

Auszug aus

# Denkschrift 2011

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 8

Landesbetriebe Gewässer



**Baden-Württemberg**

RECHNUNGSHOF

## **Landesbetriebe Gewässer (Kapitel 0304 bis 0307 und 1005)**

**Die Landesbetriebe Gewässer bei den Regierungspräsidien nutzen die Potenziale der Betriebsform nur unzureichend. Die Kostentransparenz ist zu verbessern. Der organisatorische Aufbau ist zu prüfen. Der Rechnungshof sieht ein Einsparpotenzial von bis zu zehn Stellen.**

### **1 Ausgangslage**

Die vier Gewässerdirektionen Donau/Bodensee, Neckar, Nördlicher und Südlicher Oberrhein wurden mit der Verwaltungsstrukturreform zum 01.01.2005 als Landesbetrieb Gewässer in das jeweilige Regierungspräsidium eingegliedert. Sie gehören zu den Abteilungen Umwelt und sind dort über mehrere Referate verteilt. Derzeit sind den Landesbetrieben Gewässer der Regierungspräsidien 230 Stellen und den 36 Betriebshöfen vor Ort 294 Stellen zugeordnet.

Die Gewässerdirektionen wurden 1995 bzw. 1997 als unselbstständige Landesbetriebe nach § 26 der Landeshaushaltsordnung errichtet. Mit ihnen wurde das kaufmännische Rechnungswesen mit Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen eingeführt. Damit verbundene Ziele waren, den Haushalt zu entlasten, die Arbeitsabläufe zu optimieren und eine höhere Kostentransparenz zu erreichen.

Die Landesbetriebe erhalten Zuweisungen des Landes, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Im Wirtschaftsjahr 2008 waren dies 76 Mio. Euro. Im Auftrag des Landes als Träger der Unterhaltungslast der Gewässer erster Ordnung sind die Landesbetriebe für Unterhalt und Ausbau zuständig. Landesweit betreuen sie 3.000 Kilometer Gewässer, 1.400 Kilometer Deiche, 60 Hochwasserschutzanlagen und 2.000 sonstige Bauwerke. Aufgabenschwerpunkte sind Hochwasserschutz, Grundwasserschutz, Gewässerökologie und das Erstellen von Hochwassergefahrenkarten. Ferner sind die Landesbetriebe für 4.500 Pegel und Messstellen verantwortlich.

Der Rechnungshof hat untersucht, wie diese Aufgaben in der derzeitigen Form mit vier Landesbetrieben erfüllt werden.

### **2 Prüfungsergebnisse**

#### **2.1 Aufwand der Landesbetriebe**

Die Bereiche Rechnungswesen und Controlling wurden über die Jahre aufgebaut. Das Rechnungswesen aller vier Landesbetriebe bindet inzwischen 20,5 Vollzeitäquivalente. Hinzu kommen die Kosten für die Prüfung der vier Jahresabschlüsse durch Wirtschaftsprüfer. Sie fallen jedes zweite Jahr an.

Die vom Rechnungswesen bereitgestellten Daten und Informationen werden kaum für die Steuerung der Landesbetriebe herangezogen. Sie spielen bei der Entwicklung von Projekten, der Ermittlung von Kosten und der Planung des Mitteleinsatzes nur eine geringe Rolle. Auch das Controlling, das die Landesbetriebe darin unterstützen soll, den Ressourceneinsatz zu optimieren, wird wenig genutzt. Die Daten des Rechnungswesens setzen die Landesbetriebe lediglich dafür ein, Bauprojekte auszuführen.

Dem finanziellen Aufwand für das Rechnungswesen steht kein erkennbarer Nutzen des Rechnungswesens für die interne Steuerung der Landesbetriebe oder für die interne Kosten- und Leistungsrechnung gegenüber.

## **2.2 Verrechnung der Personalkosten**

Der von den meisten Regierungspräsidien praktizierte integrative Ansatz führt dazu, dass die Aufgaben zwischen den behördlich ausgerichteten Referaten der Abteilungen Umwelt und den Landesbetrieben teilweise fließend sind.

Die Regierungspräsidien erbringen vor allem bei Haushalts- und Personalangelegenheiten Leistungen für die Landesbetriebe. Mitarbeiter der Landesbetriebe übernehmen teilweise originäre Aufgaben der Abteilung Umwelt.

Diese wechselseitigen Leistungen werden nicht verrechnet. Die Kostentransparenz der Landesbetriebe bei den Personalkosten ist unvollständig. Die Kosten- und Leistungsrechnung hat nur mäßige Aussagekraft. Fremdvergaben und Eigenleistungen können deshalb nur bedingt verglichen werden.

## **2.3 Steuerung der Landesbetriebe**

Die Landesbetriebe legen neben den Jahresabschlüssen mit Lageberichten regelmäßig Projektberichte zum Bau- und Kostenstand vor. Zusätzlich schließt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr mit den Landesbetrieben Zielvereinbarungen ab. Für 2010 wurde z. B. die Anzahl der fertigzustellenden Hochwassergefahrenkarten vereinbart. Darüber hinaus gibt es produktorientierte Messgrößen im Staatshaushaltsplan. Eine Messgröße ist beispielsweise der Anteil des fertiggestellten Rückhaltevolumens am gesamten Rückhaltevolumen des Integrierten Rheinprogramms.

Die vorgefundenen Zielvereinbarungen und Messgrößen sind nicht geeignet, die vier Landesbetriebe zu steuern, da sie keine Relationen zum Personal- bzw. Mitteleinsatz abbilden. Dies gilt gleichfalls für das Berichtswesen.

## **2.4 Aufgabenstruktur**

Viele Aufgaben nehmen die Landesbetriebe in der Funktion als Bauherr für das Land an Gewässern erster Ordnung wahr. Einige Aufgaben sind eng mit den originären Aufgaben der Regierungspräsidien verknüpft. Dazu gehören z. B. der Unterhalt des Landesmessnetzes oder die Grundwasserbewirtschaftung.

Für die originär behördlichen Aufgaben ist ein Landesbetrieb nicht notwendig. Durch die formale Trennung zwischen Landesbetrieb und Behörde entsteht ein zusätzlicher Aufwand bei der kaufmännischen Buchführung. Die behördlichen Aufgaben machen in Stuttgart und Tübingen fast zwei Drittel der Aufgaben aus, in Freiburg und Karlsruhe liegen sie unter einem Drittel.

Zu den Aufgaben der Bauherrenfunktion gehören Planen und Durchführen von großen baulichen Projekten wie das Integrierte Rheinprogramm, flussgebietsbezogene ökologische Entwicklungen nach der EG-Wasserrahmen-Richtlinie oder das Programm zur Deichsanierung. In Bau und Unterhalt investiert das Land mehr als 40 Mio. Euro je Jahr.

### **3 Empfehlungen**

#### **3.1 Behördliche Aufgaben**

Die „behördlich orientierten Aufgaben“ der Landesbetriebe brauchen die Betriebsform nicht. Sie sollten in die Referate der Abteilung Umwelt der Regierungspräsidien eingegliedert werden. Die neuen Steuerungsinstrumente müssten bei sachgerechter Anwendung sicherstellen können, dass die Aufgaben dort ohne Einbußen der Qualität wirtschaftlich und mit der gebotenen Kostentransparenz erledigt werden.

Der zusätzliche Koordinationsaufwand mit der erforderlichen Verrechnung zwischen Regierungspräsidium und Landesbetrieb für die Bereiche Haushalts- und Rechnungswesen, Personal und Organisation könnte entfallen.

#### **3.2 Aufgaben der Bauherrenfunktion**

Die Bauherrenfunktion könnte durch organisatorische und finanzielle Flexibilität gestärkt werden, z. B. indem Aufgaben gebündelt und einzelne Bereiche stärker zusammengelegt werden.

Vor allem in den Landesbetrieben Stuttgart und Tübingen sind diese aber nicht so umfangreich, dass es wirtschaftlich ist, jeweils einen Landesbetrieb zu führen.

Nur mit den umfassenden Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung kann die Wasserwirtschaftsverwaltung die großen Bauprojekte der nächsten Jahre steuern. Die bisher kaum vorhandene landesbetriebliche Steuerung ist auszubauen. Hierzu müssen aussagekräftige Messgrößen und Kennzahlen definiert werden. Anhand derer sind die Ressourcen im Personalbereich und die Investitionen durch das zuständige Ministerium stringent zu steuern.

Die Landesregierung sollte deshalb prüfen, ob die vier Landesbetriebe zu einem Landesbetrieb bei einem Regierungspräsidium zusammengefasst werden können. Alternativ kommen unter Verzicht auf die Betriebsform organisatorische Optimierungen auf Ebene der Regierungspräsidien in Betracht, z. B. Vor-Ort-Lösungen. Damit wäre nur noch ein Rechnungswesen

erforderlich. Überschlägig können bis zu zehn Stellen im Rechnungswesen eingespart und die Kosten für die Wirtschaftsprüfung gesenkt werden.

#### **4 Stellungnahme der Ministerien**

Das Innenministerium und das damals zuständige Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr begrüßen den Vorschlag des Rechnungshofs, zu prüfen, wie die anstehenden wasserwirtschaftlichen Aufgaben am wirtschaftlichsten erledigt werden können. Die Ministerien verweisen auf kontinuierlich abnehmende Personalressourcen bei zunehmendem Aufgabenumfang.

Die Identifizierung von Optimierungsmöglichkeiten erfordere jedoch eine vertiefte Untersuchung und Abstimmung unter den betroffenen Ressorts. Aus dieser könnten dann Folgerungen für eine noch effizientere Aufgabenerledigung und gegebenenfalls für die Optimierung von Strukturen gezogen werden. Die Ministerien beabsichtigen, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um die Frage der Organisation und der Steuerung der Landesbetriebe unter Berücksichtigung der Vorschläge des Rechnungshofs aufzuarbeiten. Das Innenministerium verweist darauf, dass angesichts der politischen Leitentscheidung der Landesregierung zur Verwaltungsstrukturreform Strukturen, die sich in der Praxis bewährt haben, nicht grundsätzlich infrage gestellt werden können.

#### **5 Schlussbemerkung**

Der Rechnungshof hält die von den Ministerien angekündigte Prüfung der Organisation und Steuerung der Landesbetriebe für Gewässer für zielführend, damit die großen wasserwirtschaftlichen Bauprojekte des Landes wirtschaftlich und in einem angemessenen Zeitrahmen durchgeführt werden können.