



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2014

Nr. 11 Organisation und Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungs- direktionen - Reformbedarf und ungenutzte Einspar- potenziale -

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. 11

**Organisation und Personalbedarf der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen
- Reformbedarf und ungenutzte Einsparpotenziale -**

Durch die Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung vom 1. Januar 2000 sollten innerhalb von 15 Jahren mehr als 552 Stellen eingespart werden. Auf diese Einsparvorgabe wurden der Abbau unbesetzter Stellen und fiktive Stelleneinsparungen für nicht konkretisierte neue Aufgaben angerechnet. Diese Anrechnungen wirkten sich nicht ausgabemindernd aus.

Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen bestehen Einsparpotenziale beim Personal. Insgesamt können kurzfristig 59 besetzte Stellen und mittel- bis langfristig weitere 108 besetzte Stellen eingespart werden. Dies ist insbesondere durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Geschäftsprozesse, eine verbesserte IT-Unterstützung und durch Aufgabenverlagerungen möglich. Bei einem entsprechenden Stellenabbau verringern sich die Personalausgaben um über 13 Mio. € jährlich. Vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises können die Stellen teilweise für neue Aufgaben oder den Abbau von Vollzugsdefiziten verwendet werden.

Durch eine organisatorische Zusammenlegung der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen können Aufgaben gebündelt, Prozesse beschleunigt und ein einheitliches Verwaltungshandeln sichergestellt werden. Allein bei den Leitungs- und Querschnittsaufgaben sind mindestens weitere 15 besetzte Stellen einsparbar.

Die Beibehaltung von elf organisatorisch weitgehend selbstständigen Regionalstellen ist weder erforderlich noch wirtschaftlich. Für die regionale Präsenz der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sind zwei Außenstellen ausreichend.

Die Einrichtung von drei Laboren zur Überwachung von Gewässerbenutzungen ist angesichts Personalreserven und der geringen Auslastung der Analysegeräte nicht wirtschaftlich. Werden die Labore an einem Standort zusammengeführt, können Kosten für Ersatzbeschaffungen von mindestens 400.000 € vermieden sowie die Kosten für Raummiete und Unterhaltung vermindert werden.

1 Allgemeines

Mit der Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung wurden die Bezirksregierungen Koblenz, Rheinhessen-Pfalz und Trier zum 1. Januar 2000 aufgelöst und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mit Sitz in Koblenz, die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd mit Sitz in Neustadt an der Weinstraße sowie die Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion mit Sitz in Trier als obere Landesbehörden errichtet¹.

In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord wurden die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Koblenz, Montabaur und Trier sowie die Gewerbeaufsichtsämter Idar-Oberstein, Koblenz und Trier eingegliedert. In die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd wurden die Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft Kaiserslautern, Mainz und Neustadt an der Weinstraße sowie die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter Mainz und Neustadt an der Weinstraße überführt.

Die Neuorganisation hatte allgemein zum Ziel, die Landesverwaltung auf der Grundlage einer sozialverträglichen Reform zu straffen sowie staatliches Verwaltungshandeln zu beschleunigen, zu vereinfachen und nach zeitgemäßen Erfordernissen auszurichten².

Der Rechnungshof hat untersucht, ob die mit der Verwaltungsreform angestrebten Ziele bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen erreicht wurden. Außerdem hat er stichprobenweise geprüft, ob der Aufbau und die Gliederung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sachgerecht sind, ihre Geschäftsprozesse zweckmäßig gestaltet sind und die Aufgaben wirtschaftlich und wirksam erfüllt wurden. Darüber hinaus hat der Rechnungshof untersucht, ob die Forderungen aus der Prüfung der Organisation und des Personalbedarfs der Zentralabteilungen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen im Jahr 2004 umgesetzt worden sind³.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Neuorganisation der Landesverwaltung: Einsparziel nicht erreicht - unzureichende Verminderung der Personalausgaben

Die Neuorganisation der Landesverwaltung umfasste neben der Einrichtung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion auch Änderungen in den Zuständigkeiten der Oberfinanzdirektion, des Landesuntersuchungsamts und des Landesamts für Soziales, Jugend und Versorgung. Die durch die Reform erwarteten Mehrausgaben von 20 Mio. € z. B. für die

¹ §§ 5 und 6 Abs. 1 Landesgesetz zur Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung - Verwaltungsorganisationsreformgesetz (VwORG) - vom 12. Oktober 1999 (GVBl. S. 325), zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. Oktober 2007 (GVBl. S. 193), BS 200-4.

² § 1 VwORG.

³ Jahresbericht 2004, Nr. 7 - Organisation und Personalbedarf der Zentralabteilungen der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen - (Drucksache 14/3830), Stellungnahme der Landesregierung zum Jahresbericht 2004 des Rechnungshofs (Drucksache 14/4122 S. 4), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 14/4243 S. 5), Beschluss des Landtags vom 7. Juli 2005 (Plenarprotokoll 14/98 S. 6555), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2003 (Drucksache 14/4891 S. 3), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/265 S. 20), Beschluss des Landtags vom 21. September 2006 (Plenarprotokoll 15/7 S. 329), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2004 (Drucksache 15/749 S. 14), Beschlussempfehlung und Bericht des Haushalts- und Finanzausschusses (Drucksache 15/1170 S. 15), Beschluss des Landtags vom 28. Juni 2007 (Plenarprotokoll 15/28 S. 1619), Schlussbericht der Landesregierung im Entlastungsverfahren für das Haushaltsjahr 2005 (Drucksache 15/1871 S. 12).

Ausstattung der Behörden mit zeitgemäßer Informations- und Kommunikationstechnik sollten durch Minderausgaben von mehr als 180 Mio. € infolge des sozialverträglichen Abbaus von 552,5 Stellen⁴ bis Ende 2014 weit übertroffen werden⁵. Es war allerdings nicht festgelegt worden, welche der betroffenen Behörden in welchem Umfang zu den Stelleneinsparungen beizutragen haben. Die Stelleneinsparungen waren lediglich den Geschäftsbereichen der jeweiligen Ressorts zugeordnet.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat den Zielerreichungsgrad des Stellenabbaus zum Stichtag 1. Januar 2011 ermittelt. Es hat festgehalten, "dass unter Berücksichtigung eines von den Ressorts gemeldeten Mehrbedarfs durch neue Aufgaben die Einsparauflage fiktiv mit ca. 109 % insgesamt erfüllt" sei.

Die vom Ministerium erstellte "Bilanz des Personalabbaus" ist als Nachweis für die Zielerreichung nicht geeignet. Hierin wurden zunächst von der Zahl der einzusparenden Stellen 125,5 unbesetzte Stellen abgesetzt. Deren Abbau führte nicht zu einer Verringerung der Personalausgaben. Außerdem wurden 315,5 Stellen, dies sind 57 % der Einsparauflage, lediglich fiktiv als eingespart betrachtet. Hierbei handelte es sich um Stellen, die für neue Aufgaben geltend gemacht wurden. Bei dem Mehrbedarf waren weder die Aufgaben hinreichend konkretisiert noch lagen ihm Personalbedarfsberechnungen zugrunde. Darüber hinaus gingen die betroffenen Fachressorts bei der Beurteilung, welche Stellen als eingespart gelten, unterschiedlich vor. Ihre Angaben wurden ungeprüft übernommen. Ein langfristig ausgerichtetes und nachvollziehbar dokumentiertes Personalabbaukonzept fehlte.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass die Einsparauflage von mehr als 552 Stellen durch die Berücksichtigung von unbesetzten Stellen und die Anrechnung von Mehrbedarfen für neue Aufgaben nicht zu einer entsprechenden Verminderung der Personalausgaben führte.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt⁶, die Neuorganisation der Mittelinstanzen sei mit der Integration von 30 Sonderbehörden einhergegangen. Hier konkrete Einsparvorgaben zu machen, sei nahezu unmöglich gewesen. Die Landesregierung teile insgesamt die Auffassung, dass langfristige und nachvollziehbare Personalabbaukonzepte die Umsetzung von Einsparverpflichtungen unterstützten.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei künftigen Neuorganisationen der von den betroffenen Behörden vorzunehmende Stellenabbau konkret festgelegt und der Abbauprozess überwacht wird.

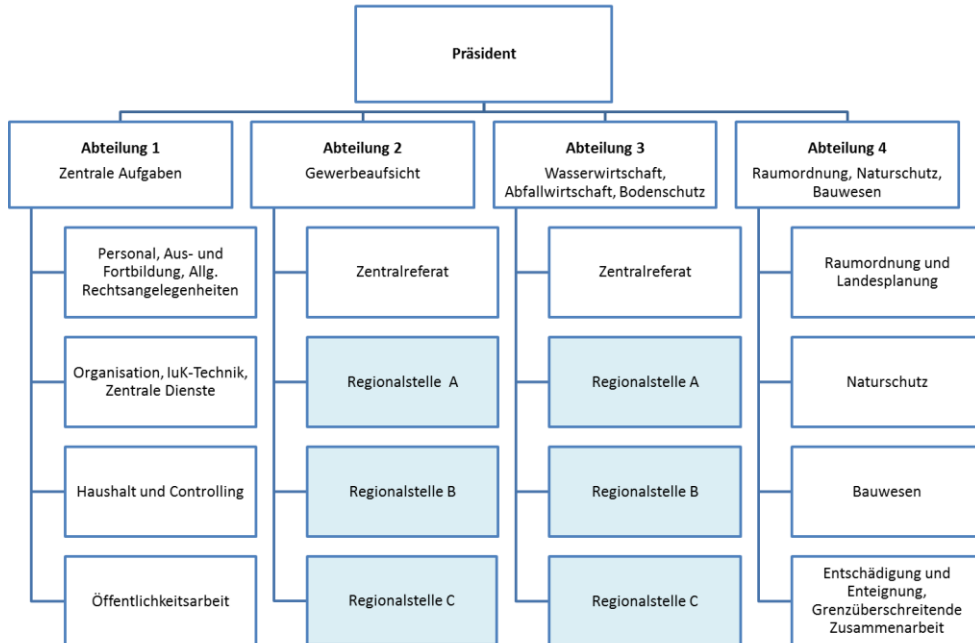
⁴ Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

⁵ Drucksache 13/4168 S. 2 f. sowie Beschluss des Ministerrats vom 12. Oktober 1999.

⁶ Koordinierte Stellungnahme (Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Ministerium der Finanzen, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung, Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten sowie Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie).

2.2 Struktur- und Genehmigungsdirektionen - Aufgaben können mit deutlich weniger Personal erledigt werden

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen gliederten sich jeweils in vier Abteilungen. Die Abteilungen waren in Referate und diese wiederum in Arbeitsbereiche untergliedert. Die Regionalstellen waren den Abteilungen als Referate zugeordnet.



Das Organigramm zeigt schematisch die Aufbauorganisation der Struktur- und Genehmigungsdirektionen.

Anfang 2013 betrug der Personalbestand insgesamt 412 Vollzeitkräfte⁴ bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 451 Vollzeitkräfte bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd.

2.2.1 Abteilungen 1

Die Abteilungen 1 waren insbesondere für Personal-, Haushalts- und Organisationsangelegenheiten, für die Informations- und Kommunikationstechnik sowie für die zentralen Dienste zuständig. Außerdem war dort der Einheitliche Ansprechpartner⁷ angesiedelt. Für diese Aufgaben setzten die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 59 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 79 Vollzeitkräfte ein.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- In den Bereichen Personalsachbearbeitung, Öffentlichkeitsarbeit, Haushalt und Beschaffungswesen hatten die beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen Forderungen des Rechnungshofs aus seiner Prüfung 2004 nicht vollständig umgesetzt. Beispielsweise waren noch immer zu viele Mitarbeiter mit der Bearbeitung von Personalangelegenheiten befasst.
- Bei den zentralen Diensten bestanden weitere Möglichkeiten zur Optimierung der Organisation, wie z. B. zur Konzentration von Aufgaben beim Pfortendienst und zur Anpassung des Personalbestands an rückläufige Aufgaben.

⁷ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. Nr. L 376 der Europäischen Union vom 27. Dezember 2006, S. 36). Der "Einheitliche Ansprechpartner" ist ein Unternehmensservice, der Dienstleistern als Verkehrsmittler und für Informationsanfragen zur Verfügung steht. Er soll zur Vereinfachung und Beschleunigung von Behördengängen beitragen.

- Beim Einheitlichen Ansprechpartner rechtfertigte das Arbeitsaufkommen den Einsatz von Mitarbeitern mit Stellenanteilen von umgerechnet 5,5 Vollzeitkräften nicht. Von 2010 bis 2012 wurden nur 15 Verfahren für die Aufnahme einer Dienstleistungstätigkeit durchgeführt. Hinzu kamen rund 650 einfache Anfragen jährlich, die ohne großen Aufwand beantwortet werden konnten, sowie Informationsveranstaltungen.

Insgesamt lassen sich in den Abteilungen 1 bei einer konsequenten Nutzung der aufgezeigten Möglichkeiten zur wirtschaftlicheren Aufgabenerledigung 29 besetzte Stellen einsparen. Davon entfallen 8 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 21 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen wollen die aufgezeigten Einsparmöglichkeiten zum Teil umsetzen (vgl. auch Ausführungen zu Teilziffer 2.2.7 dieses Beitrags) und haben weitere Prüfungen angekündigt. Im Übrigen haben sie Einwendungen geltend gemacht. Beispielsweise werde der vom Rechnungshof für die Personalbedarfsbemessung zugrunde gelegte Wert von 128 je Vollzeitkraft zu bearbeitenden Personalfällen dem erhöhten Betreuungsaufwand infolge des durchlaufenden Haushalts nicht gerecht. Die geprüften Stellen sind der Auffassung, der vom Rechnungshof ermittelte Stellenbedarf von 0,5 Vollzeitkräften je Struktur- und Genehmigungsdirektion ermögliche eine adäquate Erledigung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners nicht hinreichend. Die Zahl der bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord zu bearbeitenden Verfahren habe sich 2013 auf 33 erhöht. Die Anfragen seien gegenüber 2011 um 50 % gestiegen. Sollte die Landesregierung diese Aufgabe auf Dritte übertragen, könne das derzeit eingesetzte Personal eingespart werden.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass Behörden vergleichbarer Größe eine deutlich höhere Betreuungsrelation bei der Bearbeitung von Personalangelegenheiten erreichen und die Handhabung des durchlaufenden Haushalts nach den Äußerungen des Ministeriums durch eine Flexibilisierung im Bereich der Personalbewirtschaftung bereits mehrfach optimiert wurde. Bei dem vom Rechnungshof ermittelten Ansatz für die Erledigung der Aufgaben des Einheitlichen Ansprechpartners bestanden noch Arbeitszeitreserven, die selbst durch die Bearbeitung der dargestellten höheren Fallzahlen nicht ausgeschöpft wären.

2.2.2 Abteilungen 2

Die Abteilungen 2 überwachten im Wesentlichen die Einhaltung von Vorschriften des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes. Hierzu gehörten insbesondere der technische, medizinische und soziale Arbeitsschutz, die Anlagensicherheit, die biologische Sicherheit, die Chemikaliensicherheit, die Geräte- und Produktsicherheit, der Verbraucherschutz, der Immissions- und Strahlenschutz sowie die Gentechnik. Für diese Aufgaben setzten die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 105 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 101 Vollzeitkräfte ein.

Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Durch das IT-Verfahren "Informationssystem der Gewerbeaufsicht" (ISGA) wurden die Arbeitsprozesse im Innendienst nicht angemessen unterstützt. Bis Ende 2014 soll ein leistungsfähigeres IT-Verfahren, ISGA-neu, eingeführt werden. Dadurch wird der Personalaufwand für die Vorbereitung von Inspektionen, die Dokumentation von Inspektionsergebnissen, die Erstellung von Auswertungen und Berichten sowie die Erhebung von Gebühren erheblich vermindert.
- Werden zudem bei der Inspektion von Betrieben und Betriebsstätten mobile Endgeräte (Tablet-PCs) eingesetzt, wird die Vorgangsbearbeitung im Außendienst deutlich erleichtert. Inspektionsergebnisse können durch Einbindung digitaler Fotografien dokumentiert werden. Handschriftliche Aufzeichnungen entfallen. Die erhobenen Daten können bei der Nachbereitung der Inspektionen

medienbruchfrei ohne Qualitätsverlust übertragen und automationsunterstützt ausgewertet werden.

- Für die Überwachung der Einhaltung der vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten für Kraftfahrer bei Güter- und Reisetransportunternehmen sind Vor-Ort-Kontrollen auf dem jeweiligen Betriebsgelände nicht erforderlich. Grundsätzlich genügt eine Überwachung anhand der von den Unternehmen vorgelegten Unterlagen auf der Grundlage einheitlicher Arbeitsanforderungen.
- Die Zahl der Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aufgrund von Verstößen gegen die Sozialvorschriften im Straßenverkehr ging in den letzten Jahren zurück, ohne dass die Zahl der Mitarbeiter nennenswert gemindert wurde.

Insgesamt können bei den beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen kurz- bzw. mittelfristig jeweils 12 besetzte Stellen entfallen. Weitere Stelleneinsparungen sind möglich, wenn die Bearbeitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren auf das Polizeipräsidium Rheinpfalz - Zentrale Bußgeldstelle - übertragen wird.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die Zentralisierung der Bußgeldstellen für das Rechtsgebiet der Sozialvorschriften im Straßenverkehr werde bereits in anderen Ländern - allerdings mit unterschiedlichen Modellen - angestrebt. Das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie unterstütze eine entsprechende ergebnisoffene Prüfung in einer Arbeitsgruppe.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben mitgeteilt, sie erwarteten nicht, dass die mit der Einführung von ISGA-neu verbundenen Optimierungsprozesse zu den vom Rechnungshof dargelegten Stelleneinsparungen führen würden. Ob die Einsparpotenziale aufgrund der Nutzung mobiler Endgeräte in der prognostizierten Größenordnung liegen werden, werde die Verwaltungspraxis zeigen. Betriebskontrollen auf dem Betriebsgelände von Güter- und Reisetransportunternehmen seien nach dem europäischen Recht vorgegeben.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass er bei der Berechnung der Einsparpotenziale nur die Optimierungen berücksichtigt hat, die bereits jetzt abgeschätzt und quantifiziert werden können. Im Übrigen weist er darauf hin, dass Kontrollen, die bei den zuständigen Behörden anhand der von den Unternehmen auf Verlangen dieser Behörden vorgelegten einschlägigen Unterlagen oder Daten durchgeführt werden, den Kontrollen auf dem Betriebsgelände von Unternehmen gleichgestellt sind⁸. Insofern ist eine Notwendigkeit für Betriebskontrollen auf dem Betriebsgelände nicht zu erkennen.

2.2.3 Abteilungen 3

Die Abteilungen 3 waren für die Bearbeitung von Angelegenheiten der Wasserwirtschaft, der Fischerei, der Abfallwirtschaft und des Bodenschutzes zuständig. Hierfür setzte die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 186 Vollzeitkräfte und die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 217 Vollzeitkräfte ein.

Der Rechnungshof hat im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- Die überwiegende Zahl der Neu- und Ausbaumaßnahmen für den Hochwasserschutz sind abgeschlossen. Für die verbleibenden Aufgaben wird dauerhaft weniger Personal benötigt.
- Bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd kann die Aufbauorganisation im Bereich des Hochwasserschutzes gestrafft werden, indem beispielsweise die Aufgaben der Deichmeistereien sowie des Neu- und Ausbaues des Hochwasserschutzes in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden.

⁸ Richtlinie 2006/22/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über Mindestbedingungen für die Durchführung der Verordnungen (EWG) Nr. 3820/85 und (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über Sozialvorschriften für Tätigkeiten im Kraftverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 88/599/EWG des Rates, ABl. L 102, S. 35.

- Das Wasserbuch⁹ sowie das Fischereibuch¹⁰ werden derzeit in eine digitale Form überführt. Nach Abschluss der Digitalisierung der Altbestände werden die hierfür eingesetzten Kräfte nicht mehr benötigt. Die bislang von beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen geführten Wasserbücher können an einer Stelle zusammengeführt werden.
- Bei den drei Laboren zur Gewässerüberwachung in Kaiserslautern, Koblenz und Trier waren die Analysegeräte bei Weitem nicht ausgelastet. Nach einem Kennzahlenvergleich bestehen in den Laboren in Kaiserslautern und Koblenz zudem Arbeitszeitreserven. Die Laboranalytik für die Überwachung von Gewässerbenutzungen kann an einem Standort zusammengeführt werden. Neben einem reduzierten Personalbedarf vermindern sich dann die Kosten für Ersatzbeschaffungen um mindestens 400.000 €. Außerdem werden Raummiete und Unterhaltskosten für zwei Labore vermieden.

Insgesamt werden mittel- bis langfristig bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 5,5 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 16,5 besetzte Stellen entbehrlich. Weitere 11 besetzte Stellen können eingespart werden, wenn auf der Grundlage eines entsprechenden Wirtschaftlichkeitsnachweises Dritte mit der Erbringung von Laborleistungen beauftragt werden.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat auf die beabsichtigte schrittweise Personalreduzierung im Bereich des Hochwasserschutzes hingewiesen. Allerdings habe sich die Politik angesichts der zurückliegenden Hochwasserereignisse für weitere Hochwasserschutzmaßnahmen zur Verbesserung der Vorsorge bei Extremhochwasser stark gemacht. Daher sei nicht davon auszugehen, dass die vom Rechnungshof prognostizierten Stelleneinsparungen eingehalten werden könnten.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd hat mitgeteilt, bei der empfohlenen Zusammenfassung der Deichmeistereien und der Neubaugruppe handele es sich um eine strukturelle Frage, die zu gegebener Zeit mit dem Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten zu erörtern sei.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, das zuständige Fachressort werde in Abstimmung mit den Struktur- und Genehmigungsdirektionen untersuchen, ob sich nach Erfassung der wichtigsten alten Wasserrechte Vereinfachungen und Anpassungen im Workflow realisieren ließen, die zu den vom Rechnungshof aufgezeigten Einsparungen führen könnten. Außerdem hat das Ministerium mitgeteilt, Aufgabenverlagerung und Privatisierungen von Aufgaben der Labore seien 2009 durch ein privates Unternehmen untersucht worden. Im Ergebnis seien die Standorte Kaiserslautern und Trier bestätigt worden. Der angestellte Kennzahlenvergleich beruhe auf nicht aussagekräftigen Daten. Die Sachverständigen hätten sich in dem Gutachten von 2009 auch gegen die Durchführung der Analysen durch Dritte ausgesprochen.

Die Ausführungen des Ministeriums können vom Rechnungshof nicht nachvollzogen werden. In dem Gutachten war lediglich festgestellt worden, dass die drei Labore über alle Einrichtungen und Geräte für die Erledigung einer ordnungsgemäßen Beprobung und Analyse von Gewässer- und Abwasserproben verfügten. Ausführungen zur Notwendigkeit der Erhaltung aller Laborstandorte sowie zu der Vergabe der Laborleistungen an Dritte sind den Unterlagen nicht zu entnehmen. Im Übrigen wurden die dem Kennzahlenvergleich zugrunde liegenden Daten mit den Struktur- und Genehmigungsdirektionen abgestimmt.

⁹ Das Wasserbuch ist ein öffentliches Register, das Rechtsverhältnisse mit Bezug zu Gewässern (Erlaubnisse, Bewilligungen, Befugnisse, Planfeststellungsbeschlüsse usw.) verzeichnet.

¹⁰ In dem Fischereibuch werden Fischereirechte geführt.

2.2.4 Abteilungen 4

Den Abteilungen 4 oblagen Aufgaben der Raumordnung, des Naturschutzes und des Bauwesens. Damit waren bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 60 Vollzeitkräfte und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 52 Vollzeitkräfte betraut.

Bei beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen waren Geschäftsstellen der kommunalen Planungsgemeinschaften eingerichtet¹¹. Die Planungsgemeinschaften erledigten Pflichtaufgaben der kommunalen Selbstverwaltung. Die Geschäftsstellen unterstützten die Vorsitzenden der Planungsgemeinschaften und die Regionalvorstände bei der Umsetzung von Beschlüssen der Regionalvertretungen und übernahmen die kartographische Darstellung der regionalen Raumordnungspläne im elektronischen Geoinformationssystem. Der Rechnungshof hat angeregt, die Geschäftsstellen der Planungsgemeinschaften zu kommunalisieren.

Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord setzte außerdem zwei Beschäftigte in der bei ihr eingerichteten Geschäftsstelle der "Initiative Region Mittelrhein e. V." ein und übernahm neben der Raummiete und den Hausbewirtschaftungskosten auch Sachkosten für den Verein, wie z. B. Porto und Ausgaben infolge von Druckaufträgen. Allein an Sachkosten fielen mehr als 18.000 € jährlich an. Die Führung der Geschäftsstelle stellt keine Landesaufgabe dar. Sie sollte aufgegeben oder von dem Verein wahrgenommen werden.

Wird den Empfehlungen zu den Aufgabenübertragungen gefolgt, können bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 11 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 7 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, der Vorschlag zur Kommunalisierung der Geschäftsstellen werde befürwortet. Die Landesregierung beabsichtige, den Vorschlag in Gesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden zu thematisieren. Ergänzend hat die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord mitgeteilt, die den Verein betreffende Feststellung werde mit den zuständigen Entscheidungsträgern erörtert.

2.2.5 Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich

Die Abteilungen 2 und 3 waren insbesondere zuständig für die Durchführung von Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG¹², für wasserrechtliche Verfahren, für die Abgabe fachlicher Stellungnahmen sowie für die Überwachung von Anlagen. An den Verfahren waren regelmäßig mehrere Arbeitsgebiete und Referate in drei Abteilungen beteiligt. Die Zuständigkeiten waren an den Umweltbereichen Immissionen, Wasser, Abwasser und Boden ausgerichtet. Durch diese Zuständigkeitsvielfalt erhöhte sich der Koordinierungs- und Abstimmungsaufwand erheblich. Eine einheitliche Arbeitsweise war nicht immer gewährleistet. Unabhängig hiervon war die konsequente Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen¹³, die eine integrative, alle Umweltbereiche abdeckende Überwachung von Anlagen erfordert,

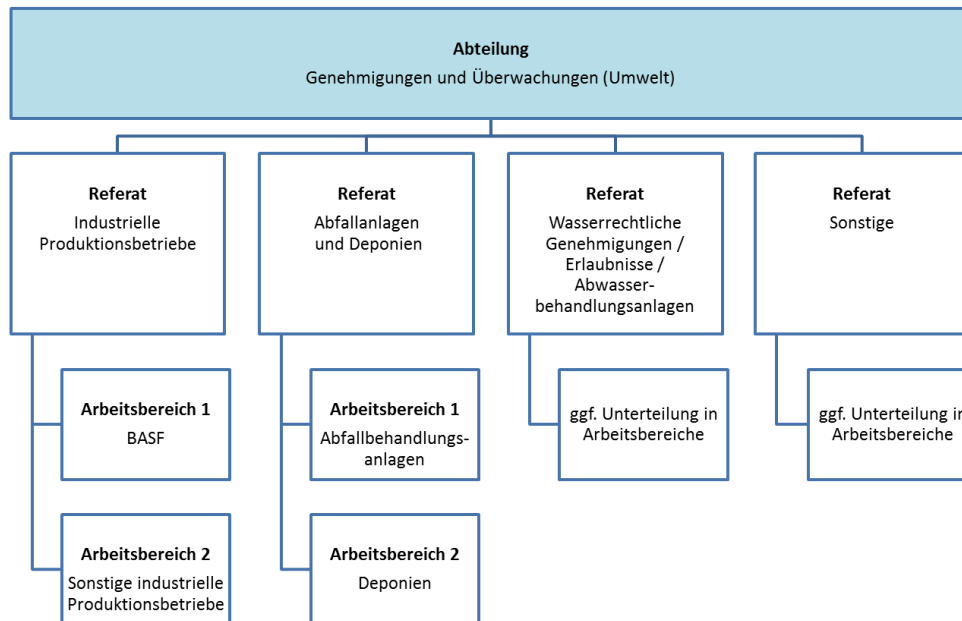
¹¹ Im Bezirk der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd nahmen die Planungsgemeinschaften Westpfalz und Rheinhessen-Nahe die Aufgaben der Regionalplanung nach dem Landesplanungsgesetz wahr, im Bezirk der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord waren dies die Planungsgemeinschaften Mittelrhein-Westerwald und Region Trier.

¹² Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943).

¹³ Richtlinie 2010/75/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 24. November 2010 über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), ABl. L 334, S. 17. Die Umsetzung in deutsches Recht erfolgte 2013 durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen vom 8. April 2013, BGBl. I Nr. 17, S. 734 ff. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie sind neue Anforderungen an die Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen (§§ 52 und 52 a BImSchG neu) verbunden.

weder organisatorisch noch personell gewährleistet. Durch die jetzige Organisationsform würde sich der Koordinierungsbedarf zwischen den beteiligten Abteilungen, Referaten und Arbeitsbereichen weiter erhöhen.

Der Rechnungshof hat daher angeregt, in jeder Struktur- und Genehmigungsdirektion eine Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich einzurichten. Sie könnte wie folgt gegliedert werden:



Die Abbildung zeigt die vom Rechnungshof empfohlene Aufbauorganisation einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich.

Wird den Empfehlungen zur Straffung der Aufbauorganisation gefolgt und werden Möglichkeiten zur Verbesserung der IT-Unterstützung der Genehmigungen und Überwachungen genutzt, können mittelfristig bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 17 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 18 besetzte Stellen abgebaut werden.

Das Ministerium hat erklärt, im Zusammenhang mit den Änderungsvorschlägen, wie z. B. die Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen, bedürfe es aus Sicht der Landesregierung zunächst einer Klärung auf politischer und ministerieller Ebene, da hier fachliche, politische, wirtschaftliche und strukturelle Erwägungen miteinander in Einklang zu bringen seien.

2.2.6 Einrichtung von Regionalstellen weder erforderlich noch wirtschaftlich

Die ehemals selbstständigen Staatlichen Ämter für Wasser- und Abfallwirtschaft sowie die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter waren als Referate in die Abteilungen 2 und 3 eingegliedert worden. Die elf Referate - bezeichnet als "Regionalstellen" - verblieben am Standort der bisherigen Ämter und waren in zehn Dienstgebäuden untergebracht.

Die Regionalstellen waren weitgehend organisatorisch selbstständig. Sie verfügten über eine eigene Führungsstruktur und erledigten einen Teil der allgemeinen Verwaltungsaufgaben wie Haushalt und innere Organisation, für die die Abteilungen 1 ebenfalls zuständig waren. Außerdem nahmen sie zum Teil gleiche Aufgaben wie die Zentralreferate wahr. Dies war weder erforderlich noch wirtschaftlich. Eine zentrale Steuerung bei der Wahrnehmung der Fachaufgaben fand häufig nicht statt.

Die örtliche Präsenz der Regionalstellen hat für die Bürger und sonstige Kunden der Struktur- und Genehmigungsdirektionen nur untergeordnete Bedeutung. Die Auswertung des Besucherverkehrs hat ergeben, dass durchschnittlich weniger als

zwei Besucher am Tag zu verzeichnen waren. Dabei handelte es sich zumeist um Vertreter von Verwaltungen oder Unternehmen. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die Beibehaltung der Regionalstellen nicht gerechtfertigt. Eine ausreichende regionale Präsenz kann auch mit einer Außenstelle je Struktur- und Genehmigungsdirektion sichergestellt werden. Außendiensttätigkeiten der Bediensteten stehen einer solchen Zentralisierung nicht entgegen, weil sich hierdurch kein nennenswerter Mehraufwand ergibt.

Durch Zugrundelegung angemessener Leistungsanforderungen, Optimierung von Arbeitsabläufen und Auflösung der Regionalstellen können bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord 16 besetzte Stellen und bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd 18,5 besetzte Stellen abgebaut werden.

Die Äußerung des Ministeriums ist unter Teilziffer Nr. 2.3 wiedergegeben.

2.2.7 Zusammenfassung der Einsparpotenziale

Bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen können durch eine Straffung der Aufbauorganisation, eine Optimierung der Arbeitsabläufe und eine angemessene IT-Unterstützung insgesamt 167 besetzte Stellen abgebaut werden. Davon werden 59 Stellen kurzfristig und 108 Stellen mittel- bis langfristig entbehrlich.

Struktur- und Genehmigungsdirektion	in die Prüfung einbezogene Stellen	entbehrliche Stellen
Nord	412,0	71,5 (17,4 %)
Süd	451,0	95,5 (21,2 %)
insgesamt	863,0	167,0 (19,4 %)

Die möglichen Einsparungen, durch die sich die Personalausgaben um insgesamt 13 Mio. € jährlich vermindern lassen, verteilen sich wie folgt:

Abteilungen/Maßnahmen	entbehrliche Stellen bei der Struktur- und Genehmigungsdirektion	
	Nord	Süd
1 - Zentrale Dienste	8,0	21,0
2 - Gewerbeaufsicht	14,0	14,5
3 - Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Bodenschutz	5,5	16,5
4 - Raumordnung, Naturschutz, Bauwesen	11,0	7,0
Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen im Umweltbereich	17,0	18,0
Auflösung der Regionalstellen	16,0	18,5
insgesamt	71,5	95,5

Planstellen, die künftig voraussichtlich nicht mehr benötigt werden, sind nach den haushaltsrechtlichen Vorgaben in den jeweiligen Stellenplänen als "künftig wegfallend" zu bezeichnen. Soweit nachgewiesen wird, dass zum Abbau von Vollzugsdefiziten oder zur Erledigung neuer Aufgaben ein zusätzlicher Personalbedarf erforderlich ist, der nicht auf andere Weise gedeckt werden kann, bestehen keine Bedenken, hierfür einen Teil des vom Rechnungshof festgestellten Einsparpotenzials zu nutzen.

Das Ministerium für Inneres, Sport und Infrastruktur sowie die Struktur- und Genehmigungsdirektionen haben zugesagt, insgesamt 48 Stellen einzusparen. Davon entfallen 18 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Nord und 30 Stellen auf die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd. Die Einsparung von 118 weiteren Stellen werde noch geprüft.

2.3 Organisatorische Zusammenführung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen sinnvoll

Ein konkretes Ziel der Verwaltungs- und Organisationsreform war es u. a., Verwaltungsaufgaben nach den Grundsätzen der inneren und verfahrensmäßigen Zusammengehörigkeit, also nach funktionalen Gesichtspunkten, zusammenzufassen. Die Verwaltung sollte durch die Einführung landesweiter Zuständigkeiten gestrafft werden⁵. Diesem Ziel wird die Einrichtung von zwei selbstständigen Struktur- und Genehmigungsdirektionen an zwei Standorten, die im Wesentlichen für gleiche Aufgaben zuständig sind und über weitgehend identische Organisationsstrukturen verfügen, nicht gerecht.

Daher hat der Rechnungshof angeregt, die beiden Einrichtungen organisatorisch zusammenzuführen. Hierdurch könnten zahlreiche Aufgaben, die keinen unmittelbaren regionalen Bezug haben, standortunabhängig und gebündelt wahrgenommen werden. Außerdem würden Abstimmungs- und Koordinierungsaufwand vermieden und ein einheitliches Verwaltungshandeln sichergestellt. Fachwissen müsste nicht an mehreren Standorten vorgehalten werden. Der Aufwand für die Bereitstellung der IT-Infrastruktur würde verringert werden. Allein bei den Leitungs- und Querschnittsaufgaben könnten mindestens 15,5 besetzte Stellen eingespart werden.

Das Ministerium hat erklärt, ungeachtet dessen, dass sich die grundlegende Struktur der Landesverwaltung und die räumliche Verteilung der Dienstleistungs- und Servicestrukturen bewährt hätten, stehe die Landesregierung weiteren effizienzsteigernden organisatorischen Optimierungen gegenüber.

2.4 Zuständigkeitsverteilung erschwert Organisationsentwicklung sowie Haushalts- und Wirtschaftsführung

Die Zuständigkeit für die Dienst- und Fachaufsicht über die Struktur- und Genehmigungsdirektionen ist auf fünf Ministerien verteilt¹⁴. Dies führte zu einem erhöhten Koordinations- und Abstimmungsaufwand und hatte teilweise lang andauernde Entscheidungsfindungsprozesse zur Folge. Hierdurch war auch die wirtschaftliche und zweckmäßige Organisationsentwicklung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen erschwert. So blieb die Organisation der Struktur- und Genehmigungsdirektionen seit ihrer Gründung im Wesentlichen unverändert.

Außerdem wurde zur Zusammenführung der Aufgaben- und Ressourcenverantwortung ein durchlaufender Haushalt eingerichtet¹⁵. Danach werden Stellen und Haushaltsmittel für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen in den Einzelplänen der obersten Landesbehörden veranschlagt und den Direktionen im erforderlichen Umfang zur Bewirtschaftung zugewiesen. Damit ist, wie der Rechnungshof bereits 2004 ausgeführt hatte³, ein erheblicher Mehraufwand verbunden. Dies stand auch einer sachgerechten und zeitnahen Entscheidungsfindung häufig entgegen.

Vor diesem Hintergrund hat der Rechnungshof angeregt, die Zuständigkeiten zu bündeln und die Fach- und Finanzverantwortung insgesamt zusammenzuführen.

¹⁴ Die Dienstaufsicht über die Direktionen hat für die innere Organisation und allgemeine Geschäftsführung das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur. Die Fachaufsicht führen die jeweils fachlich zuständigen obersten Landesbehörden. Dies sind das Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten für Gewerbeaufsicht, Immissionsschutz, Wasserwirtschaft und Naturschutz, das Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung für Kreislaufwirtschaft und Landesplanung, das Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie für den sozialen, technischen und medizinischen Arbeitsschutz sowie das Ministerium der Finanzen für das Bauwesen; vgl. hierzu auch § 11 VwORG.

¹⁵ § 14 VwORG.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die betroffenen Ressorts seien 2004 einer ähnlich lautenden Forderung des Rechnungshofs aus fachlichen Gründen nicht gefolgt. Zu nennen sei hier insbesondere die Erhaltung der durchgängigen Ressourcenverantwortung der Ressorts. Ferner hat das Ministerium mitgeteilt, das Instrument des durchlaufenden Haushalts sei in der Vergangenheit bereits mehrfach Gegenstand von Optimierungsbemühungen gewesen. Zuletzt sei es den nachgeordneten Dienststellen im Rahmen des Haushaltsaufstellungsverfahrens 2014/2015 durch Anpassung der qualifizierten Haushaltsvermerke zur Hauptgruppe 4 "Personalausgaben" erleichtert worden, eine ausgewogene und sachgerechte Personalsteuerung sowie eine optimale Aufgabenerledigung sicherzustellen. Weitere Änderungen würden im Hinblick auf künftige Haushaltsaufstellungen ergebnisoffen geprüft.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass seine Anregungen in die Überlegungen der Fachressorts und der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen über die künftige und den aktuellen Anforderungen gerecht werdende, zweckmäßige Organisationsstruktur einbezogen werden. Das Ministerium hat angekündigt, dass diese Überlegungen 2014 in Kenntnis der aktuellen Prüfungsergebnisse ihre Fortsetzung finden würden.

2.5 Geschäftsprozesse nicht angemessen IT-unterstützt

Die IT-Infrastruktur der Struktur- und Genehmigungsdirektionen bestand aus zahlreichen IT-Verfahren, die unabhängig voneinander entwickelt und nicht aufeinander abgestimmt waren. Allein im Bereich der Wasserwirtschaftsverwaltung gab es mehr als 40 Fachanwendungen. Eine abteilungsübergreifende, geschäftsprozessorientierte Ausrichtung der IT-Verfahren fehlte. Wesentliche Geschäftsprozesse, wie z. B. die gewerbeaufsichtlichen Inspektionen oder die Durchführung von Genehmigungsverfahren, waren nicht angemessen durch IT-Verfahren unterstützt. Eine übergeordnete operative IT-Planung, aus der insbesondere auch hervorgeht, wie wesentliche Geschäftsprozesse durch IT-Unterstützung wirtschaftlicher und effizienter erledigt werden können und welche Prioritäten bei der Umsetzung bestehen, war nicht erstellt.

Das Ministerium hat mitgeteilt, es stimme der Forderung nach einer systematischen IT-Planung grundsätzlich zu.

2.6 Erhebung von Gebühren

Derzeit ist die Regelüberwachung für genehmigungsbedürftige Anlagen¹⁶ in Rheinland-Pfalz gebührenfrei. Es werden nur Gebühren für die Anordnungen erhoben, die aus einer Überwachung resultieren. In der Mehrzahl der Länder werden hingegen bereits Rahmengebühren für die Regelüberwachung erhoben.

Bedingt durch den erhöhten Aufwand durch die Umsetzung der IE-Richtlinie¹³ beabsichtigen zahlreiche Länder außerdem, die Grundlagen für eine Gebührenerhebung nach Zeitaufwand zu schaffen. Die Einnahmen sollen die Kosten für die mit der Überwachung betrauten Bediensteten decken.

Der Rechnungshof hat angeregt, auch in Rheinland-Pfalz Überwachungsgebühren einzuführen, deren Höhe sich am tatsächlichen Aufwand orientiert.

Das Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur hat erklärt, die Einführung von Gebühren werde geprüft.

¹⁶ § 52 BImSchG.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) künftig konkret festzulegen, welche Behörde in welchem Umfang besetzte Stellen abzubauen hat, und den Abbauprozess zu überwachen,
- b) die Möglichkeiten zur
 - Zentralisierung der Bußgeldstellen für das Rechtsgebiet der Sozialvorschriften im Straßenverkehr,
 - Kommunalisierung der Geschäftsstellen der Planungsgemeinschaften und
 - Übertragung der Aufgaben der Geschäftsstelle der "Initiative Region Mittelrhein e.V." auf den Vereinzu prüfen,
- c) die Einrichtung einer Abteilung für Genehmigungen und Überwachungen zu prüfen,
- d) die Auflösung der elf Regionalstellen und die Einrichtung von zwei Außenstellen der Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu prüfen,
- e) für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen eine übergeordnete operative IT-Planung zu erstellen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten entbehrlichen Stellen möglichst vollständig abzubauen oder - vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises - für neue Aufgaben oder den Abbau von Vollzugsdefiziten zu nutzen,
- b) die Möglichkeiten zur Vergabe von Laborleistungen an Dritte unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten und zur Zusammenlegung der drei Labore für die Überwachung von Gewässerbenutzungen zu prüfen,
- c) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben b bis e zu berichten,
- d) über die Ergebnisse der Überlegungen der Fachressorts und der beiden Struktur- und Genehmigungsdirektionen über die künftige Organisationsstruktur der Direktionen zu berichten.

3.3 Der Rechnungshof hat empfohlen,

- a) die Zuständigkeiten für die Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu bündeln und die Fach- und Finanzverantwortung bei den Struktur- und Genehmigungsdirektionen insgesamt zusammenzuführen,
- b) eine organisatorische Zusammenführung der Struktur- und Genehmigungsdirektionen zu einer Behörde zu prüfen,
- c) Überwachungsgebühren für genehmigungsbedürftige Anlagen einzuführen, deren Höhe sich am tatsächlichen Aufwand orientiert.