



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2023

Nr. 6 Organisation und Personalbedarf des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung

**- wirtschaftliche und zügige Durchführung
von Baumaßnahmen sowie bedarfsgerechte
Instandhaltung nicht sichergestellt -**

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. 6

**Organisation und Personalbedarf des Landesbetriebs Liegenschafts- und Baubetreuung
- wirtschaftliche und zügige Durchführung von Baumaßnahmen sowie bedarfsgerechte Instandhaltung nicht sichergestellt -**

Beim Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung waren Anfang 2022 insgesamt 255 Stellen vakant. Bis Ende 2026 scheidet Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von 220 Vollzeitkräften (VZK) allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Dies hat erheblichen Einfluss auf die ordnungsgemäße Aufgabenerledigung.

Die Niederlassungen des Landesbetriebs führten Bauvorhaben im Rahmen einer sogenannten Matrixorganisation durch. Eine wirtschaftliche und zügige Durchführung der Bauprojekte war mit dieser Organisationsform nicht möglich. So fehlte bei den Führungskräften die für eine effiziente Aufgabenerledigung erforderliche Bündelung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Allein durch die Umstellung auf eine auf die Anforderungen des Landesbetriebs abgestimmte Linienorganisation entstehen Arbeitszeitreserven von mindestens 91 VZK.

Die Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige wie Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute sowie die Überwachung dieser Leistungen durch den Landesbetrieb wies erhebliche Mängel auf. Die Überwachung ging deutlich über das rechtlich und wirtschaftlich gebotene Maß hinaus. Allein durch die Optimierung der Überwachung entstehen Einsparpotenziale von mindestens 156 VZK.

Ein umfassendes und strukturiertes Instandhaltungsmanagement war nicht eingerichtet. So war der Gebäudebestand weder einheitlich noch vollständig erfasst. Erforderliche Maßnahmen zur Bauunterhaltung waren nicht vollständig ermittelt und priorisiert. Damit fehlten grundlegende Voraussetzungen für eine langjährige wirtschaftliche Nutzung und den Erhalt des Immobilienvermögens des Landes.

Die Nachteile der Matrixorganisation wirkten sich auch auf die Bearbeitung von Instandhaltungsmaßnahmen und kleineren Baumaßnahmen aus. Die vorgesehene selbstständige und zügige Bearbeitung von Instandhaltungs- und Baumaßnahmen bis 1 Mio. € in Eigenerledigung war nicht gewährleistet. Bei Einrichtung einer Linienorganisation und einer Umsetzung des Personals entstehen Einsparpotenziale von mindestens 14 VZK.

Die starke Zergliederung der Aufgaben der Zentrale in 13 Organisationseinheiten entsprach nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und zweckmäßige Organisation. Der Geschäftsleitung war es dadurch nur eingeschränkt möglich, den breit gefächerten Verantwortungsbereich vollständig zu überblicken und die Leitungsfunktion sachgerecht wahrzunehmen. Zudem war eine dauerhafte Steuerung und Koordinierung der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit nicht angemessen sichergestellt.

Zusätzliche Personaleinsparungen von insgesamt 74 VZK sind in weiteren Bereichen möglich, wenn Optimierungspotenziale genutzt und angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden.

Bei Umsetzung der Optimierungsmöglichkeiten entsteht ein Einsparpotenzial von bis zu 335,5 VZK. Dies entspricht Personalkosten von jährlich bis zu 38,2 Mio. €. Die Einsparpotenziale können für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Zahl der Vakanz genutzt werden, sofern ein Konzept hierzu entwickelt wird.

1 Allgemeines

Der Landesbetrieb Liegenschafts- und Baubetreuung (Landesbetrieb LBB) wurde am 1. Januar 1998 errichtet.¹ Er hat seinen Sitz in Mainz. Niederlassungen sind in Diez, Idar-Oberstein, Kaiserslautern, Koblenz, Landau, Mainz, Trier und Weilerbach eingerichtet.

Aufgabe des Landesbetriebs LBB ist die nach finanzwirtschaftlichen Grundsätzen eigenverantwortliche Beschaffung, Bewirtschaftung und Verwertung der baulichen Infrastruktur für die Landesbehörden und die Erfüllung der Bauaufgaben des Landes sowie von Bundesbauaufgaben im Land, auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit. Er ist wirtschaftlicher Eigentümer der Liegenschaften des Landes.² Im Jahr 2021 waren dies 513 Wirtschaftseinheiten mit insgesamt 1.418 Gebäuden. Die Gesamtfläche der Grundstücke betrug 10,2 Mio. m², die Gesamtgebäudefläche 2,5 Mio. m².

Der Landesbetrieb LBB untersteht der Dienst- und Fachaufsicht des Ministeriums der Finanzen als oberster Baubehörde des Landes, soweit Landesaufgaben betroffen sind.

Der Bund hat die Erledigung seiner Bauangelegenheiten im Land Rheinland-Pfalz im Wege der Organleihe dem Landesbetrieb LBB als baudurchführende Ebene (BdE) und dem Amt für Bundesbau als Fachaufsicht führender Ebene (FfE) übertragen. Das Land hat sicherzustellen, dass der Landesbetrieb LBB personell und materiell so ausgestattet ist, dass er in der Lage ist, die Bauangelegenheiten des Bundes nach dessen Vorgaben zügig und wirtschaftlich umzusetzen.

Anfang 2022 waren beim Landesbetrieb LBB insgesamt 255 Stellen vakant. Bis Ende 2026 scheiden 257 Bedienstete mit einem Beschäftigungsumfang von

¹ Organisationsverfügung für den Landesbetrieb „Liegenschafts- und Baubetreuung“ (Landesbetrieb LBB), Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 6. November 1997 (O 6100 A - 418), MinBl. 1997, S. 502. Er ist ein rechtlich unselbstständiger, abgesonderter Teil der Landesverwaltung, dessen Tätigkeit erwerbswirtschaftlich ausgerichtet ist (Nr. 1.1 zu § 26 VV-LHO).

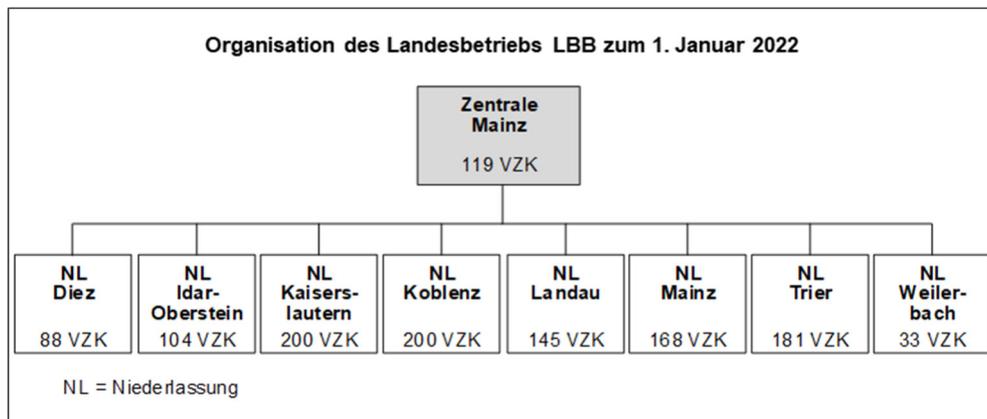
² Mit wenigen Ausnahmen.

220 VZK allein durch Erreichen der Regelaltersgrenze aus. Hinzu kommen Vakanzen durch sonstige Fluktuation wie z. B. Kündigungen. Aufgrund des demografischen Wandels gestaltet sich die Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften zunehmend schwieriger. Dies hat erheblichen Einfluss auf die Aufgabenerledigung durch den Landesbetrieb LBB.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf des Landesbetriebs LBB geprüft. Er hat insbesondere untersucht, ob bei der Erfüllung der Bauaufgaben des Landes, bei der Instandhaltung der Gebäude sowie bei der Erbringung von Dienstleistungen zur Bewirtschaftung und zum Betrieb von Liegenschaften strukturelle Defizite und Optimierungspotenziale bestehen. Ziel der Prüfung war es, Arbeitszeitreserven bzw. Einsparpotenziale aufzuzeigen und Hinweise zu geben, wie Aufgaben wirtschaftlicher und zweckmäßiger erledigt werden können.

Die Erledigung der Aufgaben für den Bund war insoweit Gegenstand der Prüfung, als die Organisation des Landesbetriebs LBB und der Personaleinsatz der Landesbediensteten auch für diese Aufgaben von Bedeutung sind.

Am 1. Januar 2022 waren beim Landesbetrieb LBB insgesamt 1.377 Bedienstete mit einem Stellenanteil von 1.256 VZK eingesetzt, davon 119 VZK in der Zentrale und 1.137 VZK in den Niederlassungen.³



Die Zentrale war in einen Führungsbereich, in Unterstützungsbereiche sowie in die Geschäftsfelder Immobilienmanagement und Baumanagement gegliedert.

In den Niederlassungen waren neben der Niederlassungsleitung das Projektmanagement, bis zu sechs Fachsparten und die Unterstützungsbereiche eingerichtet. Bei einigen Niederlassungen waren besondere Aufgaben in Competence Centern gebündelt, die landesweit zuständig waren.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Geschäftsfeld Baumanagement - wirtschaftliche und zügige Durchführung von Bauprojekten nicht sichergestellt

Das Geschäftsfeld Baumanagement war an den Niederlassungen für die Durchführung der Bauvorhaben⁴ in den jeweils zugewiesenen Regionen zuständig.⁵ Diese

³ Nicht enthalten sind 18 VZK, die ihren Dienst in der Außenstelle „Flughafen Frankfurt - Hahn“ verrichteten.

⁴ Kleine Baumaßnahmen des Landes bis 1 Mio. € wurden durch das Geschäftsfeld Immobilienmanagement umgesetzt.

⁵ Die Niederlassung Weilerbach wurde 2013 eingerichtet und war ausschließlich für das Neubauprojekt des „Kaiserslautern Military Community Medical Center“ zuständig. Aufgrund dieser Sonderstellung war diese Niederlassung nicht Gegenstand der Prüfung.

trugen die Verantwortung für die Qualität der erbrachten Leistung und das wirtschaftliche Ergebnis. Im Jahr 2021 betrug das Bauvolumen 372 Mio. €; davon entfielen 163 Mio. € auf den Bund und 209 Mio. € auf das Land.

2.1.1 Matrixorganisation für Bauaufgaben in den Niederlassungen

Unterschied zur Linienorganisation

Die Bauprojekte wurden in den Niederlassungen seit der Gründung des Landesbetriebs LBB im Rahmen einer Matrixorganisation durchgeführt. Dieses Organisationsmodell hat der Landesbetrieb LBB bis zum Ende der Erhebungen im Wesentlichen beibehalten. Es unterscheidet sich stark von der in der Landesverwaltung üblichen und bewährten Linienorganisation. Im Unterschied hierzu sind bei der Matrixorganisation unterhalb der Geschäftsleitung zwei voneinander unabhängige, gleichberechtigte Leitungsebenen eingerichtet. Entscheidungen werden nicht hierarchisch getroffen, sondern müssen zwischen diesen Ebenen vereinbart werden. Die Mitarbeitenden sind bei der Erledigung ihrer Aufgaben beiden Vorgesetzten unterstellt.

Dies führt systembedingt zu Konflikten zwischen den beiden Leitungsebenen. Diese sollen in der Theorie zu innovativen Problemlösungen führen.⁶ Die Konflikthanfälligkeit wird allerdings ganz überwiegend auch als wesentlicher Nachteil der Matrixorganisation betrachtet. Werden die Konflikte nämlich nicht kooperativ und an der Sache orientiert gelöst, birgt diese Organisationsform eine erhebliche Gefahr häufiger und unproduktiver Kompetenzstreitigkeiten. Unabhängig davon besteht schon grundsätzlich ein sehr hoher Kommunikations- und Abstimmungsbedarf.

Als weitere Nachteile der Matrixorganisation sind die schwerfällige Entscheidungsfindung, eine sinkende Motivation der mehrfachunterstellten Mitarbeitenden sowie ein erkennbar abnehmendes Verantwortungsbewusstsein der Führungskräfte, die Entscheidungen nicht alleine treffen und verantworten, zu nennen.⁷ Die Nachteile haben in der Praxis mittlerweile fast überall zu einer Abkehr von dieser Organisationsform geführt.

Der Landesbetrieb LBB und das Ministerium der Finanzen thematisierten in dem von ihnen durchgeführten Reorganisationsprozess „Landesbetrieb LBB 2020“ zwar die Abkehr von der Matrixorganisation. Im Ergebnis sahen sie jedoch nur vor, künftig unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit in größerem Maße in festen Projektstrukturen zu arbeiten und die Matrixorganisation grundsätzlich beizubehalten.

Matrixorganisation in den Niederlassungen

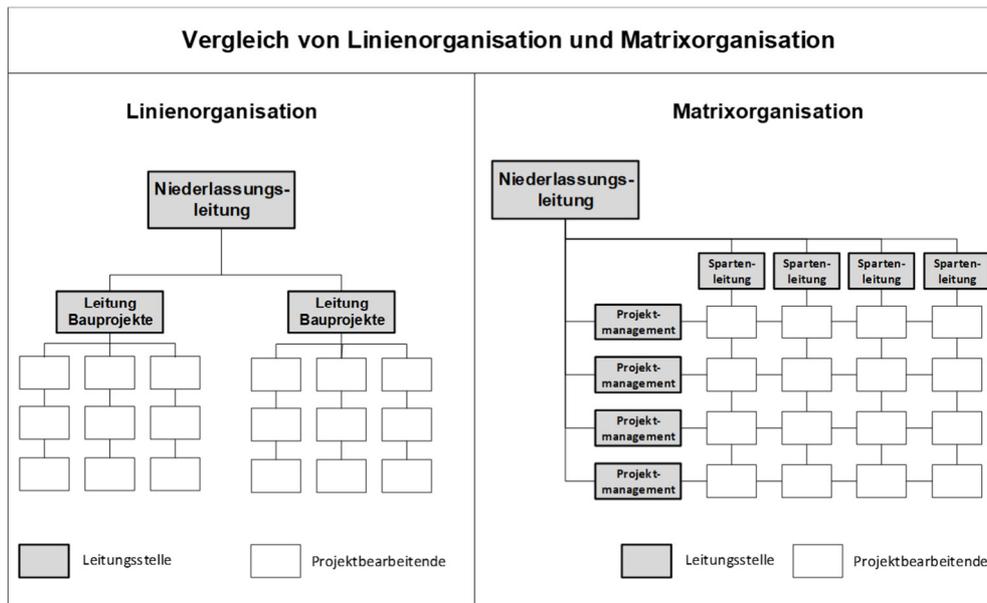
Unterhalb der Niederlassungsleitungen waren das Projektmanagement und die Spartenleitungen als Leitungsebenen eingerichtet.

Das Projektmanagement ist zuständig für die Durchführung der einzelnen Bauvorhaben, die Spartenleitungen der Fachbereiche Hochbau, Bauingenieurwesen, Elektrotechnik und Versorgungstechnik für die fachlichen Bauleistungen sowie den Personaleinsatz.

Der konkrete Personaleinsatz für ein Bauprojekt wurde jeweils zwischen dem Projektmanagement und den Spartenleitungen vereinbart. Die Projektbearbeitenden der jeweiligen Sparten wurden den Projekten für bestimmte Arbeitsleistungen temporär zugewiesen. Der Projektmanager bzw. die Projektmanagerin waren dagegen für die Projekte verantwortlich.

⁶ Vahs, Dietmar: Organisation - Ein Lehr- und Managementbuch, 10. Auflage, Stuttgart 2019, S. 166.

⁷ Nicolai, Christina: Betriebliche Organisation, 3. Auflage, München 2020, S. 139 f.



Feststellungen des Rechnungshofs

- Die Erhebungen des Rechnungshofs haben gezeigt, dass sich die in der Literatur beschriebenen Nachteile der Matrixorganisation auch auf die Durchführung der Bauprojekte beim Landesbetrieb LBB negativ auswirkten.
- In der Matrixorganisation fehlte systembedingt die für eine effiziente Aufgabenerledigung erforderliche Bündelung der übertragenen Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung. Die Projektmanagerinnen und Projektmanager trugen zwar die Gesamtverantwortung für die ihnen übertragenen Bauprojekte, verfügten aber nicht über die zur Steuerung der Kosten, Termine und Qualitäten erforderlichen Befugnisse. Wesentliche Entscheidungen für die Durchführung der Bauvorhaben, zum Personaleinsatz, zur Vergabe von Leistungen an freiberuflich Tätige und zum Zeitpunkt der Erbringung von Leistungen lagen in der Zuständigkeit der Spartenleitungen. Sämtliche Entscheidungen waren zwischen Projektmanagerin oder Projektmanager und den Spartenleitungen auszuhandeln. Systembedingte Konflikte sowie ein hoher Kommunikations- und Abstimmungsaufwand waren die Folge. Die überwiegend langwierigen, aufwendigen und intransparenten Entscheidungsprozesse führten zu einer Diffusion der Verantwortung.
- Es bestand ein hoher Bedarf an Führungskräften. Außerdem wurden die Bediensteten in mehreren Projekten eingesetzt und bearbeiteten dort häufig nur bestimmte, abgegrenzte Teilaufgaben. Eine Identifikation und Verantwortlichkeit für das jeweilige Gesamtprojekt fehlte. Dies führte zu Unzufriedenheit und Motivationsverlust bei den mehrfachunterstellten Projektbearbeitenden.
- Insgesamt verzögerte der erhöhte Aufwand bei der Matrixorganisation die Baumaßnahmen.⁸

Bei Beibehaltung der Matrixorganisation wird eine zügige und wirtschaftliche Durchführung von Bauprojekten auch künftig nicht möglich sein. Eine vom Landesbetrieb LBB beauftragte Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft ist bereits im Jahr 2010 in ihrem Abschlussbericht zum Projekt „Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in der LBB-Niederlassung Kaiserslautern“ zu vergleichbaren Ergebnissen gelangt.

⁸ Die durchschnittliche Dauer von großen Baumaßnahmen des Landes betrug 9,6 Jahre.

Der Rechnungshof hat daher empfohlen, die Matrixorganisation schrittweise, im Rahmen von Pilotprojekten in einzelnen Niederlassungen, durch eine auf die Anforderungen des Landesbetriebs LBB abgestimmte Linienorganisation zu ersetzen. Mit dieser Organisationsform können die Bauvorhaben wirtschaftlich, zweckmäßig und zügiger als bisher durchgeführt werden. Eine Führungsebene kann systembedingt entfallen. Allein durch den entfallenden Mehraufwand für die Matrixorganisation bestehen Einsparpotenziale von mindestens 91 VZK.

Das Ministerium der Finanzen⁹ hat erklärt, der Landesbetrieb LBB nehme die Anregungen des Rechnungshofs auf und prüfe, wie die Linienorganisation im Landesbau unter Vermeidung von deren organisatorischen Nachteilen umgesetzt werden könne. Hierbei müssten die unterschiedlichen Prozesse im Landesbau, eine differenzierte Erbringung der jeweils erforderlichen Fachleistungen, einschlägige Sonderfunktionen, die unterschiedlichen Projektgrößen, Prozesse und Prioritäten sowie mögliche Wechselwirkungen zu Prozessen und Vorgaben anderer Hauptauftraggeber Berücksichtigung finden. Es werde vorgeschlagen, diesen Prozess durch fachkundige externe Begleitung zu unterstützen.

2.1.2 Beauftragung und Überwachung freiberuflicher Architekten, Ingenieure und Sonderfachleute

Für Planungs- und Ausführungsaufgaben (Architekten- und Ingenieuraufgaben nach HOAI¹⁰) kann der Landesbetrieb LBB freiberuflich Tätige hinzuziehen, soweit er die Leistungen nicht selbst erbringen kann oder Art und Umfang der Leistung dies erfordern.¹¹

In den Jahren 2017 bis 2021 vergütete der Landesbetrieb LBB Leistungen von freiberuflich tätigen Architekten und Ingenieuren im Umfang von durchschnittlich 67,1 Mio. € im Jahr. Für die Überwachung der Arbeitsergebnisse waren zum 1. Juni 2021 212 VZK eingesetzt. Dies entspricht einem jährlichen Personalaufwand in Höhe von 24,7 Mio. €.

Zur Beauftragung und Überwachung freiberuflich Tätiger hat der Rechnungshof Folgendes festgestellt:

- Die mit freiberuflich Tätigen geschlossenen Verträge genügten häufig nicht den rechtlichen Anforderungen. Insbesondere waren Leistungen oft nicht hinreichend genau beschrieben und überprüfbare Zwischenergebnisse nicht vereinbart worden. Es war nicht immer sichergestellt, dass ausschließlich für die Ausführung der Leistungen geeignete freiberuflich Tätige beauftragt wurden. Gewährleistungsansprüche wurden vielfach nicht oder nicht fristgerecht geltend gemacht und die Vergütung nicht im gebotenen Umfang gekürzt.
- Verbindliche Vorgaben, wie und in welchem Umfang die Arbeitsergebnisse der freiberuflich Tätigen zu überprüfen waren, fehlten. In der Folge ging die Überwachung deutlich über das rechtlich und wirtschaftlich gebotene Maß hinaus. Häufig fanden die Auftragserfüllung begleitende und andauernde Kontrollen der freiberuflich Tätigen statt. In vielen Fällen überarbeiteten Bedienstete des Landesbetriebs LBB die von den freiberuflich Tätigen erstellten Unterlagen, ohne dass dies notwendig war.

⁹ Das Ministerium hat eine mit dem Landesbetrieb LBB abgestimmte Stellungnahme vorgelegt.

¹⁰ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure.

¹¹ Richtlinien für die Durchführung von Liegenschafts- und Bauaufgaben des Landes Rheinland-Pfalz (RLBau), Bekanntmachung des Ministeriums der Finanzen vom 27. Oktober 2021, MinBl. 2021, S. 190, Abschnitt C 4 - Vergabe freiberuflicher Leistungen.

Die vom Landesbetrieb LBB beauftragte Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft ist bereits im Jahr 2010 im Projekt „Verbesserung der wirtschaftlichen Entwicklung in der LBB-Niederlassung Kaiserslautern“ zu im Wesentlichen deckungsgleichen Feststellungen gelangt.

Nach einer internen Vorgabe des Landesbetriebs LBB ist eine Überwachung von freiberuflich Tätigen wirtschaftlich, wenn für 18 Arbeitsstunden eines freiberuflich Tätigen eine Stunde für die Überwachung seiner Leistungen aufgewendet wird. Legt man diese Berechnungsmethodik zugrunde, stand im Jahr 2021 2,7 Arbeitsstunden eines freiberuflich Tätigen eine Arbeitsstunde für die Überwachung seiner Leistung gegenüber. Durch die Rückführung der Überwachung auf das gebotene Maß und den Richtwert von 1 : 18 entstehen Einsparpotenziale von mindestens 156 VZK.

Selbst nach einer modifizierten Berechnung des Landesbetriebs LBB, die dieser im Nachgang zur Schlussbesprechung vorgenommen hat, ergibt sich immer noch ein Einsparpotenzial von 140 VZK.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB strebe grundsätzlich eine Senkung des Aufwands für die Betreuung und Kontrolle der freiberuflich Tätigen an. Grundlagen des Personaleinsatzes seien der Vergleich mit den Erfahrungswerten anderer Länder und aus den bestehenden Projektteams im Bundesbau sowie die Auswertung der Kosten-Leistungsrechnung im Bundesbau. Die vorhandene Arbeitshilfe für die Kontrolle freiberuflich Tätiger werde fortgeschrieben und verbindlich zur spezifischen Anwendung in den Projekten eingeführt.

Das Ministerium hat sich nicht konkret zur Umsetzung des vom Rechnungshof festgestellten Einsparpotenzials geäußert.

2.1.3 Steuerung des Personaleinsatzes

Der Landesbetrieb LBB setzte für die Ressourcenplanung und für die Kosten- und Leistungsrechnung die Software „WIKO Project-Suite“ ein. Für mehr als die Hälfte der Baumaßnahmen wurde in dieser Software nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs keine Planung der Auslastung des Personals vorgenommen. Die in der Kosten- und Leistungsrechnung erfassten Arbeitsstunden konnten systembedingt nicht den einzelnen Projektphasen zugeordnet werden. Die Auslastungsplanung ermöglichte zudem keine Aussagen zum Personaleinsatz für wesentliche Teilaufgaben bei der Projektbearbeitung.

Insgesamt fehlte eine am Gebot der Sparsamkeit orientierte Planung des projektbezogenen Personaleinsatzes und ein regelmäßiger Soll-Ist-Abgleich des geplanten mit dem tatsächlichen Personaleinsatz sowie daraus abgeleitete Steuerungsmaßnahmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB prüfe derzeit, ob und in welchem Umfang die in der Planungswirtschaft übliche Software „WIKO Project-Suite“ für die Ressourcenplanung anwendbar bleiben könne. Dies betreffe sowohl die Benchmarks im Bundesbau als auch die Praktikabilität in interdisziplinären Arbeitsbereichen.

Der Rechnungshof merkt hierzu an, dass sich das Ministerium zum Erfordernis einer am Gebot der Wirtschaftlichkeit ausgerichteten Steuerung des Personaleinsatzes bei Baumaßnahmen nicht geäußert hat.

2.1.4 Einsatz von Zeichnerinnen und Zeichnern und von Verwaltungskräften

Eine angemessene Auslastung der eingesetzten Zeichnerinnen und Zeichner¹² mit berufsadäquaten Aufgaben war nicht durchgängig möglich. Angesichts der fortschreitenden elektronischen Bearbeitung werden sich diese Aufgaben zukünftig noch weiter vermindern. Werden an jeder Niederlassung bedarfsgerecht vier Fachkräfte für die verbleibenden zeichnerischen Aufgaben vorgehalten, können 28,5 VZK eingespart werden.

Verwaltungskräfte waren sparten- und bereichsübergreifend für Hilfs- und Assistenz-tätigkeiten eingesetzt. Dadurch war deren angemessene Auslastung nicht sichergestellt. Außerdem war die Trennung der Aufgabenerledigung zwischen Sach- bzw. Projektbearbeitung und Verwaltungskräften nicht wirtschaftlich und verursachte vermeidbaren Aufwand. Bei einer ganzheitlichen und optimierten Aufgabenerledigung durch die Sach- bzw. Projektbearbeitung sind 22 VZK entbehrlich.

Das Ministerium hat erklärt, dass Technische Systemplanerinnen und -planer, Technische Zeichnerinnen und Zeichner sowie Verwaltungskräfte zur Unterstützung der Architektinnen und Architekten, Ingenieurinnen und Ingenieure, der Projektteams oder Sparten nicht nur im Landesbetrieb LBB, sondern auch in den Architektur- und Ingenieurbüros üblich seien. Die Prüfungsfeststellungen des Rechnungshofs würden zum Anlass genommen, eine Optimierung des Personaleinsatzes nochmals zu prüfen und eine angepasste Personalbedarfsberechnung durchzuführen.

2.2 Geschäftsfeld Immobilienmanagement - ordnungsgemäße Instandhaltung und Erhalt des Immobilienvermögens nicht sichergestellt

Im Geschäftsfeld Immobilienmanagement waren 137 VZK für den Erhalt der Bausubstanz, der Funktionalität der Wirtschaftseinheiten und des Immobilienvermögens zuständig. Von diesen Kräften waren 44,5 VZK in der Sparte „Immobilienmanagement“ in der Zentrale eingesetzt, 92,5 VZK in den Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung (GMI)“ in den Niederlassungen.

2.2.1 Instandhaltung

Die bedarfsgerechte Instandhaltung ist eine wichtige Voraussetzung für die langjährige Nutzung der Gebäude und den Werterhalt des Immobilienvermögens des Landes. Im Lebenszyklus einer Immobilie entfallen 80 % der Gesamtkosten auf die Nutzungsphase.¹³ Eine fortlaufend unzureichende Instandhaltung führt zu einem Sanierungsstau und in der Folge zu einem fortschreitenden Werteverzehr des Immobilienvermögens.

Ein strukturiertes Instandhaltungsmanagement, das auch das Ziel einer klimaneutralen Landesverwaltung bis 2030 berücksichtigt, war nicht eingerichtet:

- Eine einheitliche und vollständige Erfassung des Gebäudebestands nach verbindlichen Vorgaben war nicht vorhanden.
- Die vorgeschriebene regelmäßige Inspektion von Gebäuden und technischen Anlagen durch Baubegehungen wurde nicht immer durchgeführt.
- Mangels einheitlicher Vorgaben wurden Maßnahmen zur Bauunterhaltung weder nach einheitlichen Standards noch vollständig ermittelt und dokumentiert.
- Eine Gesamtübersicht über alle erforderlichen Maßnahmen und Kosten, priorisiert nach Dringlichkeit, war ebenfalls nicht vorhanden.

¹² Dabei handelte es sich um Bauzeichnerinnen und Bauzeichner für die Bereiche Hoch- und Tiefbau, Technische Zeichnerinnen und Zeichner bzw. Technische Systemplanerinnen und -planer für die Bereiche Elektrotechnik und Versorgungstechnik.

¹³ Organisationshandbuch des Landesbetriebs LBB, Abschnitt BI_4.2, S. 16.

Damit fehlte eine wesentliche Grundlage für die bedarfsgerechte Planung und Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB werde ein Konzept zur Erfassung des Gebäudebestands entwickeln. Die jährliche Durchführung der Baubegehungen werde zukünftig sichergestellt und anhand einheitlicher Checklisten dokumentiert. Der Landesbetrieb LBB werde ein optimiertes Konzept zur effizienten und bedarfsgerechten Durchführung der Instandhaltung vorlegen und dabei die Anregungen des Rechnungshofs aufnehmen.

2.2.2 Organisation des Bereichs Gebäudemanagement und Instandhaltung

In den Niederlassungen waren die Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung“ u. a. für Instandhaltungsmaßnahmen und kleine Baumaßnahmen bis 1,0 Mio. € zuständig. Das für die Erledigung dieser Aufgaben erforderliche Personal war aber nicht vollständig diesem Bereich zugeordnet. Zwei Drittel (85 VZK) waren Bedienstete des Geschäftsfelds Baumanagement. Als Folge wirkten sich die oben dargestellten Nachteile der Matrixorganisation auch bei der Durchführung der Bauunterhaltungsmaßnahmen aus. Bei Einrichtung einer Linienorganisation und einer festen Zuordnung des Personals entstehen zudem Einsparpotenziale von mindestens 14 VZK.

Das Ministerium hat erklärt, die zuständigen Sparten „Gebäudemanagement und Instandhaltung“ seien so aufgestellt, dass sie neben objektbezogenen Fachaufgaben die Bauunterhaltungsmaßnahmen als stehende Projektorganisation in der Linie bearbeiten könnten. Innerhalb der Niederlassungen werde geprüft, ob und in welchem Umfang weitere Fachingenieurinnen und Fachingenieure dauerhaft dieser Sparte zugeordnet werden können, ohne die Arbeitsfähigkeit der übrigen Projektbereiche bzw. Auftraggeberbereiche zu schwächen.

2.2.3 Überwachung des Betriebs technischer Anlagen

Der Landesbetrieb LBB hat den Zustand und den Betrieb technischer Anlagen, wie Aufzüge, Klimaanlage oder Heizungssysteme, regelmäßig zu überprüfen.¹⁴ Zu überwachen waren insbesondere die Durchführung der Instandhaltungsarbeiten sowie die fristgerechte Durchführung der vorgeschriebenen Wartungen und Prüfungen.

Eine ordnungsgemäße Überwachung nach einheitlichen Maßstäben und deren Dokumentation war nicht gewährleistet. Lediglich für 30 % der Wirtschaftseinheiten lagen dem Landesbetrieb LBB die hierzu erforderlichen Angaben zu den betriebstechnischen Anlagen und den abgeschlossenen Wartungs- und Prüfverträgen vollständig vor. Vorgeschriebene Berichte zur Betriebsüberwachung fehlten.

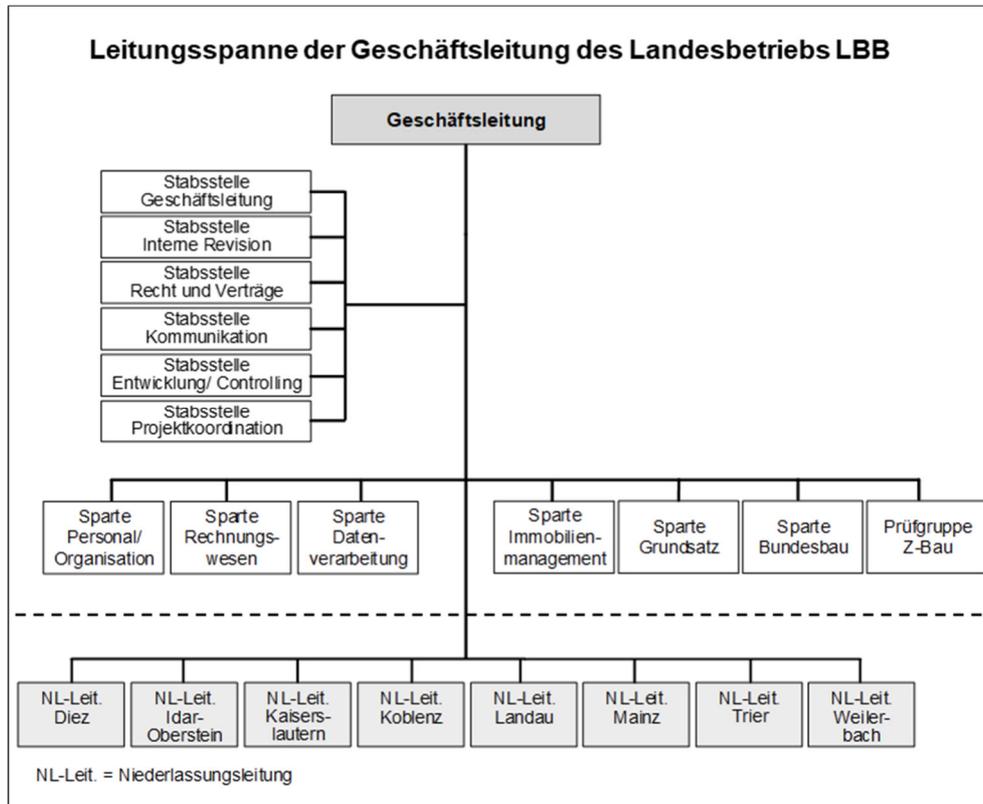
Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB werde prüfen, ob sich die bereits eingesetzte Software „pitFM“ zur Unterstützung der Betriebsüberwachung eigne. Unter Berücksichtigung der Feststellungen des Rechnungshofs werde ein Konzept zur verbesserten Dokumentation der Betriebsüberwachung erarbeitet.

¹⁴ RLBAu, Abschnitt F 4 - Technisches Gebäudemanagement, Ziff. 2.3.1.

2.3 Führungsbereich und Unterstützungsbereiche - Optimierung dringend geboten

2.3.1 Führungsbereich

Der Führungsbereich der Zentrale bestand aus der Geschäftsleitung und 13 Organisationseinheiten, darunter sechs Stabsstellen.¹⁵ Letztere waren der Geschäftsleitung unmittelbar zugeordnet. Der Geschäftsleitung oblag zudem die Dienst- und Fachaufsicht über die acht Niederlassungen.



Die starke Zergliederung der Aufgaben der Zentrale in 13 Organisationseinheiten entsprach nicht den Anforderungen an eine wirtschaftliche und zweckmäßige Organisation. Durch die große Leitungsspanne, die zusätzlich die acht Niederlassungsleitungen umfasste, war es der Geschäftsleitung nur eingeschränkt möglich, den breit gefächerten Verantwortungsbereich vollständig zu überblicken und die Leitungsfunktion sachgerecht wahrzunehmen.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB befinde sich in der Umstrukturierung der Zentrale. Die Grundausrichtung erfolge entsprechend den Grundlagen der betrieblichen Organisation.

2.3.2 Unterstützungsbereiche

In den Unterstützungsbereichen der Zentrale und der Niederlassungen waren insgesamt 255,1 VZK insbesondere für die Querschnittsaufgaben im Bereich Haushalt, Personal, Organisation und Informationstechnik sowie für Vergaben, Recht und Verträge zuständig.

Der Rechnungshof hat zu den Unterstützungsbereichen insbesondere Folgendes festgestellt:

¹⁵ Organisationshandbuch des Landesbetriebs LBB, Abschnitt A2_2, S. 4.

- Nach der Personalbedarfsberechnung des Rechnungshofs können bei der Personalverwaltung gegenüber den zum 1. Juni 2021 eingesetzten 19,5 VZK bis zu 6,0 VZK eingespart werden. Der erhöhte Personalbedarf für die Besetzung der vakanten Stellen und für daraus entstehende dauerhafte Aufgaben der Personalverwaltung ist hierbei berücksichtigt. Hierfür wurden zusätzlich 2,0 VZK vorgesehen.
- Die Federführung für Organisationsaufgaben war nicht in einer Organisationseinheit gebündelt. Eine dauerhafte Steuerung und Koordinierung der Arbeitsprozesse zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit war nicht sichergestellt. Regelungen der Geschäftsleitung zur einheitlichen und sachgerechten Wahrnehmung von Fachaufgaben fehlten vielfach.
- Die Einführung des Dokumentenmanagementsystems „DOXIS“ als zentrale elektronische Ablage für projektbezogene Unterlagen führte zu wesentlichen Verfahrensvereinfachungen bei der Rechnungsbearbeitung in den Niederlassungen. Nach der Personalbedarfsuntersuchung des Rechnungshofs können in der Sparte Rechnungswesen rechnerisch 6,5 VZK eingespart werden. Sobald die Rechnungen - voraussichtlich ab 2024 - vollständig elektronisch bearbeitet werden, können dort weitere 4,5 VZK und in den Poststellen 3,5 VZK eingespart werden.
- Für die Registratur- und Archivverwaltung fehlte eine verbindliche, an den rechtlichen Vorgaben sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption für die Digitalisierung von Altakten. Die unterschiedlichen Vorgehensweisen in den Niederlassungen waren weder wirtschaftlich noch zweckmäßig. Durch die Einführung von DOXIS sind mit dem Führen und Archivieren der projektbezogenen Papierakten die Hauptaufgaben der Registratur- und Archivverwaltung entfallen. Rechnerisch können 3,5 VZK eingespart werden.
- Durch die Einrichtung von drei „regionalen Vergabestellen“ für die Beschaffung von Bauleistungen mit weitgehend gleichen Aufgaben wurden die Vorteile einer Zentralisierung dieser Aufgaben nicht vollständig genutzt. Die Vergaben können effizienter durchgeführt werden, wenn ein Vergabemanagementsystem eingesetzt wird.

Das Ministerium hat erklärt, die Aufwände zur Besetzung der vorhandenen Stellenlücken seien nicht angemessen berücksichtigt. Der Landesbetrieb LBB halte hierfür mindestens weitere 4,0 VZK für erforderlich. Darüber hinaus seien unter Bezugnahme auf die Anerkennung durch den Rechnungshof im Jahre 2007 für den zusätzlichen Bedarf für die Aus- und Weiterbildung der Bediensteten 3,0 VZK zu berücksichtigen.

Der Landesbetrieb LBB werde die zentrale Federführung für Organisationsaufgaben ausbauen, wobei die Mitwirkung aus verschiedenen fachlichen Bereichen wichtig bleibe. Durch die Einführung von DOXIS sei eine moderate Stellenreduzierung bei der Rechnungsbearbeitung dem Grunde nach mittelfristig vorstellbar. Nach Einschätzung des Landesbetriebs LBB werde sich der Aufwand für Registrierung und Archivierung durch die Einführung von DOXIS nicht in dem Maße reduzieren, wie es der Rechnungshof sehe. Der künftig durch eine elektronische Rechnungsbearbeitung entfallende Aufwand zum Scannen und Archivieren projektbezogener Rechnungen sei nicht so hoch, wie vom Rechnungshof angenommen.

Das Ministerium hat weiter ausgeführt, es stimme der Forderung des Rechnungshofs grundsätzlich zu, dass eine LBB-weit einheitliche und verbindliche, an den rechtlichen Erfordernissen sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption hinsichtlich der Digitalisierung von Unterlagen zu erstellen sei. Ebenfalls zugestimmt werde dem Rechnungshof, dass ein IT-gestütztes Vergabemanagementsystem eine Effizienzsteigerung und vertiefende Professionalisierung des Vergabeprozesses darstelle. Eine Konzeptionierung für einen schrittweisen Umstieg werde erarbeitet. Über das Veranlasste werde berichtet.

Der Rechnungshof merkt hierzu Folgendes an:

Soweit der Landesbetrieb LBB in den vorgenannten Bereichen gegenüber den Feststellungen des Rechnungshofs einen Personalmehrbedarf geltend macht, ist dies durch eine angemessene Personalbedarfsberechnung nachvollziehbar zu begründen.

2.4 Zusammenfassung

Bei Umsetzung aller aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten entsteht ein Einsparpotenzial von bis zu 335,5 VZK. Dies entspricht Personalkosten von jährlich bis zu 38,2 Mio. €.

Vor dem Hintergrund des gestiegenen Auftragsvolumens, der großen personellen Fluktuation und der zunehmend schwierigeren Gewinnung und Bindung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften ist nicht sichergestellt, dass der Landesbetrieb LBB seine Aufgaben mittel- und langfristig noch in vollem Umfang ordnungsgemäß erledigen kann. Der Rechnungshof hat empfohlen, ein Konzept zu entwickeln, das u. a. darstellt, wie die aufgezeigten Einsparpotenziale für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Anzahl von Neueinstellungen genutzt werden können.

Das Ministerium hat erklärt, der Landesbetrieb LBB greife die Anregungen des Rechnungshofs auf und entwickle Maßnahmen zur weiteren Optimierung des Personaleinsatzes unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalressourcen. Er sei der Auffassung, die Feststellungen des Rechnungshofs seien auf einer abstrakt-verwaltungsorganisatorischen Ebene getroffen worden. Sie müssten mit den fachlichen und haushaltsrechtlichen Vorgaben der Hauptauftraggeber in Einklang gebracht werden. Ferner seien die tarifrechtliche Eingruppierung und die individuelle Qualifikation des vorhandenen Personals ebenso zu berücksichtigen wie die fachlichen Feststellungen des Rechnungshofs.

Der Rechnungshof hat die Organisation und den Personalbedarf unter Zugrundelegung anerkannter Methoden konkret geprüft und hierbei die Besonderheiten des Landesbetriebs LBB in den betroffenen Bereichen berücksichtigt. Er hatte hierzu die im Landesbetrieb LBB und im Ministerium vorliegenden Unterlagen ausgewertet, bisherige Reformprozesse und einschlägige Gutachten einbezogen und in einem repräsentativen Umfang Interviews und Arbeitsplatzbeobachtungen in allen Niederlassungen und der Zentrale durchgeführt. Auf dieser Grundlage hat der Rechnungshof konkrete Optimierungsvorschläge erarbeitet.

Die vom Landesbetrieb LBB in Aussicht gestellten Maßnahmen zur Optimierung des Personaleinsatzes sollten aus den oben genannten Gründen in ein Gesamtkonzept eingebunden werden.

Im Übrigen gebieten sowohl die zwischen dem Landesbetrieb LBB und den Auftraggebern Bund und Land vereinbarte Ist-Kostenerstattung als auch der Deckungszuschuss aus dem Landeshaushalt, dass der Landesbetrieb LBB seine Leistungen wirtschaftlich erbringt (§ 7 LHO) und auch hierfür die aufgezeigten Optimierungspotenziale nutzt.

3 Folgerungen

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

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Matrixorganisation beim Landesbetrieb LBB zeitnah abzulösen und durch eine Linienorganisation zu ersetzen und die Umsetzung anhand eines Pilotprojektes an einzelnen Niederlassungen zu erproben,

- b) die Vertragsgestaltung mit den freiberuflich Tätigen zu verbessern, Gewährleistungsrechte rechtzeitig und umfassend geltend zu machen und die Überwachung der Leistungen der freiberuflich Tätigen auf ein rechtlich und wirtschaftlich gebotenes Maß zurückzuführen,
- c) sicherzustellen, dass die Angaben zum Gebäudebestand nach verbindlichen Vorgaben vollständig, einheitlich und strukturiert erfasst werden, die Baubegehungen im festgelegten Turnus nach einheitlichen und konkreten Vorgaben erfolgen und die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert werden,
- d) ein strukturiertes Instandhaltungsmanagement einzurichten, das die Erhaltung der Gebäudesubstanz sowie der Funktionalität und Nutzbarkeit der Gebäude des Landes sowie eine effiziente und bedarfsgerechte Durchführung der erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen nach einheitlichen Maßstäben gewährleistet,
- e) eine ordnungsgemäße Überwachung der betriebstechnischen Anlagen sicherzustellen und nachvollziehbar zu dokumentieren,
- f) die Organisation der Zentrale zu optimieren und die Anzahl der Organisationseinheiten auf das Mindestmaß zu reduzieren,
- g) eine verbindliche, an den rechtlichen Vorgaben sowie dem Gebot der Wirtschaftlichkeit orientierte Konzeption für die Digitalisierung von Altakten zu erarbeiten.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) die aufgezeigten Möglichkeiten zum Abbau von insgesamt 335,5 entbehrlichen Stellen durch die Einrichtung einer Linienorganisation im Baumanagement und im Bereich Gebäudemanagement und Instandhaltung in den Niederlassungen, bei der Überwachung freiberuflich Tätiger sowie in den Unterstützungsbereichen möglichst vollständig zu nutzen,
- b) mit der zeitnahen Optimierung der Organisation im Bereich Gebäudemanagement und Instandhaltung in den Niederlassungen das für die Instandhaltung und kleine Baumaßnahmen erforderliche Personal in diesen Bereich umzusetzen,
- c) eine am Gebot der Wirtschaftlichkeit ausgerichtete Steuerung des Personaleinsatzes bei den Bauvorhaben sicherzustellen,
- d) ein Konzept zu entwickeln, das u. a. darstellt, wie die aufgezeigten Einsparpotenziale von insgesamt 335,5 besetzten Stellen für die Bearbeitung zusätzlicher Aufgaben und zur Verminderung der Anzahl von Neueinstellungen genutzt werden können,
- e) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis g zu berichten.