

Auszug aus

# Denkschrift 2010

■ zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des  
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 12

Landesbetrieb Vermögen und Bau  
Baden-Württemberg



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

## Einzelplan 06: Finanzministerium

### Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Kapitel 0615)

**Durch eine Neustrukturierung der Ämter kann der Landesbetrieb sein Personal verstärkt für Kernaufgaben einsetzen und ein Optimierungspotenzial von bis zu 132 Vollzeitäquivalenten erschließen, das für Einsparungen genutzt werden kann. Das Finanzministerium sollte sich auf die strategische und politische Steuerung des Landesbetriebs konzentrieren.**

#### 1 Ausgangslage

##### 1.1 Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg

Das Land ist Eigentümer von 8.500 Gebäuden mit etwa 9,5 Millionen Quadratmeter Nutzfläche sowie von Grundstücken mit einer Fläche von rund 35.000 Hektar. 1.900 Objekte sind vom Land angemietet. Diese Immobilien werden von der Staatlichen Vermögens- und Hochbauverwaltung betreut.

Zum 01.01.2004 wurde der Landesbetrieb Vermögen und Bau Baden-Württemberg (Landesbetrieb) eingerichtet. Er gliedert sich in die Betriebsleitung mit Sitz in Stuttgart, zwölf Vermögens- und Bauämter und drei Universitätsbauämter (Ämter). Der Landesbetrieb wurde 2005 aus der damaligen Oberfinanzdirektion Stuttgart herausgelöst. 2008 war beim Landesbetrieb Personal im Umfang von 1.481 Vollzeitäquivalenten eingesetzt, davon 10 Prozent bei der Betriebsleitung und 90 Prozent bei den Ämtern.

Der Landesbetrieb nimmt innerhalb der Vermögens- und Hochbauverwaltung folgende Aufgaben wahr:

- Immobilienmanagement

Das Immobilienmanagement stellt den Behörden und sonstigen Einrichtungen des Landes Gebäude und Grundstücke zur Verfügung, die sie für ihre Aufgaben benötigen. Hierzu werden Immobilien erworben oder angemietet. Nicht benötigte Immobilien werden veräußert.

- Baumanagement (einschließlich Bauunterhalt)

Das Baumanagement plant und führt die Neu- und Ersatzbauten durch. Die landeseigenen und die angemieteten Gebäude sowie die technischen Anlagen werden saniert und modernisiert. Der Landesbetrieb sorgt damit für die Werterhaltung der umfänglichen Gebäudesubstanz des Landes.

- Gebäudemanagement

Das Gebäudemanagement umfasst alle technischen, infrastrukturellen und kaufmännischen Leistungen für den Betrieb und die Bewirtschaftung der landeseigenen und angemieteten Gebäude, z. B. die Beschaffung von Leistungen wie Wasser, Energie und Reinigung.

Außerdem betreut der Landesbetrieb die staatlichen Schlösser und Gärten.

## 1.2 Organisation des Landesbetriebs

Der Landesbetrieb hat 2007 im Auftrag des Finanzministeriums eine Konzeption für eine neue Organisationsstruktur erarbeitet. Das Konzept sah folgende Maßnahmen vor:

1. Optimierungspotenzial im Personalbereich mit Benchmarking-Vergleichen darstellen und entsprechend generieren,
2. Aufgaben optimal erledigen (u. a. durch Zentralisierung von Aufgaben, flexible Personal- und Aufgabenzuweisungen und veränderte Aufgabenschwerpunkte),
3. Struktur der Ämter anpassen (von 15 auf 9 Ämter reduzieren),
4. Aufgabenbereich Schlösser und Gärten neu strukturieren.

Der Landesbetrieb hat für einzelne Aufgabenbereiche (Querschnitt, Immobilienmanagement, Gebäude- und Baumanagement) ein Benchmarking durchgeführt. Als Benchmark wurde nicht der Best-Practice-Wert eines Amtes, sondern ein Durchschnittswert der Ränge 3 bis 7 verwendet. Hieraus ergab sich ein Optimierungspotenzial von 118 Vollzeitäquivalenten. Diese sollten nicht eingespart, sondern zur besseren Erledigung der Kernaufgaben eingesetzt werden.

Das Finanzministerium hat diese Vorschläge nicht umgesetzt. Es hat vielmehr zusammen mit der Betriebsleitung und den Ämtern ein weiteres eigenes Konzept zur Neustrukturierung des Landesbetriebs erstellt. Dieses sah nur geringfügige Korrekturen in der Organisation vor, um die Präsenz in der Fläche nicht zu gefährden.

## 2 Prüfungsergebnisse

### 2.1 Ressourceneinsatz und Benchmarking

Der Rechnungshof hat aus den Daten der Kosten- und Leistungsrechnung Kennzahlen gebildet und mittels Benchmarking die Hauptaufgaben des Landesbetriebs untersucht. Dadurch konnten die Leistungen und der jeweils notwendige Aufwand auf der Ebene der Ämter verglichen werden. Die besten Ämter dienten als Orientierungspunkte.

Das gut entwickelte Controlling des Landesbetriebs lieferte valide, aussagekräftige und für Vergleiche nutzbare Daten und Kennzahlen. Diese Kennzahlen hat der Rechnungshof als Datenbasis für sein Benchmarking verwendet.

Wenn alle vom Rechnungshof neu festgelegten Zielwerte erreicht werden, lassen sich folgende Optimierungspotenziale erzielen:

Tabelle: Optimierungspotenzial des Landesbetriebs

Aufgabenbereiche des Landesbetriebs	Optimierungspotenzial in Vollzeitäquivalenten
Querschnittsbereich	43
Baumanagement	60
Immobilienmanagement	14
Gebäudemanagement	15
Landesbetrieb gesamt	132

Damit liegt das rechnerische Optimierungspotenzial nach dem vom Rechnungshof auf der Grundlage neuer Zielwerte angewendeten Benchmarking bei insgesamt 132 Vollzeitäquivalenten. Bei 1.336 Vollzeitäquivalenten in den Ämtern entspricht dies 10 Prozent. Im Vergleich zu dem Gutachten des Landesbetriebs (118 Vollzeitäquivalente) ist dieses personelle Optimierungspotenzial etwas höher. Die Gründe hierfür sind eine belastbarere Datenbasis und etwas ambitioniertere Zielwerte. Die Zielwerte des Rechnungshofs sind realistisch. Dies ergibt sich bereits daraus, dass einige Ämter die Zielwerte schon 2008 erreicht haben.

## 2.2 Neustrukturierung der Ämter

Die Struktur des Landesbetriebs mit der Betriebsleitung und den 15 Ämtern basiert auf einer Organisationsuntersuchung von 1994 und 1995, die auf der Grundlage von damals 2.400 Stellen entwickelt wurde. Inzwischen hat sich die Anzahl der Stellen auf rund 1.700 reduziert. Allein schon aufgrund dieser Entwicklung ist eine Überprüfung der Struktur der Ämter angezeigt.

Der Rechnungshof hat die Ämter mit ausgewählten Kennzahlen verglichen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Querschnitts- und Managementaufgaben bei größeren Ämtern effizienter erledigt werden.

Der Managementanteil des größten Amtes Mannheim lag 2007 bei 13 Prozent und 2008 bei nur noch 7 Prozent. Das kleinste Amt Ravensburg hat demgegenüber einen Managementanteil von 25 Prozent (2007) bzw. 22 Prozent (2008). Die ungünstigsten Werte hat das Amt Konstanz mit 27 Prozent (2007) und 23 Prozent (2008), die mit auf die Außenstelle Rottweil zurückzuführen sind.

Beim Bau-, Immobilien- und Gebäudemanagement hat die Größe der Ämter eine geringere Bedeutung.

Würde die Zahl der Ämter reduziert, könnten bei den Querschnittsaufgaben Dienstposten im Bereich der Abteilung 1 (Amtsleiter, Referatsleiter und Mitarbeiter) eingespart werden. Die aus der Größe der Ämter zu erzielenden Synergien kommen dazu.

Nach den Feststellungen des Landesbetriebs könnten mittelfristig die Anzahl der Ämter von 15 auf 9 reduziert und die Aufgaben der bisherigen Universitätsbauämter Heidelberg und Freiburg in die neuen Ämter integriert werden. Als Zielgröße werden Ämter mit einer Personalausstattung von rund 150 Vollzeitäquivalenten angestrebt. Damit wäre ausreichend Know-how auch in der Breite vorhanden, sodass bei etwaigen Personalausfällen die Aufgaben weiterhin effizient und wirtschaftlich erledigt werden könnten. Die Präsenz in der Fläche könnte bei Entfernungen von 50 bis 70 Kilometern aufrechterhalten werden. Für Schwerpunktaufgaben könnte diese durch Vor-Ort-Bauleitungen gestärkt werden. Für die im ländlichen Raum angesiedelten Liegenschaften könnte der Bauunterhalt für einzelne Liegenschaften an private Unternehmen vergeben werden.

Der Rechnungshof schließt sich inhaltlich dem vom Landesbetrieb erarbeiteten Gutachten mit seinen Vorschlägen zur Neustrukturierung der Ämter an. Die aktualisierten Daten und Benchmark-Vergleiche bestätigen dieses Modell uneingeschränkt. Das durch Benchmarking ermittelte Optimierungspotenzial von 132 Vollzeitäquivalenten ist näher zu untersuchen und gegebenenfalls abzubauen. Durch die Reduzierung der Zahl der Ämter kann zusätzlich Personal freigesetzt werden, das für künftige Aufgabenzuwächse im operativen Kerngeschäft (Bau- und Gebäudemanagement, Universitätsbau) eingesetzt werden kann. Mittelfristig könnten neue Aufgaben, wie aktuell die Exzellenzinitiative oder das Impuls- und Konjunkturprogramm, dadurch noch effizienter abgewickelt werden.

### **2.3 Steuerung des Landesbetriebs durch das Finanzministerium**

Seit die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung in einen Landesbetrieb umgewandelt wurde, sind die Ämter für die operativen Aufgaben vor Ort zuständig. Die Betriebsleitung führt die Aufsicht über die Ämter, steuert den Landesbetrieb und erbringt Querschnitts- und Serviceleistungen. Das Finanzministerium hat die Dienst- und Fachaufsicht über den Landesbetrieb.

Das Finanzministerium ist nach der Dienstanweisung für die Staatliche Vermögens- und Hochbauverwaltung in unterschiedlicher Intensität in Entscheidungen des Landesbetriebs einzubinden. Im Immobilienmanagement und im Baumanagement greifen diese Mitwirkungsrechte teilweise recht tief in das operative Geschäft ein.

Überschreiten z. B. die voraussichtlichen Gesamtbaukosten 1,25 Mio. Euro, hat sich das Finanzministerium vorbehalten

- die Genehmigung der Bauunterlage, einschließlich der vom Fachministerium genehmigten Nutzungsanforderung,
- die Auftragerteilung zur Weiterplanung der Maßnahme bis zur Baureife und
- die Zustimmung zur Baudurchführung.

Beim Immobilienmanagement muss das Ministerium bei einem Grundstückswert von mehr als 1,25 Mio. Euro dem Verkauf sowie der Bestellung, Änderung und Aufgabe dinglicher oder quasi-dinglicher Rechte zustimmen.

Diese Wertgrenzen sind - trotz der Errichtung des Landesbetriebs - zum Teil seit vielen Jahren unverändert. Die Wertgrenze für Baumaßnahmen aus Sammeltiteln des Haushalts stammt aus den Siebzigerjahren. Seit damals haben sich die Baukosten mehr als verdoppelt.

Bereits 2006 hat das Finanzministerium bei einer internen Untersuchung festgestellt, dass sich beide Verwaltungsebenen - Betrieb und Abteilung 4 des Finanzministeriums - berufen fühlen, die Rolle des Bauherrn, Eigentümers, Schlossherrn oder Vermieters einzunehmen. Dieser Umstand führt zu Doppelarbeit und einer gelebten Doppelzuständigkeit. Es wurden Vorschläge erarbeitet, wie man die operativen Tätigkeiten möglichst auf den Landesbetrieb delegieren könnte. Dies sollte insbesondere durch die Anhebung der Wertgrenzen erfolgen. Entscheidungen wurden jedoch nicht getroffen.

Die Einflussnahme des Finanzministeriums ist bis in die kleinste Baumaßnahme hinein möglich. Das Ministerium hat noch nicht in allen Fällen die richtige Balance zwischen Steuerung im Detail und Führung auf Abstand gefunden.

### 3 Empfehlungen

Der Rechnungshof verkennt nicht die hohe politische und finanzielle Bedeutung der Liegenschaften und des Hochbaus des Landes. Klare Strukturen und eine beschleunigte, vereinfachte und kostengünstigere Aufgabenerfüllung sind für die Zukunft aber unabdingbar. Die Qualifikation der Mitarbeiter und die Leistungsstrukturen der Ämter lassen es zu, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zusammenzuführen und zu verlagern.

Der Rechnungshof empfiehlt folgende Maßnahmen:

1. Das mittels Benchmark ermittelte Optimierungspotenzial von 132 Vollzeitäquivalenten ist unabhängig von der Neustrukturierung der Ämter für Einsparungen zu nutzen.
2. Mittelfristig sind mit neun schlagkräftigen Ämtern die Aufgaben der Vermögens- und Bauverwaltung landesweit sicherzustellen.
3. Die Entscheidungsbefugnisse der Betriebsleitung des Landesbetriebs sollten im operativen Bereich erweitert werden.

4. Die Genehmigung und Aussteuerung des Sammeltitelprogramms ist vollständig auf den Landesbetrieb zu verlagern.
5. Die Wertgrenzen für eigene Entscheidungen des Landesbetriebs im Immobilien- und Baumanagement sowie für die Erstellung von Bauunterlagen sind zu erhöhen.
6. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung sind verstärkt in den Ämtern zusammenzuführen.
7. Das Finanzministerium sollte sich auf die politische und strategische Steuerung beschränken.
8. Der Stellenbedarf der Abteilung 4 des Finanzministeriums ist den veränderten Aufgabenstellungen und Zuständigkeitsvorbehalten anzupassen.

#### **4 Stellungnahme des Ministeriums**

Das Finanzministerium meint, durch die Verbesserung der Ablauforganisation und insbesondere durch Zentralisierung von Aufgaben bei der Betriebsleitung könnte der Organisationsablauf verbessert werden. Das Konzept des Rechnungshofs - Neustrukturierung der Ämter - sei aufgrund der überragenden Bedeutung einer Präsenz in der Fläche im Bereich des Bau- und Liegenschaftsmanagements nicht sachgerecht.

Die Kompetenzverteilung zwischen Finanzministerium und Betrieb erfolge in einer angemessenen Form. Dadurch sei eine fundierte Politikberatung und hohe Qualität bei der Aufgabenerledigung gewährleistet. Einer Überprüfung der Wertgrenzen für Vorlagepflichten des Betriebs stehe das Finanzministerium offen gegenüber.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält an seiner Forderung fest. Insbesondere sollte das mögliche Optimierungspotenzial von 132 Stellen für Einsparungen genutzt werden. Zur konkreten Festlegung des Einsparpotenzials sind von der Verwaltung vertiefende Analysen durchzuführen. Nur durch eine Neustrukturierung kann - über das durch Benchmarking nachgewiesene Optimierungspotenzial hinaus - zusätzlich Personal freigesetzt werden. Diese Mitarbeiter können dann für neue Aufgaben und Schwerpunkte eingesetzt werden.