosten für die Einrichtung und Unterhaltung des IMPP haben die Länder zu tragen². Diese finanzierten 2008 mit insgesamt 5,3 Mio. € mehr als 90 % der Gesamtkosten. Rheinland-Pfalz zahlte rund 259.000 €³.

Die Rechtsaufsicht über das IMPP übt das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz aus.

Der Rechnungshof hat neben der Haushalts- und Wirtschaftsführung insbesondere die Organisation und den Personalbedarf des IMPP geprüft. Hierbei hat er u. a. untersucht, ob der Aufbau und die Gliederung des Instituts sachgerecht waren und es seine Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllte.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Bildung von zahlreichen Organisationseinheiten

Bei einer Personalstärke von 65 Mitarbeitern mit Arbeitszeitanteilen von 55,5 Vollzeitkräften⁴ hatte das IMPP insgesamt 52 Organisationseinheiten eingerichtet. Es gliederte sich in jeweils drei Abteilungen und Gruppen. Diese waren wiederum in mehrere Referatsgruppen, Referate und Sachgebiete untergliedert.

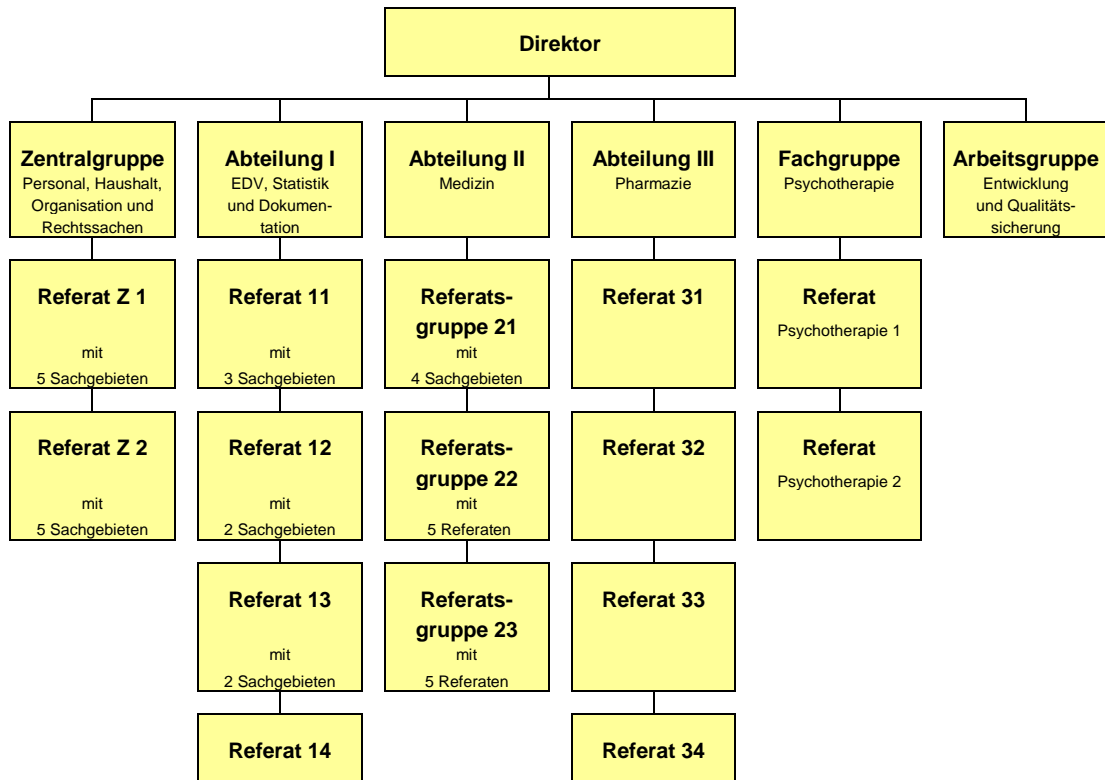
¹ § 2 Landesgesetz zu dem Abkommen über die Errichtung und Finanzierung des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen vom 24. Februar 1971 (GVBl. S. 44), BS Anhang I 43. Das Abkommen vom 14. Oktober 1970, dem 1993 die neuen Länder beigetreten sind, wurde mehrfach geändert, zuletzt durch Abkommen vom 20. Dezember 2001 (GVBl. 2002 S. 363), in Kraft seit 1. Januar 2003 (GVBl. S. 18), BS Anhang I 43.

² Artikel 11 des Abkommens.

³ Einzelplan 06 Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 685 52 Anteil des Landes an den Aufwendungen für das Länderinstitut für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen.

⁴ Stand: 1. November 2008.

Bestehende Aufbauorganisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen



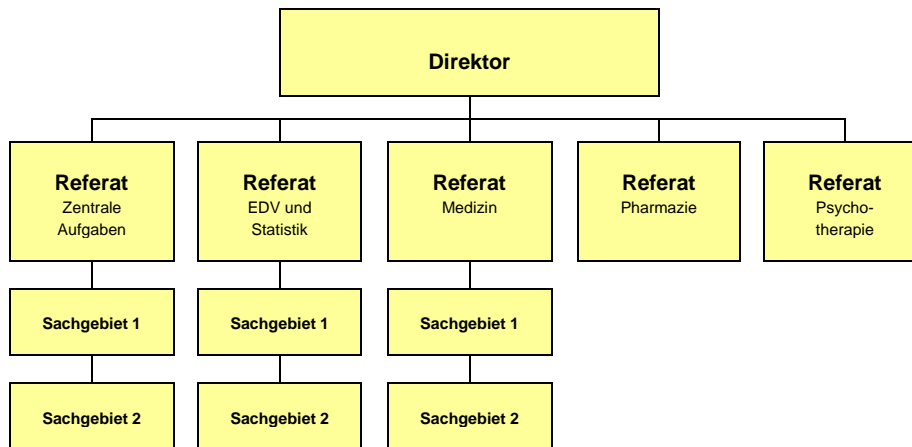
Das Organigramm zeigt die zu breite und zu tiefe Gliederung des Instituts. Dieses hatte bei 65 Mitarbeitern insgesamt 52 Organisationseinheiten eingerichtet.

Diese Organisation war weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Das IMPP hatte zu viele kleine Organisationseinheiten gebildet und Kleinstreferate mit ein oder zwei Personen eingerichtet. Als Folge waren Abteilungs- und Gruppenleiter mit Leitungsaufgaben nicht ausgelastet. Mitarbeiter wurden gleichzeitig in mehreren Organisationseinheiten eingesetzt. Die Aufgaben der Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" hätten andere Organisationseinheiten mit erledigen können.

Der Rechnungshof hat eine straffere Aufbauorganisation und eine einheitliche Untergliederung in Referate vorgeschlagen. Wenn das IMPP seine Aufgaben stärker bündelt und die Verwaltungsabläufe wirtschaftlicher gestaltet, kann es die Zahl der Organisationseinheiten erheblich verringern. Eine Hierarchieebene ist entbehrlich. Außerdem lässt sich eine gleichmäßigere Auslastung der Mitarbeiter sicherstellen.

Der Rechnungshof hat folgende neue Aufbauorganisation empfohlen, bei der die Aufgaben ohne Qualitätseinbußen erledigt werden können:

Vorschlag für eine neue Aufbauorganisation des Instituts für medizinische und pharmazeutische Prüfungsfragen



Nach dem Organisationsvorschlag des Rechnungshofs reichen elf statt 52 Organisationseinheiten aus, um die Aufgaben des IMPP ordnungsgemäß zu erfüllen.

Das IMPP hat erklärt, die Organisationsstruktur werde verschlankt. Sie werde künftig aus drei Abteilungen mit je zwei Fachgebieten bestehen. Das Fachgebiet "Zentrale Dienste" der Abteilung I würde in zwei Aufgabenbereiche, das Fachgebiet "EDV" in vier Aufgabenbereiche untergliedert. Außerdem werde die Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" in diese Abteilung integriert. Angesichts der Komplexität der Aufgabenstellung des IMPP sei das geforderte Aufgaben der abteilungsorientierten Struktur zugunsten von Referaten unzweckmäßig. Die Leiter der Fachgebiete, die nicht zugleich Abteilungsleiter seien, sollten nach der Besoldungsgruppe A 16 besoldet werden.

Mit den angekündigten Maßnahmen bleibt das IMPP deutlich hinter den vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zurück. Im Übrigen ist zu der Äußerung des IMPP zu bemerken:

- Gründe, die eine Bildung von Abteilungen auf der oberen Hierarchieebene rechtfertigen können, sind nicht zu erkennen. Grundsätzlich soll eine Abteilung so groß sein, dass die Arbeitskraft eines Abteilungsleiters durch Leitungsaufgaben voll in Anspruch genommen wird. Dies ist hier nicht der Fall.
- Die Untergliederung des Fachgebiets "EDV" in vier Aufgabenbereiche ist nicht erforderlich. Hier reichen zwei Organisationseinheiten. Auch für die Erledigung der Aufgaben der Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" ist - wie zu Teilziffer 2.2.4 dieses Beitrags ausgeführt - keine eigene Organisationseinheit im Fachgebiet "EDV" erforderlich.
- Art und Umfang der Aufgaben, die der Leiter der Zentralgruppe wahrnimmt, rechtfertigen keine Einstufung in die Besoldungsgruppe A 16.
- Auch bei der neuen Organisation ist der Leiter der Abteilung II "Medizin" mit Führungsaufgaben nicht ausgelastet. Er sollte auch ein Sach- bzw. Fachgebiet leiten.

Schon diese Beispiele zeigen, dass der Organisationsvorschlag des IMPP noch nicht hinreichend an dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit ausgerichtet ist.

2.2 Verbesserungsbedarf bei der Ablauforganisation und dem Personaleinsatz

Das IMPP hatte Möglichkeiten nicht genutzt, seine Aufgaben in einzelnen Organisationseinheiten wirtschaftlicher zu erledigen und Stellen abzubauen.

2.2.1 Zentralgruppe

Die Zentralgruppe war im Wesentlichen zuständig für Personal, Haushalt und organisatorische Angelegenheiten, für zentrale Dienste (Registratur, Bibliothek, Post- und Kopierstelle) sowie für Rechtsangelegenheiten. Folgendes wurde festgestellt:

- Für die Personalverwaltung setzte das IMPP deutlich mehr Mitarbeiter ein als andere Einrichtungen mit einem vergleichbaren Personalbestand.
- Der Personaleinsatz zur Bearbeitung von Rechtsangelegenheiten war nicht den stark rückläufigen Verfahrenszahlen angepasst.
- Für Registratur, Poststelle, Botendienst, Hausdruckerei und Fahrdienst wurden mehr als dreimal so viele Mitarbeiter eingesetzt wie benötigt.
- Nach Einführung des Programms "Integriertes rheinland-pfälzisches Mittelbewirtschaftungs- und Anordnungssystem" (IRMA) kann der Personaleinsatz für die Bearbeitung von Haushaltsangelegenheiten deutlich verringert werden.

2.2.2 Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation"

Die Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation" entwickelte u. a. die Informations- und Kommunikationstechnik (IuK) des Instituts und pflegte die Programme. Ferner war sie zuständig für die technische Auswertung von Prüfungen und die Erstellung von Prüfungsstatistiken. Folgendes wurde festgestellt:

- Stellenbeschreibungen und Personalbedarfsermittlungen lagen nicht vor. Es war nicht feststellbar, ob die Mitarbeiter zutreffend eingruppiert und durch die Aufgaben ausgelastet waren.
- Es konnte nicht nachvollzogen werden, ob und in welchem Umfang ein dauerhafter Einsatz der Mitarbeiter der Abteilung notwendig war. Insbesondere hatte das IMPP nicht geprüft, ob Leistungen wirtschaftlicher von Dritten erbracht werden können.
- Der Personaleinsatz für die technische Auswertung von Prüfungen sowie die Erstellung von Zeugnissen und Prüfungsstatistiken war nur unzureichend der rückläufigen Zahl der Prüfungsteilnehmer angepasst.

2.2.3 Abteilung II "Medizin"

Die Abteilung II "Medizin" überarbeitete insbesondere Prüfungsfragen mit den dazugehörigen Antwortmöglichkeiten. Sie entwickelte Fallstudien mit Fragen und Antworten und stellte Fragen für ärztliche Prüfungen zu Aufgabenheften zusammen. Ferner gab sie fachliche Stellungnahmen in Widerspruchs- und Klageverfahren ab. Folgendes wurde festgestellt:

- Die Zahl der eingereichten Prüfungsfragen ging von 2001 bis 2006 um 53 % zurück. Außerdem bearbeitete die Abteilung erheblich mehr Prüfungsfragen als für die Prüfungen benötigt wurden. Der Personaleinsatz wurde bisher nicht an das verringerte Aufgabenvolumen angepasst.
- Die Abteilung gestaltete viele Geschäftsprozesse nicht zweckmäßig. Hierzu trug bei, dass das IuK-Verfahren die Arbeitsabläufe nur unzureichend unterstützte.
- Die eingesetzte Fragendatenbank lieferte keine ausreichenden Informationen über den Bearbeitungsstand der Aufgabenhefte.

2.2.4 Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung"

Die Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung" war für die Weiterentwicklung des Prüfungswesens und für das Projekt "Studienbegleitende Prüfungen in der Medizin - SpidMed -" zuständig. Das IMPP bot hiermit für registrierte Nutzer eine kostenpflichtige Datenbank für Prüfungsfragen an. Folgendes wurde festgestellt:

- Eine eigene Organisationseinheit war nicht erforderlich, um das Prüfungswesen weiterzuentwickeln. Die Mitarbeiter der Arbeitsgruppe waren nicht ausgelastet; deren Aufgaben können weitgehend von den Fachbereichen mit erledigt werden.
- Die Einnahmen aus der Nutzung der Datenbank "SpidMed" reichten nicht aus, um die Kosten zu decken. Nach den Unterlagen des IMPP ergaben sich in den Jahren 2005 und 2006 Unterdeckungen von 85.000 € und 92.000 €. Bei einer vollständigen Erfassung der Kosten für das Projekt hätte das IMPP noch höhere Defizite ausweisen müssen. Wird keine Kostendeckung erreicht, sollte das Projekt eingestellt werden.

2.2.5 Zusammenfassung der entbehrlichen Stellen

Insgesamt sind 16 besetzte Stellen⁵ entbehrlich, wenn das IMPP seine Aufbauorganisation strafft, die Arbeitsabläufe verbessert und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde legt. Die Personalkosten vermindern sich dann um rund 1,3 Mio. € jährlich⁶. Die möglichen Einsparungen verteilen sich wie folgt:

Aufgabenbereiche	Stellenbestand	entbehrliche Stellen
Zentralgruppe	14,0	7,5
Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation"	14,5	1,5
Abteilung II "Medizin"	15,0	5,0
Arbeitsgruppe "Entwicklung und Qualitätssicherung"	2,0	2,0
Summe	45,5	16,0

Von den entbehrlichen Stellen entfallen 5,5 auf den höheren, sechs auf den gehobenen und 4,5 auf den mittleren Dienst oder vergleichbare Beschäftigte.

Außerdem können die Stellen von zwei Kräften in Altersteilzeit gestrichen werden, wenn die Mitarbeiter in den Ruhestand versetzt oder verrentet sind. Dadurch lassen sich weitere Personalausgaben von rund 80.000 € jährlich vermeiden.

Das IMPP hat erklärt, der Rechnungshof habe bei der Bemessung des Personalbedarfs die Aufgaben und die Besonderheiten des Instituts nicht zutreffend erfasst. Beispielsweise hätten in der Abteilung II "Medizin" qualitativ höhere Anforderungen an die Prüfungserstellung berücksichtigt werden müssen. Im Bereich der Abteilung I "EDV, Statistik, Dokumentation" hätten geänderte Rechtsvorschriften nicht zu einer Verringerung des Arbeitsaufwands geführt. Der Empfehlung des Rechnungshofs könne daher nur zum Teil gefolgt werden; lediglich fünf besetzte Stellen seien einsparbar. Der Stellenanteil einer in Altersteilzeit befindlichen Kraft könne entfallen. Die Empfehlung bezüglich einer nachvollziehbaren Personalbedarfsbemessung für den Personaleinsatz in der Abteilung I werde beachtet. Das Projekt "SpidMed" solle im Frühjahr 2010 evaluiert werden; Kostendeckung sei derzeit erreicht.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass er bei seinen Erhebungen den Aufgabenumfang und die qualitativen Anforderungen in hinreichendem Maße berücksichtigt hat. Argumente, die es rechtfertigen könnten, von dem Abbau von elf Stellen abzuweichen, wurden nicht vorgetragen. Insbesondere hat das IMPP konkrete Aufgaben oder veränderte qualitative Anforderungen, die sich auf den Personalbedarf auswirken, nicht dargelegt. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass bei den Stellen, die auch das IMPP für einsparbar erachtet, im Stellenplan der

⁵ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

⁶ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

Vermerk "künftig wegfallend" angebracht wird. Die Kostendeckung des Projekts "SpidMed" hat das IMPP nicht nachgewiesen.

2.3 Zu hoch bewertete Stellen

2.3.1 Wertigkeit der Leitungsstellen

Das IMPP verfügte für seine Führungskräfte über vier Stellen der Besoldungsordnung B (B 6, B 4, B 3 und B 2). Diese Einstufung für Führungsaufgaben ist - gemessen an der Größe und den Aufgaben des Instituts und im Vergleich zu anderen Behörden - deutlich zu hoch.

Das IMPP hat mitgeteilt, der Verwaltungsrat halte bei Umsetzung der beschlossenen Organisationsstruktur eine Absenkung der Besoldung von B 6 nach B 5 für vertretbar. Des Weiteren sollten eine Führungskraft nach B 3 und zwei Abteilungsleiter nach B 2 besoldet werden.

Ergänzend hat das Ministerium der Finanzen in Abstimmung mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen erklärt, es halte die vom IMPP angestrebte Neuordnung aus besoldungsfachlicher Sicht gerade auch vor dem Hintergrund der organisatorischen Straffung und des damit verbundenen Aufgabenzuwachses für das Leitungspersonal für vertretbar. Eine abschließende Bewertung bleibe der noch abzustimmenden Regierungsvorlage zur Änderung des Landesbesoldungsgesetzes und der Entscheidung des Besoldungsgesetzgebers vorbehalten.

Nach Auffassung des Rechnungshofs reicht die beabsichtigte Absenkung der Besoldungsgruppen nicht aus. Dies gilt insbesondere dann, wenn das IMPP entsprechend den Vorschlägen des Rechnungshofs seine Organisation strafft und Stellen abbaut. Der Beitrag des IMPP für die angewandte Forschung auf dem Gebiet der Methodik des Prüfungswesens, die Bedeutung der Führungsämter und die geringen Leitungsspannen lassen eine andere Beurteilung des Besoldungsgefüges nur schwerlich zu. Auch vor dem Hintergrund der Belastungen der Länderhaushalte sollten bei der abschließenden Bewertung der Leitungsstellen strenge Maßstäbe angelegt werden.

2.3.2 Eingruppierung von Beschäftigten

Das IMPP beschäftigte insgesamt sechs Vorzimmerkräfte in den Entgeltgruppen 6, 8 und 9. Sie erledigten insbesondere Schreibarbeiten nach Anweisung, führten diverse Listen, kontrollierten Zeiterfassungen und recherchierten im Internet.

Diese Tätigkeiten rechtfertigen keine Eingruppierung in die Entgeltgruppen 8 und 9. Sie ermöglichen höchstens eine Eingruppierung in die Entgeltgruppe 6.

Das IMPP hat zugesagt, die Eingruppierungen zu prüfen.

2.4 Freihändige Vergabe von Druckaufträgen

Für die Jahre 2006 bis 2008 vergab das IMPP den Druck von Aufgabenheften mit einem Gesamtwert von rund 375.000 € netto an eine Firma. In dem Verfahren wurden fünf ortsansässige Firmen mit formlosen Schreiben um ein unverbindliches Angebot gebeten. Die gebotene europaweite Ausschreibung⁷ unterblieb. Gründe, die eine Einschränkung des Wettbewerbs gerechtfertigt hätten, waren nicht erkennbar.

Unabhängig hiervon wies das Vergabeverfahren erhebliche Mängel auf. Beispielsweise hielt das IMPP die eingereichten Angebote nicht bis zum Submissionstermin verschlossen. Es fertigte auch keinen Vergabevermerk, in dem die einzelnen

⁷ Zur Zeit der Ausschreibung galt § 2 Nr. 3 Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergabeverordnung - VgV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2003 (BGBl. I S. 169), zuletzt geändert durch Gesetz vom 1. September 2005 (BGBl. I S. 2676).

Stufen des Verfahrens, die Maßnahmen, die Feststellung sowie die Begründung der einzelnen Entscheidungen zu dokumentieren sind.

Das IMPP hat zur europaweiten Ausschreibung erklärt, es werde sich künftig an der Rechtsauffassung des Rechnungshofs orientieren.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass die Vergabevorschriften künftig beachtet werden.

2.5 Mängel beim Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik

Das IMPP verarbeitet besonders sensible personenbezogene Daten automatisiert, wie z. B. Prüfungsergebnisse. Folgendes wurde festgestellt:

- Es fehlte ein ausreichendes Sicherheitskonzept, in dem auf der Grundlage einer Risikoanalyse der Schutzbedarf u. a. von technischen Systemen, Programmen und Daten festzulegen ist.
- Das IMPP hatte keine den Anforderungen genügende Gesamtplanung erstellt. Systematisch durchgeführte Bedarfsanalysen, Ressourcenplanungen und Prioritätensetzungen lagen nicht vor.
- Für finanzwirksame Maßnahmen wurden keine angemessenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt.
- Dem Landesbeauftragten für den Datenschutz sind Verfahren anzumelden, in denen personenbezogene Daten automatisiert verarbeitet werden⁸. Dieser Verpflichtung war das IMPP nicht ordnungsgemäß nachgekommen.
- Aussagefähige und vollständige Dokumentationen der technischen IuK-Infrastruktur und der IuK-Verfahren waren überwiegend nicht vorhanden. Test- und Freigabeverfahren waren nicht durchgeführt oder nicht ausreichend dokumentiert.

Das IMPP hat erklärt, bislang noch nicht erfüllte Mindestanforderungen an den IT-Einsatz würden künftig beachtet. Dies gelte auch für die Hinweise zur Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, zu den meldepflichtigen Verfahren, zur Erstellung eines Sicherheitskonzepts und zur Dokumentation von Programmen.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) bei der Vergabe von Leistungen nach den vergaberechtlichen Bestimmungen zu verfahren,
- b) für den IuK-Einsatz eine übergreifende Gesamtplanung und ein angemessenes Sicherheitskonzept zu erstellen, für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen, meldepflichtige Verfahren dem Landesbeauftragten für den Datenschutz anzuzeigen und Programm-anwendungen zu dokumentieren.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, darauf hinzuwirken, dass

- a) die Aufbau- und Ablauforganisation gestrafft wird und hierbei die Verbesserungsvorschläge des Rechnungshofs möglichst umfassend berücksichtigt werden,

⁸ § 27 Abs. 1 Landesdatenschutzgesetz (LDSG) vom 5. Juli 1994 (GVBl. S. 293), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 99), BS 204-1.

- b) der Personalbedarf der Abteilung I "EDV, Statistik und Dokumentation" ermittelt wird,
- c) die aufgezeigten Möglichkeiten zur Einsparung entbehrlicher Stellen und zum Abbau von Personal möglichst vollständig genutzt werden,
- d) die Kostendeckung des Projekts "SpidMed" nachgewiesen wird,
- e) die Angemessenheit der Besoldung der Leitungsstellen geprüft wird,
- f) Stellenbeschreibungen für die Vorzimmerkräfte erstellt und diese tarifgerecht eingruppiert werden.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen, im Landesbesoldungsgesetz die Besoldungsgruppen für Leitungsfunktionen des IMPP sachgerecht abzusenken.