



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2010

Nr. 9 Grundbuchämter - Verringerung des Personalbestands erforderlich

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. 9 Grundbuchämter - Verringerung des Personalbestands erforderlich

Bei den Grundbuchämtern des Landes bestehen erhebliche Personalüberhänge. Stellen von mindestens 55 Vollzeitkräften mit Personalkosten von 3,6 Mio. € jährlich können abgebaut oder - vorbehaltlich eines Bedarfsnachweises - in andere Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit verlagert werden.

Zwischen den Grundbuchämtern bestanden erhebliche Leistungsunterschiede. Die Geschäftsprozesse können rationeller gestaltet werden.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnung zur Einführung des elektronischen Grundbuchs bei den Grundbuchämtern war unvollständig und wies methodische Fehler auf. Für die Weiter- und Neuentwicklung elektronischer Verfahren fehlten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen.

1 Allgemeines

Bei allen 46 Amtsgerichten des Landes sind Grundbuchämter eingerichtet. Sie führen die Grundbücher für die in ihrem Bezirk liegenden Grundstücke¹.

In Rheinland-Pfalz wurde das Grundbuch von 2001 bis 2004 von der Papierform auf ein digitales Medium umgestellt. Dabei wurden rund 2,5 Mio. Grundbuchblätter in das elektronische Verfahren "SolumSTAR" übernommen. Mit der Umstellung sollte vor allem eine Rationalisierung und Beschleunigung der Verfahrensabläufe erreicht werden. Die Kosten für dieses Projekt bezifferte das Ministerium der Justiz mit 18 Mio. €.

Der Rechnungshof hat neben der Einführung und Anwendung des elektronischen Grundbuchs insbesondere die Wirtschaftlichkeit der Geschäftsprozesse und den Personalbedarf der Grundbuchämter geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Unzureichende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Mängel in der Projektsteuerung

2.1.1 Einführung des Verfahrens "SolumSTAR" und Projektabwicklung

Vor Einführung des Verfahrens "SolumSTAR" erstellte das Ministerium eine Wirtschaftlichkeitsberechnung². Diese wies Mängel auf. Beispiele:

- Projektziele waren lediglich allgemein formuliert und nicht messbar. Statt beispielsweise die Verkürzung der Bearbeitungszeit um einen bestimmten Prozentsatz als Ziel vorzugeben, wurde lediglich die Verbesserung der Bedienerfreundlichkeit des Systems festgelegt.
- Kosten für den Aufbau und Betrieb eines Rechenzentrums von mehr als 4 Mio. € waren nicht berücksichtigt.
- Die finanziellen Auswirkungen auf den Haushalt waren nicht umfassend dargestellt.

¹ § 1 Grundbuchordnung (GBO) vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1114), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2713).

² § 7 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Juni 2008 (GVBl. S. 103), BS 63-1.

Das Projekt wurde nicht durch eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle abgesichert. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vor finanziell bedeutsamen Weiterentwicklungen, wie z. B. der Umstellung des Grundbuchspeichers auf Magnetplatten, unterblieben.

Außerdem wurde das Projekt nicht durch ein angemessenes Projektmanagement, das Grundlage für eine wirtschaftliche und zügige Durchführung ist, unterstützt. Ein wirksames Kosten- und Projektcontrolling war nicht eingerichtet. Organisation und Abwicklung des Projekts waren nicht vollständig dokumentiert; Projektauftrag und Planungsunterlagen fehlten.

Das Ministerium hat erklärt, bei künftigen Projekten und deren Weiterentwicklung würden die Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen beachtet. Maßnahmen würden durch ein angemessenes Projektmanagement unterstützt. Für die notwendige Dokumentation solle eine Projektakte geführt werden.

2.1.2 Neuentwicklung eines elektronischen Datenbankgrundbuchs

Das Verfahren "SolumSTAR" unterstützt die Bearbeitung von Grundbuchsachen nicht vollständig vom Eingang der Anträge bis zur Eintragungsnachricht. Das Land beteiligt sich deshalb seit 2001 an einem bundesweiten Projekt zur Neuentwicklung eines Datenbankgrundbuchs.

Für Entwicklung und Einführung dieses Verfahrens ist mit erheblichen Kosten zu rechnen. Nach Erkenntnissen der Arbeitsgruppe "Datenbankgrundbuch" der Amtschefs der Justizressorts vom Mai 2009 werden bundesweit ohne Pflege- und Unterstützungsleistungen Kosten von mehr als 30 Mio. € erwartet.

Eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurde bisher nicht durchgeführt. Eine derartige Untersuchung ist erforderlich, um beurteilen zu können, ob

- durch die Einführung des Datenbankgrundbuchs Personaleinsparungen zu erwarten sind, insbesondere ob eine ganzheitliche Bearbeitung der Eintragungsanträge durch Rechtspfleger wirtschaftlich ist,
- bei geringerem Personalbedarf und abnehmendem Publikumsverkehr die Zahl der Grundbuchämter verringert werden kann.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Arbeitsgruppe "Datenbankgrundbuch" habe Anfang November 2009 entschieden, das Projekt unter Berücksichtigung neuer Vorgaben für die anstehenden Vergabeverfahren fortzuführen. Eine angemessene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung solle nunmehr durchgeführt werden.

2.2 Zu hoher Personalbestand nach Einführung des Verfahrens "SolumSTAR"

Mit der Bearbeitung von Grundbuchsachen waren in den Grundbuchämtern Mitarbeiter des gehobenen und des mittleren Dienstes mit Stellenanteilen von insgesamt 273 Vollzeitkräften³ befasst.

Der Rechnungshof hat den Personalbedarf analytisch anhand eines Laufzettelverfahrens ermittelt. Dazu hatten die Mitarbeiter von neun repräsentativ ausgewählten Grundbuchämtern ihre Tätigkeiten - unterteilt nach den maßgeblichen Geschäftsarten - und die benötigten Arbeitszeiten festzuhalten. Da mehr als 20 % des gesamten Personals aller Grundbuchämter berücksichtigt wurden, ist die Datenbasis geeignet, grundsätzliche Aussagen zum Personalbedarf zu treffen.

Insgesamt wurden rund 4.500 Laufzettel ausgewertet. Auf der Grundlage der ermittelten mittleren Bearbeitungszeiten, der Zahl der Anträge auf Grundbucheintragung und unter Berücksichtigung eines Zuschlags von 20 % z. B. für Zeiten der allgemeinen Informationsgewinnung sowie der Aus- und Fortbildung wurde festgestellt,

³ Stand 2008; Stellenanteile wurden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf halbe oder ganze Stellen gerundet.

dass der Personalbestand sowohl bei den Rechtspflegern als auch bei den Servicekräften deutlich über dem Bedarf lag⁴. Der Personalbestand ist in den Grundbuchämtern des Landes um 25 Stellen des gehobenen Dienstes und 30 Stellen des mittleren Dienstes höher als der Personalbedarf. Der Stellenüberhang bei den Grundbuchämtern kann abgebaut werden. Dies entspricht Personalkosten von rund 3,6 Mio. € jährlich⁵.

Das Ministerium hat erklärt, mit der PEBB§Y-Fortschreibung⁶ 2008 sei die Personalbedarfsberechnung neu gestaltet worden. Insgesamt seien 26 Amtsgerichte aus acht Ländern und 173.000 Verfahren für den gehobenen sowie 136.000 Verfahren für den mittleren Dienst in die Erhebung einbezogen gewesen. Die Fortschreibung basiere demnach auf einer wesentlich größeren und fundierteren Datenbasis. In welchem Umfang Stellen entbehrlich seien, werde auf Basis der neuen Berechnungsgrundlage zu ermitteln sein. Wegen des Bedarfs an Rechtspflegern in der ordentlichen Gerichtsbarkeit sei zu prüfen, ob im Bereich der Grundbuchsachen freiwerdende Arbeitskraftanteile auf die verbleibenden Geschäftsbereiche verteilt werden könnten.

Der Rechnungshof weist darauf hin, dass seine Personalbedarfsberechnung auf anerkannten Ermittlungsmethoden beruht und sich an den konkreten Geschäftsprozessen der rheinland-pfälzischen Grundbuchämter orientiert. Die vom Rechnungshof untersuchten Organisationseinheiten stellen einen repräsentativen Querschnitt der Grundbuchämter des Landes einschließlich deren Besonderheiten dar. Die Datenbasis bei der PEBB§Y-Fortschreibung war zwar insgesamt größer, allerdings war hierbei kein rheinland-pfälzisches Grundbuchamt einbezogen. Insoweit besteht keine Veranlassung, den festgestellten Stellenüberhang und die Notwendigkeit eines entsprechenden Stellenabbaus in Frage zu stellen. Im Übrigen geht der Rechnungshof davon aus, dass vor einer Verlagerung von freiwerdenden Stellen der Grundbuchämter in andere Geschäftsbereiche ein entsprechender Bedarfsnachweis vorgelegt wird.

2.3 Leistungsunterschiede zwischen den Grundbuchämtern und Verbesserungsbedarf bei den Geschäftsprozessen

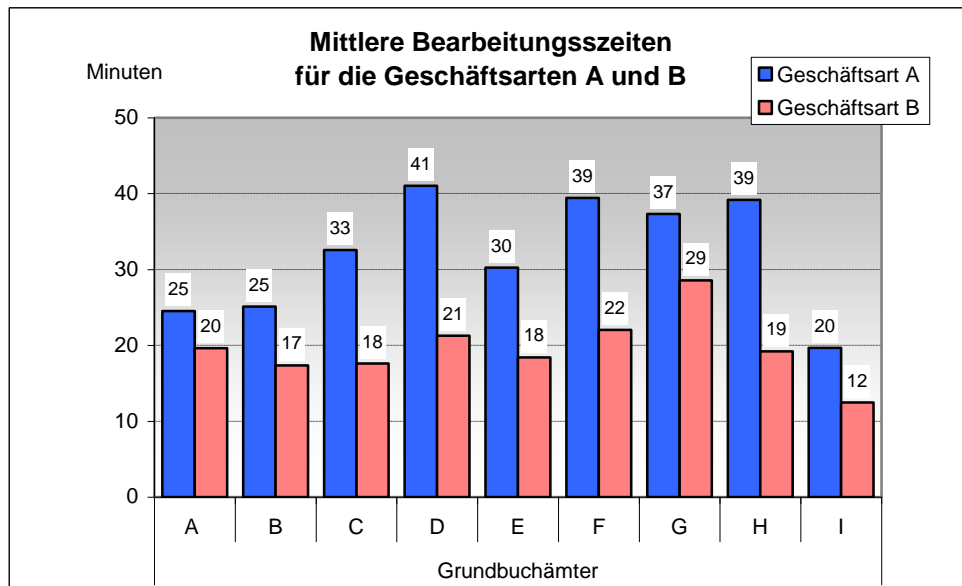
Zusätzlich zu der analytischen Personalbedarfsermittlung hat der Rechnungshof einen Kennzahlenvergleich zwischen neun Grundbuchämtern durchgeführt. Dieser zeigte erhebliche Leistungsunterschiede. Beispielhaft sind die Unterschiede bei den mittleren Bearbeitungszeiten für die folgenden Geschäftsarten dargestellt:

- Begründung und Veränderung von Eigentum und Erbbaurecht (Geschäftsart A),
- Eintragung, Veränderung und Löschung von Rechten (Geschäftsart B).

⁴ $\text{Personalbedarf} = \frac{\text{Anzahl der Anträge auf Grundbucheintragung} \times \text{mittlere Bearbeitungszeit} + 20 \%}{\text{Jahresarbeitsminuten}}$

⁵ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze RLP für 2009 des Ministeriums der Finanzen.

⁶ PEBB§Y (Personalbedarfsrechnungssystem) ist die Kurzbezeichnung für ein System der Personalbedarfsberechnung für die deutschen Justizbehörden.



Das Schaubild zeigt die unterschiedlichen mittleren Bearbeitungszeiten der Grundbuchämter.

Bei einzelnen Grundbuchämtern waren die mittleren Bearbeitungszeiten doppelt so hoch wie bei anderen.

Legt man die mittleren Bearbeitungszeiten für die verschiedenen Geschäftsarten zugrunde und bildet das arithmetische Mittel der jeweils vier besten Werte pro Geschäftsart, ergibt sich ein weiteres Einsparpotenzial von rechnerisch 21 Stellen des gehobenen und 13 Stellen des mittleren Dienstes.

Diese Feststellungen sollten zum Anlass genommen werden, "vom Besten zu lernen", Geschäftsprozesse zu optimieren und anschließend die Möglichkeit weiterer Stelleneinsparungen zu untersuchen.

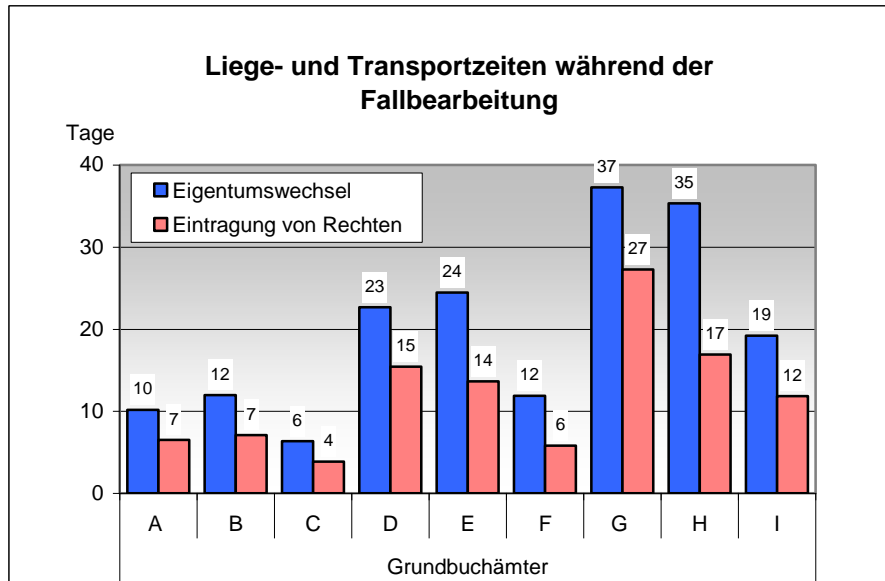
Beispiele für die Verbesserung von Arbeitsabläufen:

- Verkürzung der Durchlaufzeiten für die Fallbearbeitung

Die Durchlaufzeiten, die sich aus der eigentlichen Bearbeitungszeit sowie aus Liege- und Transportzeiten zusammensetzen, waren sehr unterschiedlich.

Für die Eintragung eines Eigentumswechsels benötigten die Grundbuchämter zwischen sechs und 37 Arbeitstage. Für die Eintragung von Rechten fielen zwischen vier und 27 Arbeitstage an.

Dies war fast ausschließlich auf die stark voneinander abweichenden Liege- und Transportzeiten zurückzuführen - also auf Zeiten, in denen Vorgänge unbearbeitet blieben oder Akten transportiert wurden.



Das Schaubild zeigt erhebliche Unterschiede bei den Liege- und Transportzeiten.

Die eigentlichen Bearbeitungszeiten fielen mit einem Anteil von weniger als 2 % der Durchlaufzeiten kaum ins Gewicht.

Unangemessene Liege- und Transportzeiten müssen zurückgeführt werden.

- Unzweckmäßige Bearbeitung von Anträgen auf Grundbucheintragungen
Mit der Bearbeitung von Eintragungsanträgen waren u. a. mehrere Rechtspfleger und Sachbearbeiter befasst. Ein häufiger Bearbeiterwechsel verursachte vermeidbaren Aufwand und erhöhte die Durchlaufzeiten. Teilweise entstand Doppelarbeit. Bei einer ganzheitlichen Bearbeitung der Anträge durch die Rechtspfleger könnten Arbeitsabläufe gestrafft werden.
- Zuständigkeitsabgrenzungen
Rechtspfleger befassten sich mit Eintragungen in das Grundbuch, für die die Urkundsbeamten der Geschäftsstellen zuständig waren⁷.

Das Ministerium hat erklärt, "vom Besten zu lernen" und dadurch Arbeitsabläufe zu optimieren, seien Ziele, die durch die Einrichtung von Vergleichsringen verfolgt würden. Die Ergebnisse des Kennzahlenvergleichs belegten die Möglichkeit einer Optimierung der Bearbeitungsdauer von Grundbuchsachen. Personelle Konsequenzen seien erst nach Optimierung der Geschäftsprozesse zu überprüfen. Die Anregung, Gründe für die unterschiedlich langen Durchlaufzeiten zu ermitteln und Maßnahmen zur Verringerung der Liege- und Transportzeiten zu ergreifen, sei bereits aufgegriffen worden. Die bei den Amtsgerichten bislang gesammelten Erfahrungen zur ganzheitlichen Bearbeitung der Eintragungsanträge durch die Rechtspfleger könnten in die Arbeit des Dialogforums "Grundbuchsachen bei den Amtsgerichten" einfließen, um vor Ort und individuell optimale Arbeitsabläufe zu ermöglichen. Die Anregung, Eintragungen in den gesetzlich vorgesehenen Fällen nur von den Urkundsbeamten der Geschäftsstelle vornehmen zu lassen, werde grundsätzlich unterstützt.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass bei den Grundbuchämtern die Geschäftsprozesse vereinheitlicht und verbessert werden. Dies wird in der Folge auch zu einem verminderten Personalbedarf führen.

⁷ § 12c Abs. 2 Nr. 2 bis 4 GBO.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) für finanzwirksame Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen und eine wirksame Projektsteuerung sicherzustellen,
- b) Geschäftsprozesse zu vereinheitlichen und zu verbessern sowie anschließend die Möglichkeit von weiteren Personaleinsparungen zu prüfen.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über das Ergebnis der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zur Neuentwicklung eines elektronischen Datenbankgrundbuchs zu berichten,
- b) in den Grundbuchämtern entbehrliche Stellen einzusparen, Personal abzubauen oder - vorbehaltlich eines entsprechenden Bedarfsnachweises - für andere Bereiche der ordentlichen Gerichtsbarkeit zu nutzen,
- c) über die veranlassten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstabe b zu berichten.